

APÊNDICE

AO



DIÁRIO DA REPÚBLICA

PREÇO: 8624\$00

19 de Agosto de 1996

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

**Decisões proferidas pela 1.ª Secção
(contencioso administrativo)
Decisões em subsecção
durante o 2.º trimestre de 1993**

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Recurso n.º 22 715-A, em que é recorrente a Associação Regional dos Panificadores do Baixo Alentejo e Algarve. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Pelo despacho do relator de fl. 763, foi julgado deserto o recurso interposto, a fl. 724, do acórdão de fls. 695 e seguintes, pela recorrente, Associação Regional dos Panificadores do Baixo Alentejo e Algarve, com o fundamento de que esta não efectuara o pagamento do respectivo preparo, nem mesmo em dobro, conforme o disposto nos artigos 41.º da Tabela das Custas e 29.º do Regulamento deste Supremo Tribunal.

Desse despacho reclamou tempestivamente a recorrente, ao abrigo dos artigos 688.º e 689.º do Código de Processo Civil, alegando o seguinte:

«Não pagou a requerente o preparo no prazo legal e foi notificada para o seu pagamento em dobro (12 000\$), nos termos legais, por carta emitida em 21 de Dezembro de 1992, pelo que se considera o seu mandatário notificado já em férias judiciais.

No primeiro dia subsequente ao termo das férias, ou seja, em 4 de Janeiro de 1993, pelas 16 horas e 33 minutos, foi enviado ao Sr. Escrivão do processo um vale telegráfico, com o n.º 13 497, no valor de 12 000\$, com a indicação do número do processo e da entidade que paga o preparo, vale esse que foi recebido na secretaria.

Porém, e por mero lapso, foram emitidas guias não em nome da requerente mas em nome da recorrente Federação Portuguesa dos Industriais de Moagem, que, por sua vez, também pagou o seu preparo e até em dobro, ficando, assim, no processo duas guias para pagamento do preparo do recurso por parte da dita Federação Portuguesa dos Industriais de Moagem e nenhuma em nome da requerente.

A reclamante cumpriu a norma legal referente ao preparo, pelo que não pode o seu recurso ser julgado deserto por falta de pagamento do preparo de interposição.»

O Sr. Funcionário do processo prestou a informação de fl. 6, que corrobora integralmente o alegado pela recorrente.

Confrontando essa informação com os correlativos elementos do processo, conclui-se que a recorrente, notificada para pagamento do preparo em dobro por carta expedida em 21 de Dezembro de 1992, enviou, em 4 de Janeiro de 1993, vale telegráfico da importância de 12 000\$, correspondente àquele preparo, importância que foi depositada mediante guias passadas, por lapso, não em nome da reclamante mas de outra recorrente, a Federação Portuguesa dos Industriais de Moagem (fl. 758), sendo certo que esta pagou depois o preparo por ela devido, conforme fl. 759.

Conclui-se, pois, seguramente, que a ora reclamante, ao contrário do que aquele lapso induziu, satisfaz oportunamente o preparo que era condição do recebimento do recurso que interpusera, tendo, assim, o despacho reclamado assentado em errado pressuposto.

Termos em que, atendendo a reclamação interposta, se decide revogar o despacho reclamado e admitir o recurso interposto pela reclamante, a fl. 724, para ser processado como agravo cível e subir imediatamente nos autos com efeito suspensivo [artigos 24.º, alínea a), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e 102.º e 105.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos].

Proceda-se ainda às rectificações decorrentes da ocorrência do lapso atrás referido, designadamente em termos de tesouraria e secretaria.

Incorpore-se este apenso no processo principal, conforme o n.º 4 do artigo 688.º do Código de Processo Civil.

Sem custas.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Inconstitucionalidade. Comissões arbitrais previstas no artigo 16.º da Lei n.º 80/77. Despacho que recusa homologação da decisão arbitral. Usurpação de poder.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *As comissões arbitrais instaladas ao abrigo do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, ratificado pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto, são verdadeiros tribunais arbitrais.*
- 2 — *São inconstitucionais, por violação dos artigos 114.º, n.º 1, 205.º, n.º 1, e 208.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, as normas dos artigos 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro (na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Lei n.º 36/81) e 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, enquanto nelas se exige a homologação por despacho ministerial, para efeito de validade das decisões das referidas comissões arbitrais, assim colocando limites administrativos à função jurisdicional.*
- 3 — *O despacho que recusa a homologação de decisão arbitral sobre o montante da indemnização de certa sociedade nacionalizada, por obstaculizar decisão de órgão jurisdicional, está ferido de usurpação de poder e por isso é nulo.*

Recurso n.º 25 373, em que são recorrentes Luís Martins e Alberto Martins e recorrido o Secretário de Estado do Tesouro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

Luís Martins e Alberto Martins, com os demais sinais dos autos, intentaram neste Supremo Tribunal Administrativo recurso contencioso do Despacho n.º 1136/87/X, de 14 de Julho de 1987, do Secretário de Estado do Tesouro, que não homologou a decisão da comissão arbitral quanto à fixação em 4927\$50 como valor definitivo de indemnização para cada acção da nacionalizada sociedade CELTEJO — Celulose do Tejo, S. A. R. L., antes mantendo o valor de 2990\$50, fixado pelo Despacho Normativo n.º 22/86, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 12 de Março de 1986.

Imputaram ao despacho recorrido o vício de violação de lei, por ofensa, designadamente, dos artigos 62.º, 82.º e 168.º, n.º 1, alínea l), da Constituição da República Portuguesa, 1.º, n.º 1, 13.º, n.ºs 1 e 2, e 14.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, (na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, ratificado pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto), 5.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, e 27.º, n.ºs 1 e 2, e 28.º, n.º 1, do Código das Expropriações, mandado aplicar supletivamente pelo citado artigo 13.º da Lei n.º 80/77, uma vez que, em síntese, aquele despacho, considerando que a fixação do valor definitivo das acções da CELTEJO se deve fazer com observância das normas de avaliação constantes da Resolução n.º 243/80, do Conselho de Ministros, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 158, de 11 de Julho de 1980, violou os referidos preceitos constitucionais e legais, de hierarquia superior, incorrendo ainda na violação do princípio de justa indemnização dos bens nacionalizados, consagrado no primeiro dos citados preceitos constitucionais e demais

referidos na Lei n.º 80/77, e do Código das Expropriações, ao não aceitar os valores atribuídos pela comissão arbitral quanto às «existências dos produtos acabados e semiacabados», ao «imobilizado na parte correspondente à unidade fabril instalada» e à «rendibilidade».

Juntaram certidão autenticada do despacho impugnado, bem como cópia da sua publicação no *Diário da República*

II

Respondeu a entidade recorrida, pugnando pelo improvemento do recurso, por entender não ocorrer a violação dos preceitos citados, já que, em síntese:

As decisões das comissões são actos preparatórios, consultivos, técnica e administrativamente do despacho do Ministro das Finanças, pois a sua validade depende do acto homologatório daquela entidade ministerial (artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março), cabendo recurso para o Supremo Tribunal Administrativo dos despachos que recaiam sobre as decisões das comissões (artigo 25.º deste último diploma), o que lhes confere a natureza de acto definitivo e executório, não de mera condição de exequibilidade das decisões das comissões arbitrais;

A fórmula matemática constante do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, traduz a «justa indemnização»;

A comissão arbitral, ao proceder à avaliação, segundo custos de substituição, admitindo o Código das Expropriações como direito subsidiário, não atentou que não era aplicável tal critério, como resulta da parte final do n.º 1 do artigo 28.º do referido Código;

No que respeita ao valor da rendibilidade, a comissão violou o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, pois escolheu não um valor médio, como determina tal normativo, mas um valor máximo, o de 1974;

Aplicou a fórmula do artigo 5.º desse diploma e legislação complementar, segundo a qual: $V=a1 \times C1+a2 \times C2$, sem tomar em consideração as menos-valias de 19 163\$.

Remeteu, para junção aos autos: cópia do despacho recorrido; o original da informação que o precedeu; fotocópia do relatório de avaliação que precedeu o referido Despacho Normativo n.º 22/86; fotocópia do recurso intentado pelos ora recorrentes contra este despacho normativo, nos termos e para os efeitos do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, com vista à constituição da competente comissão arbitral, e fotocópia do processo de avaliação pela comissão arbitral.

III

Em alegações, nos termos do disposto no artigo 67.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, constantes de fls. 148 a 162, aqui se dão por reproduzidas, os recorrentes formularam, na sequência do então alegado, as seguintes conclusões:

«A) O n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/86, de 14 de Março, são material (por ofensa do artigo 205.º da Constituição) e organicamente (por excesso do Decreto-Lei n.º 343/80 relativamente à autorização legislativa) inconstitucionais;

B) A não ser assim, os preceitos terão pelo menos de ser interpretados no sentido de que a recusa de homologação das decisões das comissões arbitrais só pode fundar-se em ilegalidade daquelas,

conforme o entendeu o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 39/88;

C) Nada há na lei que obste a que, pelo menos nas avaliações definitivas, seja considerado o activo incorpóreo não contabilizado das empresas nacionalizadas;

D) De outro modo, aliás, o artigo 14.º seria materialmente inconstitucional, por ofensa, designadamente, do princípio da igualdade perante os encargos públicos (artigo 13.º da Constituição) e da proibição do locupletamento do Estado à custa alheia (artigo 2.º);

E) O despacho impugnado, pelas razões sumariadas na alínea A) destas conclusões, enferma de usurpação de poder;

F) De qualquer modo, em virtude dos motivos indicados nas alíneas B) a E), enferma também do vício de violação de lei, por ofensa do artigo 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77 e do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, e ainda por ofensa dos artigos 1.º, n.º 1, 13.º e 14.º da Lei n.º 80/77, assim como do artigo 1.º do protocolo n.º 1 adicional à Convenção Europeia para Protecção dos Direitos do Homem, enquanto recusa homologação à decisão da comissão arbitral, na parte em que introduziu uma alteração quanto ao valor das existências de produtos acabados e semiacabados;

G) De igual violação de lei, e pelos mesmos fundamentos, sofre o acto recorrido enquanto recusa homologação à parte da decisão da comissão arbitral, que introduzia uma alteração quanto ao valor do immobilizado na parte correspondente à unidade fabril instalada;

H) De violação de lei, menos por ofensa dos artigos 1.º, n.º 1, 13.º e 14.º da Lei n.º 80/77, sofre ainda o despacho recorrido enquanto recusa homologação à parte da decisão da comissão arbitral, que introduzia uma alteração quanto ao valor de rendibilidade.»

IV

Nas considerações preliminares dessas alegações, os recorrentes afirmam ser unânime o reconhecimento da manifesta desproporção entre os valores indemnizatórios, por efeito de nacionalização, fixados pela Administração, relativamente aos valores reais, e ser igualmente unânime o reconhecimento de manifesto locupletamento que daí resultou para o Estado, e que o respectivo processo de privatização não só agravou o sentido do locupletamento como vai revelando a sua dimensão.

E acrescentam:

«A CELTEJO — Celulose do Tejo, S. A. R. L., encontra-se hoje integrada na PORTUCEL, empresa também em vias de reprivatização. Em qualquer caso, há já duas avaliações actualizadas da empresa, para efeitos de eventual venda no mercado, de onde constam certamente valores discriminados para dos diversos centros de produção, de que a CELTEJO é um deles.

Ora, tanto quanto se crê, não houve aumentos de capital na PORTUCEL resultantes de dotações atribuídas pelo Estado e as avaliações, segundo diz a comunicação social, dão valores superiores a 200 milhões de contos.

Nestas condições, não será difícil fazer a comparação entre o valor atribuído à CELTEJO pela Administração, para efeitos indemnizatórios da nacionalização (ainda não paga), e o valor que lhe é atribuído, para efeitos de venda, por parte do Estado.

A autoridade recorrida pode e deve fornecer tais elementos a este Supremo Tribunal Administrativo, conforme a final se solicitará, e então se verá que aquilo que o Estado pretende que lhe custe, a valores de 1990, 2 milhões de contos no máximo — 1 231 855 574\$, valor fixado pelo Estado, mais os juros vencidos pelas Obrigações do Tesouro, a uma taxa, tendo em conta a concentração do antigo capital, certamente pouco acima dos 2,5% —, avalia-o para efeitos de venda, com referência igualmente a 1990, em pelo menos 10 vezes mais (o que corresponde a considerar o centro de produção do Ródão com valendo 10% da empresa) . . .»

A final, requereu que fosse solicitada à autoridade recorrida junção aos autos das duas avaliações oficiais feitas à PORTUCEL, E. P.

V

Produziu contra-alegações a autoridade recorrida, mantendo o que referira na resposta quanto às imputadas violações de lei, e, quanto à invocada usurpação de poder, remeteu para o que já alegara na resposta quanto à natureza das decisões das comissões arbitrais, e ainda que o despacho impugnado mais não fez do que repor a legalidade infringida pela actuação da comissão arbitral, concluindo pela constitucionalidade do artigo 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, e do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, com improvinimento do recurso.

VI

Por despacho de fl. 171 dos autos, o relator ordenou que se requisitasse à autoridade recorrida o envio, se possível, dos elementos acima requeridos.

VII

Face à resposta de fls. 174 e 175, que aqui se dá por reproduzida, sem cumprimento do requisitado, o relator exarou, então, o despacho de fls. 183 e 183 v.º, que aqui também se dá por reproduzido, ordenando se insistisse pelo cumprimento da requisição.

A tal despacho, por acórdão desta Secção de fls. 214 e seguintes, transitado em julgado, foi fixado o sentido de que nele se estabelecera a cominação do n.º 2 do artigo 11.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), caso não fosse cumprida a requisição, ou não fosse apresentada resposta justificativa do não envio dos elementos requisitados, no prazo que para o efeito fora fixado.

A entidade recorrida não enviou os elementos requisitados e para tanto invocou o constante do ofício de fls. 190 e 191, sendo prestada a informação de fl. 198, dando-se ambos aqui por reproduzidos.

VIII

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer, de fl. 256, no sentido do provimento do recurso, pelo vício de usurpação de poder, em face da inconstitucionalidade material das normas do artigo 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, ratificado pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto, e do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, por violação dos artigos 114.º, n.º 1, 205.º, n.º 1, e 208.º, n.º 2, da Constituição da República, na linha da orientação dos acórdãos desta Secção de 14 de Fevereiro

de 1991 e 14 de Novembro de 1991, nos recursos n.ºs 27 705 e 28 779, respectivamente, e do pleno da Secção de 5 de Maio de 1992, no recurso n.º 26 215.

IX

Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

A — Face ao disposto no artigo 57.º, n.ºs 1 e 2, alínea *a*), da LPTA e artigo 660.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º do referido diploma, e uma vez que o Tribunal não pode aplicar normas inconstitucionais (artigo 207.º da Constituição da República Portuguesa), determinando a usurpação de poderes a invalidade ou declaração de nulidade do acto, conforme o princípio aforrado no artigo 88.º, n.ºs 1, alínea *a*), e 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e como actualmente resulta do disposto nos artigos 133.º, n.º 2, alínea *a*), e 134.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, conhecer-se-á, prioritariamente, do vício de usurpação de poder, a que se reconduz a inconstitucionalidade do n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Lei n.º 36/81, e do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, só se conhecendo dos vícios de violação de lei se acaso aquele impropceder.

Por outro lado, os elementos requisitados pelo Tribunal apenas poderão ter relevância para o conhecimento dos imputados vícios de violação de lei.

Por tal razão, não se emite desde já pronúncia, nos termos do n.º 2 do artigo 11.º da LPTA, face ao que vem descrito acima, em supra VI e VII, uma vez que ela só se justifica se e quando, eventualmente, se tiver de conhecer e decidir de tais vícios.

B — É a seguinte a matéria de facto relevante para se conhecer e decidir da referida questão prioritária:

1 — A empresa CELTEJO — Celulose do Tejo, S. A. R. L., foi nacionalizada pelo Decreto-Lei n.º 221-B/75, de 9 de Maio.

2 — Os recorrentes eram titulares de acções da referida empresa.

3 — O Despacho Normativo n.º 22/86, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 59, de 12 de Março de 1986, indicou critérios para fixação das indemnizações devidas pelas nacionalizações de empresas e fixou o valor definitivo das acções de algumas sociedades anónimas, entre as quais a empresa referida no n.º 1, a cujas acções atribuiu o valor de 2990\$50.

4 — Por requerimento dirigido ao Ministro das Finanças, os recorrentes manifestaram a sua discordância com o valor das indemnizações referido em supra n.º 3 e fixado pelo despacho normativo aí referido, requereram a constituição de uma comissão arbitral para conhecimento das suas reclamações, expuseram as razões da sua discordância e indicaram, como valor a fixar para cada acção da CELTEJO — Celulose do Tejo, S. A. R. L., o valor de 9213\$50.

5 — Constituída a comissão arbitral requerida nos termos acima referidos no n.º 4, veio a mesma, por unanimidade, fixar o valor unitário das acções da referida empresa em 4927\$42, conforme resulta de fls. 17 a 29 do processo administrativo instrutor apenso.

6 — Sobre a decisão referida no n.º 5, elaboraram os serviços da Direcção-Geral da Junta do Crédito Público uma informação, nos termos constantes de fls. 46 a 51 dos autos.

7 — A 14 de Julho de 1987, o Secretário de Estado do Tesouro proferiu o despacho de fls. 13 e 14 dos autos, aqui dado por reproduzido, de que se destaca:

«Assunto: Decisão da comissão arbitral constituída relativamente à empresa nacionalizada CELTEJO — Celulose do Tejo, S. A. R. L. [...]

O valor fixado pelo Despacho Normativo n.º 22/86 teve em consideração o artigo 14.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e o Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, cujo artigo 5.º contém a fórmula geral para o cálculo da indemnização, e ainda o caderno de encargos aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 243/80, de 16 de Julho.

Pela adjudicatária do trabalho de avaliação patrimonial foi calculado como valor de C1 a quantia de 747 625 669\$80, à qual foram deduzidas menos-valias de participações financeiras de 19 163\$, de onde resultou o valor global de 747 606 506\$80, que, dividido pelas 250 000 acções existentes, origina, por arredondamento, o valor definitivo fixado para cada acção de 2990\$50.

As divergências entre este valor e o proposto pela comissão arbitral respeitam às existências de produtos acabados e semiacabados, às immobilizações e ao valor de rendibilidade.

Quanto às existências, a adjudicatária, seguindo os critérios estabelecidos pela referida resolução do Conselho de Ministros, apurou o valor de 114 333 684\$90.

A comissão arbitral, declarando não seguir os critérios consignados na resolução, resolveu, sem motivo válido, valorizar as mesmas existências pelo preço potencial ou presumível e, portanto, sem base concreta, atribuindo aos produtos o valor global de 160 620 759\$.

Pelo que respeita às immobilizações, o valor apurado pela adjudicatária foi de 653 719 052\$.

A comissão arbitral, procedendo a uma avaliação segundo custos de substituição, contrapõe o valor de 968 310 920\$54.

Admitindo-se o Código das Expropriações como direito subsidiário, conforme parecer anexado do Dr. Robin de Andrade, não se atentou que na parte final do n.º 1 do artigo 28.º do mesmo Código se determina como *inaplicável* o critério dos custos de substituição.

Finalmente, quanto ao valor de rendibilidade, não foi tomado em consideração pela adjudicatária, segundo os critérios definidos no preâmbulo do próprio Despacho Normativo n.º 22/86, pois na fórmula do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 528/76, quando C2 é inferior a C1, o valor é igual a C1.

A comissão arbitral violou o disposto no Decreto-Lei n.º 528/76, ainda que reconheça a sua aplicabilidade, escolhendo não o valor médio, como determinou o seu artigo 4.º, mas um valor máximo, o do ano de 1974, de 1 930 962\$60.

Aplica por fim a fórmula do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 528/76 e legislação complementar, segundo a qual: $V=a1 \times C1 + a2 \times C2$ e, portanto, sem tomar em consideração as menos-valias de 19 163\$.

$V=0,85 \times 1\ 108\ 485\ 449\$36 + 0,15 \times 1\ 930\ 952\ 948\$60 = 1\ 231\ 855\ 594\$$, e para cada acção, dividindo este valor pelas 250 000 acções existentes, obtém-se o inaceitável valor de 4927\$42.

Considero que se deve manter o valor fixado pelo Despacho Normativo n.º 22/86, não aceitando como justificativas as alterações propostas pela comissão arbitral.

Assim, pelos fundamentos expostos e no exercício da competência que me foi delegada pelo Despacho n.º 56/86/X, do Sr. Ministro das Finanças, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 132, de 11 de Junho, dando cumprimento ao disposto no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, não homologo a decisão da comissão arbitral referente à empresa nacionalizada CELTEJO — Celulose do Tejo, S. A. R. L.

Publique-se, por extracto, no *Diário da República*, 2.ª série.»

8 — O despacho referido no n.º 7 foi publicado, com um extrato da sua fundamentação, na 2.ª série do *Diário da República*, de 15 de Setembro de 1987.

C — Vejamos agora o direito aplicável, com vista à decisão.

Liminarmente, importa referir que esta questão já foi tratada, a propósito de casos análogos, designadamente, entre outros (v. g., os acórdãos de 27 de Setembro de 1990, de 5 de Dezembro de 1991 e de 27 de Outubro de 1992, respectivamente nos recursos n.ºs 26 434, 25 762 e 29 770), também nos acórdãos citados pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público.

Não se nos oferecem motivos para nos afastarmos da fundamentação do referido acórdão do pleno da Secção de 5 de Maio de 1992, que seguiremos de perto.

A Lei n.º 80/77, que veio regular os termos e as condições de liquidação e efectivação do direito à indemnização atribuída aos ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados, dispõe no seu artigo 16.º (na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Lei n.º 36/81) o seguinte:

«1 — Sem prejuízo do recurso para outras instâncias competentes, a resolução de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização e à sua fixação, liquidação e efectivação poderá ser feita por comissões arbitrais.

2 — As comissões arbitrais serão constituídas por requerimento dos titulares do direito à indemnização, dirigido ao Ministro das Finanças e do Plano, de acordo com os seguintes princípios:

a) Só pode haver uma comissão arbitral para os ex-sócios ou accionistas de uma mesma empresa nacionalizada;

b) Só pode haver uma comissão para os comproprietários de um mesmo bem nacionalizado ou expropriado.

3 — Cada comissão arbitral será constituída por três membros, sendo um representante do Governo, outro da parte litigante e o terceiro, que presidirá, um membro escolhido por mútuo acordo entre os dois primeiros.

4 — [...]

5 — [...]

6 — As decisões das comissões arbitrais terão validade, após homologação, por despacho do Ministro das Finanças e do Plano publicado na 2.ª série do *Diário da República*.

7 — Dos despachos que recaiam sobre decisões das comissões arbitrais cabe recurso para o Supremo Tribunal Administrativo.»

Por seu turno, no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, que define a constituição e o funcionamento das comissões arbitrais, reafirma-se:

«As decisões das comissões arbitrais terão validade, após homologação, por despacho do Ministro das Finanças publicado no *Diário da República*, 2.ª série.»

E no artigo 25.º estatui-se: «Dos despachos que recaiam sobre decisões das comissões arbitrais cabe recurso para o Supremo Tribunal Administrativo.»

Por outro lado, ainda, o artigo 14.º da Lei n.º 80/77 (também na redacção dada pelo artigo 343/80) estabelece que «o valor de cada acção ou parte de capital, para efeitos de indemnização definitiva, será determinado, relativamente a cada empresa, por despacho do Ministro das Finanças e do Plano, de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, em tudo o que não contrarie o disposto na presente lei».

O regime legal assim definido prevê, pois, uma fixação por via administrativa e unilateral de despacho do Ministro das Finanças e do Plano, ficando a questão por esse modo encerrada se os respectivos interessados concordarem com esse valor.

Se os ex-titulares dos mencionados bens não se conformarem com essa decisão administrativa, surge litígio entre a Administração e os interessados, cuja «resolução», conforme referido no artigo 16.º, n.º 1, da Lei n.º 80/77, é cometida a uma comissão arbitral (uma para cada empresa) constituída por um representante de cada uma das partes interessadas (Governo e accionistas ou sócios) e um terceiro membro escolhido por aqueles, que presidirá, mas cuja decisão, no que respeita à sua validade, depende da homologação do Ministro das Finanças.

Ora, nada dizendo a lei quanto ao conteúdo desta homologação, que, todavia, estabelece como pressuposto da validade da decisão, não pode deixar de se concluir que ela implica o poder de apreciar essa decisão em tudo o que respeita à sua validade, tanto do ponto de vista processual como material.

Na verdade, a ser considerada aquela homologação como mera ordem de execução da decisão arbitral, não teria razão de ser o recurso contencioso que dela faculta a lei, pois outro seria o modo de obter essa execução.

O que nos coloca perante a questão da constitucionalidade da imposição desta homologação, contida nos artigos 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77 (na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Decreto-Lei n.º 36/81) e 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, que está naturalmente ligada à natureza jurídica destas comissões arbitrais.

A Constituição da República instituiu os tribunais como «órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo», incumbindo-lhes «assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados» (artigo 205.º, n.ºs 1 e 2, artigos 205.º e 206.º, na redacção anterior).

E no artigo 211.º, depois de estabelecer as diferentes categorias de tribunais, dispõe, no n.º 2, que «podem existir tribunais marítimos e tribunais arbitrais».

É, pois, inequívoco que os tribunais arbitrais se inserem na ordem jurisdicional, caracterizada, nomeadamente, pelas funções que lhes comete o artigo 205.º do mesmo texto, exercidas com a independência garantida pelo artigo 206.º, sendo obrigatórias a suas decisões, que prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades (artigo 208.º, n.º 2).

Foi com este enquadramento constitucional que a Lei n.º 31/86, que deu corpo aos tribunais arbitrais, veio preceituar, no seu artigo 26.º, que a decisão arbitral transita em julgado logo que não seja

susceptível de recurso ordinário e tem a mesma força executiva que a sentença do tribunal judicial de 1.ª instância.

Na mesma linha, veio o Decreto-Lei n.º 51/86, editado na sequência da Lei n.º 80/77 (com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Lei n.º 31/81), atribuir, com vimos, às comissões arbitrais constituídas para os fins específicos previstos neste diploma «a resolução de quaisquer litígios relativos à titulariedade do direito à indemnização e à sua fixação e efectivação» — artigo 18.º, n.º 1 —, comissões arbitrais essas constituídas de acordo com o disposto no artigo 16.º, n.º 2, e julgando «face ao direito vigente aplicável ao processo indemnizatório» — artigo 14.º

Por outro lado, as comissões, a cujo presidente, de um modo geral, cabe exercer todas as funções «necessárias ao funcionamento, apreciação e julgamento dos processos», devem «no prazo máximo de 60 dias após a sua entrada em funcionamento para apreciação de cada litígio» proferir a «decisão da causa», em «conferência», a que «só assistem os árbitros que nela devam intervir»; garantindo a sua independência, estão esses árbitros sujeitos apenas à lei e ao regime de impedimentos e suspeições aplicáveis aos juizes de direito, cabendo a decisão do incidente a estes respeitantes, sem recurso, ao presidente respectivo quanto aos outros árbitros, e ao presidente da Relação de Lisboa quanto àquele (artigos 18.º, 23.º, 21.º, 20.º, 14.º e 11.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 51/86).

Impõe-se, pois, concluir, face ao regime legal descrito, que as comissões arbitrais em causa exercem verdadeiramente a função jurisdicional tal como a caracterizam os artigos 205.º e 206.º da Constituição da República, dirimindo o conflito de interesses da Administração e dos particulares, aquela pugnando pela minimização do valor da indemnização e estes lutando por maximizá-la.

Em síntese: são, pois, as comissões em apreço tribunais, da espécie de tribunais arbitrais prevista no n.º 2 do artigo 211.º do Constituição da República Portuguesa (n.º 2 do artigo 212.º, na redacção anterior) e cuja estrutura e funcionamento constam da Lei n.º 31/86, de 29 de Agosto, com que, nos seus traços essenciais, coincide o regime estabelecido para as comissões arbitrais previstas na Lei n.º 80/77 (redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Lei n.º 36/81) e no Decreto-Lei n.º 51/86, com bem resulta da compaginação dos respectivos textos.

Sendo verdadeiros órgãos jurisdicionais admitidos pela Constituição da República Portuguesa — tribunais arbitrais —, as suas decisões em processos submetidos a seu julgamento são o resultado do exercício da função jurisdicional que a lei fundamental exclusivamente comete aos tribunais e que, por isso mesmo, não podem ficar dependentes, quanto à sua validade, de intervenção de qualquer outro órgão de soberania ou autoridade, impondo-se, só por si, sem prejuízo do recurso jurisdicional que no caso couber, a todas as entidades públicas ou privadas com prevalência sobre as decisões de quaisquer outras autoridades (artigos 114.º, n.º 1, e 208.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).

E não é lícito argumentar em sentido contrário, como se fez no acórdão da Secção de 10 de Julho de 1991, revogado pelo acórdão do pleno da Secção, que seguimos de perto, invocando a circunstância de as alterações introduzidas no artigo 16.º da Lei n.º 80/77 pelo Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Lei n.º 36/81, ter retirado às decisões destas comissões arbitrais a imperatividade, executividade

e prevalência inerentes às decisões jurisdicionais, na medida em que as sujeita a homologação ministerial, para que assumam validade.

É que o que está em causa é precisamente o juízo de constitucionalidade dessa inovação legislativa, já que, pela sua natureza, como se viu, as decisões arbitrais, dadas as outras vertentes da sua disciplina legal, se revelam como materialmente jurisdicionais e foi apenas propósito confessado pelo legislador, no seu preâmbulo, «a simplificação da constituição e funcionamento das comissões arbitrais, tornando-as mais operativas».

As mesmas razões valem para a argumentação da autoridade recorrida quanto ao que se reafirma no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86.

Ora, tendo-se mantido essencialmente na segunda versão da Lei n.º 80/77 a estrutura e a função das comissões arbitrais, estas não perderam a natureza de órgãos jurisdicionais que lhes advinha da primeira versão do texto legal, não podendo então relevar nesse sentido a invocada norma constante do n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, cuja validade tem de ser apreciada e definida.

Aqui chegados, é fácil concluir sobre a questão da inconstitucionalidade do n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, na redacção do citado Decreto-Lei n.º 343/80, e do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, que, afinal, reproduz aquele.

Tais preceitos, como se viu, exigem como requisito de validade das decisões das comissões arbitrais a sua homologação por despacho do Ministro das Finanças e do Plano.

Mas sendo essas decisões, como se demonstrou, a expressão da função jurisdicional por um arbitral, a Constituição da República Portuguesa não consente, nos termos que foram expostos, que a sua validade fique dependente de qualquer procedimento de uma autoridade administrativa, que, bem ao contrário, a terá de acatar.

Daí que os citados preceitos infringam o regime instituído nos referidos artigos 114.º, 205.º, n.º 1, e 208.º, n.º 2, da Constituição, pelo que estão feridos de inconstitucionalidade e, por isso, não podem ser aplicados pelos tribunais (artigo 207.º da mesma lei fundamental).

Poderá objectar-se que as comissões arbitrais em apreço não são órgãos jurisdicionais, mas apenas instrumentos ou forma de composição não jurisdicional de conflitos que o n.º 4 do artigo 205.º da Constituição da República Portuguesa permite que a lei institucionalize, pelo que, assim, nada obstará a que as suas decisões fiquem dependentes, quanto à sua validade, da homologação prevista no n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, e no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86.

Mas, a poderem-se excluir essas comissões da função jurisdicional, não poderiam também considerar-se nesse novo âmbito, visto que a referida exigência de homologação exclui em absoluto essa pretensa natureza das comissões.

Na verdade, como instrumento ou forma de composição de litígios, teriam de visar resultado a que os interessados chegassem mediante ponderação e discussão das questões em aberto, que exprimissem a solução encontrada por consenso, a que se chegaria por transigências mútuas, uma vez que uma composição de interesses por natureza implica uma conciliação.

Ficar esse resultado dependente da homologação das partes, teríamos a prepotência da parte com poder homologatório sobre a outra,

negando-se assim a finalidade que se teria visado atingir com esse instrumento de composição de interesses.

Reconhecida, como decorre do exposto, a inconstitucionalidade material do artigo 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Lei n.º 36/81, e o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, recusa-se, em cumprimento do artigo 207.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a aplicação daquelas normas legais.

Consequentemente, o despacho impugnado contenciosamente, que neles se fundamentou, não tem base legal, e constituindo juízo de censura, por parte de autoridade administrativa, a uma decisão jurisdicional, de tribunal arbitral, como se fora de hierarquia superior, enferma de usurpação de poder.

Pelo exposto, dando provimento ao concurso por tal fundamento, declaram a nulidade do acto recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Alberto Manuel Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Actos que autorizam a abertura de concurso e o acrescentamento de vagas.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Os despachos que autorizam a abertura de concurso de provimento para lugares de assistente hospitalar da carreira médica hospitalar e os que autorizam que sejam acrescentadas vagas são actos preparatórios da decisão final, não destacáveis, não produzem por si próprios qualquer efeito sobre a situação jurídica dos concorrentes.*
- 2 — *A decisão que indefere o recurso hierárquico daqueles despachos não é recorrível contenciosamente.*

Recurso n.º 26 646, em que são recorrente Mariana Gomes Serra de Lemos e recorrida a Ministra da Saúde e outros. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

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

Mariana Gomes Serra de Lemos, interna prolongada do internato complementar de psiquiatria, residente na Rua do Professor Luís Costa, 96, Porto, interpôs recurso contencioso do despacho da Sr.ª Ministra da Saúde que, concordando com um parecer da Direcção-Geral

dos Cuidados de Saúde Primários, indeferiu o recurso hierárquico por ela interposto dos despachos do director-geral dos Cuidados de Saúde Primários e da subdirectora-geral do Departamento de Recursos Humanos, publicados no *Diário da República*, 2.^a série, pp. 4353 e 4354 e 13 297, que autorizaram a abertura de concurso de provimento para lugares de assistente hospitalar da carreira médica hospitalar e que fossem acrescentadas vagas para serem preenchidas por candidatos a esse concurso.

Alega que é da competência ministerial a autorização para o provimento dos referidos lugares e que o director-geral dos Cuidados de Saúde Primários e a subdirectora-geral do Departamento de Recursos Humanos, sem que para tal tivessem delegação, abriram concurso para o efeito.

Esse concurso era de âmbito regional e exclusivamente válido para o preenchimento dos lugares vagos na especialidade de psiquiatria nos estabelecimentos constantes do respectivo aviso.

Apresentaram-se a concurso na zona norte 30 candidatos; depois de efectuada a prova curricular, saídos os respectivos resultados e de que a quase totalidade de concorrentes ter efectuado a segunda e última prova, a prova prática, já, portanto, com as notas finais praticamente definidas, foi publicado, sob autorização daquelas entidades, no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 267, p. 13 297, aviso acrescentando novas vagas.

Essas vagas destinavam-se, assim, aos concorrentes colocados nos primeiros lugares.

A recorrente interpôs recurso hierárquico, que foi indeferido.

A decisão está inquinada dos vícios de incompetência e de desvio de poder.

A entidade recorrida respondeu afirmando que a competência ministerial relativa à autorização para provimento dos lugares de assistente hospitalar foi delegada pelo Despacho n.º 2/86, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 30, de 5 de Fevereiro de 1986, no director-geral dos Cuidados de Saúde Primários, e pelo Despacho n.º 24/86, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 150, de 3 de Julho de 1986, na subdirectora-geral do Departamento de Recursos Humanos, tendo a abertura do concurso de provimento de lugares de assistente hospitalar sido autorizada por despacho dessas entidades.

Alguns meses após a abertura do referido concurso foi publicado novo aviso, colocando a concurso vagas já existentes à data da abertura do mesmo.

Para salvaguardar a possibilidade de existência de eventuais interessados nas vagas acrescentadas que não tenham concorrido, foi concedido novo prazo para apresentação de candidaturas.

Pretendeu-se economizar meios e a possibilidade de aparecimento de novos candidatos exclui a intenção de atribuir vagas a concorrentes predeterminados.

Não se verificam, pois, os vícios imputados ao acto.

Foram citados os recorridos particulares, dos quais contestaram Rui Augusto Moreira, Elias Diamantino Bernardo Costa Faro e Maria Soledade Pereira Coutinho Gomes Varela, que suscitaram a questão prévia da irrecorribilidade do acto impugnado, porque os despachos que autorizaram os avisos são actos preparatórios e não definitivos, e defenderam inexistir os vícios invocados pela recorrente porque os despachos que autorizaram a abertura do concurso de provimento

foram proferidos ao abrigo de delegação de competência ministerial e não foram alegados, e muito menos provados, factos que integrem desvio de poder.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal emitiu o seguinte duto parecer:

«A nosso ver, procede a questão prévia suscitada pelos recorridos particulares, Rui Moreira, Elias Faro e Maria Soledade Varela.

Assim, não sendo lesivo o acto objecto do presente recurso contencioso, deverá o mesmo recurso ser rejeitado por manifesta ilegalidade da sua interposição — artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

De qualquer modo, ainda que se perfilhasse o entendimento de que eram susceptíveis de recurso hierárquico necessário, para abertura de via contenciosa, os actos do director-geral dos Cuidados de Saúde Primários e da subdirectora-geral do Departamento de Recursos Humanos, o presente recurso, atentos os elementos de instrução juntos, teria de ser rejeitado, dada a intempestividade do recurso hierárquico e por se ter formado caso resolvido no tocante àqueles actos, sendo meramente confirmativo o acto da Sr.^a Ministra da Saúde.

Com efeito, aqueles actos foram publicados no *Diário da República*, 2.^a série, em 4 de Abril de 1987 e em 19 de Novembro de 1987, tendo sido largamente ultrapassado o prazo de um mês, estabelecido no artigo 34.º, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, para interposição do recurso hierárquico, e sem que a recorrente tenha feito uso do mecanismo processual do artigo 82.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, nos precisos termos aí previstos, de forma a suspender o prazo de interposição do recurso hierárquico — cf. o processo instrutor, formado por dois apensos.

Como se vê também pelos motivos ora expostos, há manifesta ilegalidade de interposição do recurso, determinante da sua rejeição (cf., no sentido da posição por nós tomada agora, o acórdão da Secção de 9 de Dezembro de 1988, no recurso n.º 21 926, e o acórdão da Secção de 6 de Novembro de 1990, no recurso n.º 27 239).»

Ouvida a recorrente sobre as questões prévias, nada disse.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Está assente a seguinte matéria de facto:

a) Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 79, de 4 de Abril de 1987, foi declarado que, autorizado por despachos do director-geral dos Cuidados de Saúde Primários e da subdirectora-geral do Departamento de Recursos Humanos, respectivamente de 5 e de 10 de Março de 1987, se encontra aberto concurso de provimento para lugares de assistente hospitalar da carreira médica hospitalar.

O concurso é regional e exclusivamente válido para o preenchimento dos lugares vagos na especialidade de psiquiatria nos estabelecimentos constantes do n.º 7 do aviso.

O n.º 7 do aviso indica as vagas a preencher no concurso;

b) A recorrente, Mariana Gomes Serra de Lemos, e os recorridos particulares candidataram-se ao referido concurso de provimento;

c) No *Diário da República*, 2.^a série, n.º 267, de 19 de Novembro de 1987, foi publicado o seguinte aviso:

«No *Diário da República*, 2.^a série, n.º 79, de 4 de Abril de 1987, foi publicado o aviso de abertura de concurso de provimento para assistentes hospitalares. Verificando-se que existiam, nas zonas norte

e sul, naquela data, vagas susceptíveis de serem colocadas a concurso e que não foram contempladas no mapa de vagas então publicado, torna-se público que foi autorizado por despachos do director-geral dos Cuidados de Saúde Primários e da subdirectora-geral do Departamento de Recursos Humanos, respectivamente de 30 de Outubro e 4 de Novembro de 1987, o seguinte:

1 — São acrescentadas ao mapa de vagas então publicado as seguintes:

[...]

2 — Considerando-se a possibilidade da existência de eventuais interessados nas vagas agora acrescentadas que não tenham concorrido, decorre, a partir da data da publicação do presente aviso, um prazo de 20 dias para apresentação de candidaturas, nos mesmos termos do aviso de abertura publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 79, de 4 de Abril de 1987.»;

d) Pelos Despachos da Ministra da Saúde n.ºs 2/86, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 30, de 5 de Fevereiro de 1986, e 24/86, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 150, de 3 de Julho de 1986, foi delegada no director-geral dos Cuidados de Saúde Primários e na subdirectora-geral do Departamento de Recursos Humanos, respectivamente, a competência para autorizar o provimento dos lugares de assistente hospitalar.

Apreçiemos prioritariamente a questão da recorribilidade do acto impugnado.

O acto que determina a abertura de um concurso apenas dá início a um processo gracioso, que conduz a um resultado final, e que constitui o acto definitivo e executório — por todos, o acórdão do tribunal pleno de 24 de Junho de 1986.

O acto que ordena a abertura de um concurso é meramente preparatório ou instrumental da decisão final.

No caso, os actos que autorizaram a abertura do concurso e os que autorizaram que fossem acrescentadas vagas são instrumentais em relação ao resultado final.

Quaisquer vícios desses actos projectam-se no acto definitivo — resultado do concurso — e poderão, e deverão, ser conhecidos em recurso interposto deste último.

Por outro lado, pode a Administração, até à decisão final, sanar tais vícios.

Os despachos em causa não são também actos destacáveis, ou seja, actos que, não pondo termo a um processo gracioso nem constituindo decisão de uma questão prejudicial ou de um incidente autónomo desse mesmo processo, «implicam, de per si, decisão final relativamente a certa pessoa ou comprometam irremediavelmente em certo sentido a decisão a tomar» (Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a ed., t. I, p. 445).

Os mencionados despachos não produziram, por si próprios, qualquer efeito sobre a situação jurídica da recorrente.

O acto impugnado de indeferimento de recurso hierárquico dessas decisões não é, deste modo, definitivo e executório, pelo que dele não cabe recurso contencioso, nos termos do artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

A procedência desta questão prévia torna inútil o conhecimento da intempetividade do recurso hierárquico, suscitado pelo Ministério Público, e impede a apreciação dos vícios no recurso contencioso.

Pelo exposto, rejeitam o recurso.

Condenam a recorrente nas custas, com a taxa de justiça de 10 000\$ e a procuradoria de 5000\$.

lisboa, 1 de Abril de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Empreitadas de obras públicas. Directivas da CEE. Artigo 23.º da Directiva do Conselho das Comunidades, de 26 de Julho de 1971, n.º 71/305/CEE.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *As directivas do Conselho da CEE produzem efeitos directivos verticais, devendo os tribunais dos respectivos Estados membros tê-las em consideração como direito comunitário quando as disposições nelas contidas sejam claras, precisas, incondicionais, completas e juridicamente perfeitas, criando para os particulares direitos subjectivos, e ainda que, decorrido o período nelas fixado para a sua execução, o respectivo Estado membro se tenha abstido de as transpor para o direito interno nacional ou tenha feito uma transposição incorrecta ou incompleta.*
- 2 — *Em concurso de empreitada de obra pública, sendo adjudicante a Junta Autónoma das Estradas, não impede a aplicação da norma contida na primeira parte do último parágrafo do artigo 23.º da Directiva do Conselho CEE, de 26 de Julho de 1971, n.º 71/305/CEE, o facto de Portugal ter omitido, junto de outros Estados membros e da Comissão das Comunidades, a informação prevista na parte final desse último parágrafo.*
- 3 — *Mas da omissão dessa informação apenas resulta, para os candidatos empreiteiros estabelecidos em qualquer dos demais países membros da CEE, a faculdade de, relativamente às matérias das alíneas e) e f) desse artigo 23.º da citada Directiva, apresentarem, em substituição dos respectivos documentos certificativos das autoridades portuguesas, uma declaração, feita sob juramento, e perante autoridade judicial ou administrativa, notário ou organismo profissional qualificado do país de origem, no sentido de que, quanto a tais matérias das alíneas e) e f), têm as suas situações regularizadas de acordo com as disposições legais portuguesas; dessa referida omissão não resulta que tais candidatos estão dispensados da apresentação das aludidas declarações de substituição dos documentos certificativos, ou que estas se reportem à re-*

gularização da situação dos candidatos, perante as disposições legais dos seus países de origem.

Recurso n.º 28 840, quem que são recorrente o presidente da Junta Autónoma das Estradas e recorrida Rizzani de Eccher, SPA. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) Rizzani de Eccher, SPA, empresa de construção, com sede em Udine, Itália, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho de 15 de Abril de 1988, do presidente da Junta Autónoma das Estradas (JAE), que indeferiu recurso hierárquico por ela interposto da decisão da comissão do acto público de concurso internacional para a arrematação da empreitada «EN/ICI — Construção da Nova Ponte de Viana do Castelo», pela qual a recorrente foi excluída desse concurso.

Invocou, em síntese, os seguintes fundamentos:

1) Falta de fundamentação de facto e de direito, com violação do disposto nos artigos 90.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, e 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

2) Violação de lei, por erro nos pressupostos de facto e de direito, pois, sendo empresa italiana, que nunca exercera em Portugal qualquer actividade económica, não possuindo neste país qualquer registo de pessoa colectiva, ou fiscal, ou sede, estabelecimento principal, escritório, sucursal, agência ou outra forma de representação ou interesse, estava impedida de apresentar documento comprovativo do último pagamento da contribuição industrial ou pagamento de quotizações para a Segurança Social, já que nenhuma repartição de finanças ou organismo da Segurança Social certifica pela negativa que uma empresa não opere em Portugal nada deve ao Estado, e, assim, incorreu em tal vício ao não considerar como prova bastante os documentos por ela juntos com a sua proposta e uma vez que a lei interna portuguesa não consente a exclusão de um concorrente nas condições da ora recorrente;

3) Violação do direito comunitário, parte final do artigo 23.º da Directiva n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho de 1971, integrada na ordem jurídica portuguesa e directamente aplicável em Portugal, por via do disposto nos artigos 8.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, 189.º do Tratado da CEE e Tratado de Adesão de Portugal, pois juntou a declaração prevista no citado artigo 23.º, *in fine*, para além de documento considerado bastante pela Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, tendo-se em conta que Portugal não deu ainda cumprimento ao disposto na parte final do artigo 23.º da citada Directiva, pois não designou a entidade competente para a emissão dos documentos aí referidos, e que tal artigo 23.º é disposição imperativa, clara e incondicional.

b) Contestou a entidade recorrida, pugnando pelo improvimento do recurso, juntando o processo instrutor apenso.

Alegou em resumo:

O acto recorrido está suficientemente fundamentado, tendo a recorrente apreendido claramente as razões que determinaram a sua exclusão do concurso, como resulta da sua petição de recurso, ao reportar-se às alíneas b) e c) do n.º 14.1 do programa do concurso,

que reproduzem as alíneas e) e f) do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, e ao fazer toda a sua argumentação em torno dessas disposições e da Directiva do Conselho das Comunidades n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho de 1971, nomeadamente do seu artigo 23.º

Não ocorre o invocado vício de erro nos pressupostos, porquanto as alíneas e) e f) do artigo 72.º do citado Decreto-Lei n.º 235/86 constituem a transposição para a ordem jurídica portuguesa do preceituado nas alíneas e) e f) do artigo 23.º da citada Directiva n.º 71/305/CEE, sendo objectivo desta permitir que o dono da obra conheça a situação dos concorrentes quanto ao cumprimento das suas obrigações tributárias como quanto ao pagamento de quotizações para a Segurança Social.

Daí que os concorrentes às empreitadas, tratando-se de empresas que nunca tenham exercido a sua actividade em Portugal, porque não estão em condições de lhes ser exigível a apresentação dos documentos comprovativos do pagamento de contribuição industrial ou de quotização para a Segurança Social, têm, no entanto, de provar que não procederam a qualquer daqueles pagamentos, porque não tinham a obrigação de efectuar os respectivos pagamentos, ou seja, têm de provar que a sua situação é regular, perante as leis de Portugal, quanto ao cumprimento das leis tributárias e quanto ao pagamento das quotizações para a Segurança Social.

Em princípio, tal prova deve ser obtida junto das autoridades competentes do país da entidade adjudicante, neste caso, Portugal, e, não podendo neste ser emitido nenhum documento ou certificado desse teor, deve a respectiva prova ser feita em substituição, nos termos do último parágrafo do artigo 23.º da citada Directiva n.º 71/305/CEE, ou seja, «por uma declaração feita, sob juramento, pelo interessado perante uma autoridade judicial ou administrativa, um notário ou um organismo profissional qualificado do país de origem ou proveniência».

Ora, em Portugal, nem a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (no que diz respeito à contribuição industrial e aos impostos, em geral) nem o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (no que diz respeito às contribuições para a Segurança Social) estão em condições de certificar que determinada empresa jamais exerceu qualquer actividade em Portugal, mas podem certificar que dos ficheiros nada consta relativamente a certa empresa.

Por isso, a recorrente, com a sua proposta, devia ter junto certidões dos citados serviços portugueses, onde se referisse que nada constava dos seus ficheiros quanto à empresa recorrente, bem como uma declaração, sob juramento, nos termos do artigo 23.º da citada Directiva, relativas à regularidade da sua situação, mas face às exigências da lei portuguesa.

Só assim demonstraria que o facto de sobre ela nada constar nos ficheiros daqueles serviços se devia ao facto de nunca ter exercido qualquer actividade em Portugal, e não à eventual circunstância de ter sido exercida irregularmente actividade em Portugal, sem que tal exercício tivesse sido detectado pelas autoridades competentes.

No caso, a recorrente, esgotado o prazo prescrito no caderno de encargos (31 de Março de 1988), juntou uma certidão das autoridades fiscais portuguesas, onde se refere nada constar dos respectivos ficheiros quanto à recorrente, mas não juntou qualquer certidão emitida

pelos serviços da Segurança Social, nem juntou a declaração prevista no artigo 23.º da Directiva n.º 71/305/CEE.

As declarações que juntou não foram emitidas sob juramento, conforme manda o artigo 23.º da mencionada Directiva, com excepção de uma delas, ajuramentada e reportada à regularidade da sua situação, mas face à lei italiana.

Portanto, a entidade recorrida não cometeu qualquer erro sobre os pressupostos, tendo-se limitado a interpretar os textos por forma a garantir a indispensável uniformidade de critérios na apreciação da situação de todos os concorrentes.

E, como resulta do exposto, não tendo a recorrente apresentado, em tempo, os documentos que as autoridades estavam em condições de emitir, nem a declaração feita sob juramento e prevista no artigo 23.º da Directiva n.º 71/305/CEE, relativa à regularidade da sua situação face à lei portuguesa, e quanto às obrigações tributárias e quotizações da Segurança Social, o acto impugnado não violou essa norma comunitária.

c) Após alegações e visto final do Ex.º Magistrado do Ministério Público, este no sentido de ser negado provimento ao recurso, o Sr. Juiz *a quo* proferiu a decisão de fls. 139 a 144 v.º, que aqui se dá por reproduzida, anulando o acto recorrido, por «estar evadido de vício de violação de lei por erro nos pressupostos», decidindo que o mesmo fez «incorrecta apreciação da situação de facto e . . . aplicação errada do artigo 72.º, n.º 1, alíneas e) e f), do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, quando era aplicável a regra de direito comunitário, clara, precisa e incondicional, do último parágrafo do artigo 23.º da Directiva do Concelho das Comunidades n.º 71/305/CEE».

Desse modo, considerou prejudicado o conhecimento das demais ilegalidades invocadas pela recorrente.

Para assim concluir, partiu dos seguintes considerandos:

Os documentos exigidos pelo n.º 14.1, alíneas b) e c), do programa do concurso são os que se exigem no artigo 72.º, alíneas e) e f), do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, o qual, segundo se diz no seu relatório, introduziu as regras constantes das Directivas n.ºs 71/304/CEE e 71/305/CEE.

Contudo, não foi transposta para esse diploma, nem consta do direito interno português, a norma do último parágrafo do artigo 23.º da citada Directiva n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho de 1971, que dispõe sobre a «substituição» dos documentos exigidos nas alíneas e) e f) do artigo 72.º do citado Decreto-Lei n.º 235/86 e também nas alíneas e) e f) do artigo 23.º da Directiva n.º 71/305/CEE.

É, assim, omisso o direito nacional quanto à regra de «substituição» desses documentos.

Acresce ainda que o Estado Português não fez a designação das autoridades e organismos competentes para a emissão dos documentos certificativos de que não ocorrem as situações previstas nas alíneas e) e f) do artigo 23.º citado.

Nos termos do artigo 189.º, n.º 3, do Tratado CEE, o Estado Português estava vinculado a eliminar restrições ou entraves à livre prestação de serviços nos limites definidos pela citada Directiva, sendo certo que a norma constante do último parágrafo do artigo 23.º daquela é clara, precisa e incondicional, podendo os particulares invocá-la em juízo para exigir do Estado e seus organismos o cumprimento das obrigações estabelecidas em tal Directiva.

O direito nacional português adoptado no Decreto-Lei n.º 235/86, em execução da Directiva n.º 71/305/CEE, deve, pois, ser interpretado em conformidade com o direito comunitário, e desde logo com tal Directiva.

«Ao omitir-se na transposição para o direito interno uma regra de substituição de certos documentos exigidos como formalidade de um concurso, ao omitir-se a indicação das autoridades competentes para emitir os documentos comprovativos das obrigações referidas nas alíneas e) e f) do artigo 23.º da Directiva n.º 71/305/CEE, está a frustrar-se o resultado a que o Estado Português estava vinculado.

Mais, ao deixar de indicar as autoridades competentes para emitir os documentos necessários ao concurso, o Estado Português coloca os concorrentes estrangeiros numa posição que não lhes permite também a utilização do mecanismo de substituição por declaração nos termos da primeira parte do último parágrafo do artigo 23.º da Directiva, porque torna quase impossível saber ou afirmar com segurança se é ou não emitida para o caso concreto de cada concorrente, designadamente que nunca exerceu actividade em Portugal, uma qualquer certificação pelas autoridades portuguesas.»

É invocável perante o Estado e as autoridades portuguesas o direito da recorrente a ver indicada a autoridade competente para a certificação da situação fiscal e perante a Segurança Social e a ver substituída essa certificação quando impossível ou não praticada pelas entidades competentes.

A real situação de facto da recorrente, provada no concurso, de concorrente estrangeiro, e invocada por declaração, de nunca ter exercido actividade em Portugal, era incompatível com a produção da prova nos termos exigidos directamente nas alíneas b) e c) do n.º 14.1 do programa do concurso, correspondente às alíneas e) e f) do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86.

A situação jurídica exigia a informação adequada da concorrente sobre a entidade competente para certificação de certos factos e a análise do caso face ao mecanismo de substituição dos documentos ou certificações impossíveis de obter, pela declaração prevista na primeira parte do último parágrafo do artigo 23.º da citada Directiva.

Ao indeferir-se a pretensão da recorrente com base no incumprimento das alíneas b) e c) do n.º 14.1 do programa do concurso, correspondentes às alíneas c) e f) do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86, não se considerou a referida e real situação de facto da recorrente, nem os dispositivos aplicáveis — o último parágrafo do artigo 23.º da citada Directiva —, pelo que no acto recorrido se cometeu um erro de apreciação da situação de facto da recorrente e do direito aplicável.

d) Inconformada, a autoridade recorrida interpôs, tempestivamente, recurso para este Tribunal, pedindo a revogação da decisão recorrida e formulando, no termo da sua alegação, as seguintes conclusões, com especificação das normas jurídicas violadas, após ter sido para o efeito convidada pelo Tribunal:

«1.ª Não é logicamente possível afirmar que a entidade adjudicante não informou adequadamente a concorrente, já que esta não solicitou dessa entidade nenhuma informação ou esclarecimento quanto às questões em apreço (e isto, não obstante a expressa consagração de tal faculdade, tanto na lei como no programa do concurso);

2.ª Mesmo aceitando que o Estado Português não transpôs correctamente para a ordem jurídica interna o regime da Directiva

n.º 71/305/CEE — designadamente por não estar expressamente consagrado na lei o mecanismo de substituição de documentos a que se refere o artigo 23.º da Directiva citada —, daí não decorre que o acto adoptado deva ser anulado. Com efeito, como consta já das alegações apresentadas perante o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, a entidade adjudicante não põe, nem nunca pôs, em dúvida a aplicabilidade do regime consagrado naquele acto de direito derivado, sendo o seu comportamento inteiramente conforme ao que nele se dispõe;

3.ª Não é logicamente aceitável que se dê como pressuposto que o regime do artigo 23.º da Directiva n.º 71/305/CEE é aplicável ao caso concreto — como se faz, e bem, na sentença recorrida — sem que daí se extraíam as consequências necessárias quanto aos meios de prova admissíveis. Não é possível afirmar uma coisa e o seu contrário simultaneamente;

4.ª Dos elementos constantes do processo — e tal como a entidade adjudicante sublinhou na altura própria (fls. 115 e 115 v.º) — resulta ainda que os pedidos de certidão formulados pela concorrente deram entrada nos serviços competentes já depois de expirado o prazo para a apresentação das propostas, sendo também posteriores a essa data os requerimentos apresentados ao Secretário de Estado da Integração Europeia, ao Secretário de Estado da Construção e Habitação, ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e ao Ministro das Finanças (cf. os documentos n.ºs 1 a 7, juntos às alegações apresentadas pela empresa perante o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa). Ora, também estes dados, de importância fundamental para a decisão da presente espécie, não foram ponderados na sentença proferida.

Finalmente, não obstante o alegado vício de forma, por falta de fundamentação, não ter sido apreciado pelo digno Tribunal *a quo*, sempre se dirá que também esse vício não é procedente pelas razões invocadas tanto na resposta à petição de recurso (fls. 43 a 46) como nas alegações (fls. 109 v.º a 111).

Normas violadas:

O artigo 64.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto;

O artigo 23.º (último parágrafo) da Directiva, do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias, n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho.»

e) Contra-alegou a ora recorrida, finalizando com as seguintes conclusões, em defesa da manutenção da sentença recorrida:

«1.ª Porque o acto recorrido enfermava de total falta de fundamentação de facto e de insuficiente fundamentação de direito, violando assim o artigo 90.º, n.º 3, da Decreto-Lei n.º 235/86 e as alíneas a), b), c) e d) do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, o que gera vício de forma, determinante da anulabilidade da decisão recorrida;

2.ª Porque o acto recorrido violou também a lei nacional ao não aceitar a prova apresentada, reputada suficiente pela autoridade interessada e competente, a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos;

3.ª Porque a decisão recorrida violou o direito comunitário ao não considerar a declaração jurada apresentada pela recorrente, feita em conformidade com o artigo 23.º da Directiva Comunitária

n.º 71/305/CEE, nos termos que é internacionalmente aceite nos países da CEE.»;

f) O Ex.º Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu seu parecer no sentido de se conceder provimento ao recurso, pelas conclusões da recorrente-agravante.

g) Foram colhidos os vistos legais.

II

Mostram-se provados os seguintes factos, com relevo para a decisão:

A) Por anúncio publicado no *Diário da República*, 3.ª série, n.º 254, de 4 de Novembro de 1987, p. 15 843, alterado por avisos publicados no *Diário da República*, 3.ª série, n.ºs 29, de 4 de Fevereiro de 1988, e 64, de 17 de Março de 1988, bem como no suplemento do *Jornal das Comunidades Europeias*, de 6 de Janeiro de 1987, p. S-217/5, e de 30 de Janeiro de 1988, p. S-21/37, a JAE pôs a concurso público a adjudicação da empreitada relativa à seguinte obra: «Estrada Nacional 13/IC1 — Construção da Nova Ponte de Viana do Castelo», obra por série de preços, com o preço base do concurso de 3 500 000 000\$, aí referindo, nomeadamente, que as propostas teriam de dar entrada na JAE até 31 de Março de 1988; que podiam concorrer empresas ou grupos de empresas que declarassem a intenção de se constituírem juridicamente numa única entidade ou em consórcio externo, em regime de responsabilidade solidária, tendo em vista a celebração do contrato; que o projecto, o caderno de encargos, o programa do concurso e os documentos complementares podiam ser examinados na JAE — Direcção do Serviço de Pontes, Praça da Portagem, 2800 Almada, ou na Direcção de Estradas de Viana do Castelo, Rua da Bandeira, 415, 4900 Viana do Castelo. (Apenso A, pp. 1 a 7).

B) Do programa do concurso consta, nomeadamente:

«2 — Reclamações ou dúvidas sobre as peças patenteadas no concurso.

2.1 — A entidade que preside ao concurso é a Junta Autónoma das Estradas, à qual devem ser apresentadas por escrito, até ao dia 22 de Fevereiro de 1988, as reclamações e pedidos de esclarecimento de quaisquer dúvidas surgidas na interpretação das peças patenteadas.

2.2 — Os esclarecimentos a que se refere o número anterior serão prestados por escrito, até 7 de Março de 1988. A falta de resposta até esta data poderá justificar o adiamento do concurso, desde que requerido pelo interessado, nos termos do n.º 2 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.

2.3 — Simultaneamente com a comunicação dos esclarecimentos ao concorrente que os solicitou, juntar-se-á cópia dos mesmos às peças patentes em concurso e proceder-se-á à imediata divulgação desse facto pela forma utilizada para o anúncio do concurso.

[...]

14.1 — A proposta será instruída com os seguintes documentos:

a) Declaração, com assinatura reconhecida, na qual o concorrente indique o seu nome, número fiscal de contribuinte, estado civil e domicílio, ou, no caso de ser uma sociedade, a denominação social, a sede, o número de pessoa colectiva, as filiais que interessem à execução do contrato, os nomes dos titulares dos corpos gerentes e de outras pessoas com poderes para a obrigar, registo comercial de constituição e

das alterações do pacto social, e que não está em dívida à Fazenda Nacional por contribuições e impostos liquidados nos últimos três anos;

- b) Documento comprovativo do último pagamento da contribuição industrial e, sempre que este não respeite ao ano mais recente, documentação justificativa do não pagamento posterior, elaborada ou confirmada pela repartição de finanças competente;
- c) Documento comprovativo de se encontrar regularizada a sua situação relativamente às contribuições para a Segurança Social.

14.2 — Quando os documentos a que se alude no número anterior não estiverem redigidos em língua portuguesa serão acompanhados de tradução legalizada ou em relação à qual o concorrente declare aceitar a sua prevalência, para todos e quaisquer efeitos, sobre os respectivos originais.

14.3 — O reconhecimento da assinatura do concorrente não será exigido na proposta nem em qualquer documento, para além do referido na alínea *a*) do n.º 14.1.

14.4 — Os documentos comprovativos exigidos no n.º 14.1 observarão a sua validade legal, devendo ser apresentados os originais, emitidos pelos serviços competentes, ou fotocópias notariais [...]» (Apenso A, pp. 2, 9 e 10).

C) Consta do caderno de encargos, nomeadamente, que as cláusulas gerais são as aprovadas pela Portaria n.º 605-C/86, de 16 de Outubro, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, suplemento, de 25 de Junho de 1986.

E nada se refere como cláusulas especiais relativamente a empresas estrangeiras. (Apenso A do caderno de encargos, pp. 1 e seguintes).

D) Juntamente com a sua proposta, fechada e lacrada (ainda não aberta), a ora recorrida instruiu a mesma (apenso B 2) com uma declaração relativa ao n.º 14.1, alínea *a*), do programa do concurso (fl. 20 desse apenso, que aqui se dá por reproduzida), datada de 28 de Março de 1988, assinada pelo seu representante legal, com assinatura notarialmente reconhecida pelo 9.º Cartório Notarial de Lisboa, na qual aquele declara, sem ser sob juramento, que:

«Rizzani de Eccher, SPA, com sede em Udine, Itália, Via Melegnano, 109, com o cartão de identificação de pessoa colectiva n.º 00167700301, o capital social de 5 986 700 000 liras italianas e inscrição junto do Tribunal de Udine com o n.º 4081 [...], não está em dívida à Fazenda Nacional por quaisquer contribuições ou impostos liquidados nos últimos três anos.»

E) Juntou também declaração, com a mesma data, também não ajuramentada, assinada sem qualquer reconhecimento, sob chancela da ora recorrida e em papel timbrado da mesma, onde, como «declaração do n.º 14.1, alínea *b*)», consta:

«Rizzani de Eccher, SPA, declara que, nunca tendo trabalhado em Portugal, não tem qualquer contribuição industrial em atraso.» (Fl. 21 do apenso B 2).

F) E juntou ainda declaração, da mesma data, igualmente não ajuramentada, assinada sem qualquer reconhecimento, sob chancela da

ora recorrida em papel timbrado da mesma, onde, como «declaração do n.º 14.1, alínea *c*)», consta:

«Rizzani de Eccher, SPA, declara que nunca realizou qualquer trabalho em Portugal, pelo que nunca fez qualquer desconto para a Segurança Social.» (Fl. 22 do apenso B 2).

G) A ora recorrida, para além de outras declarações (que irrelevam para o caso *sub judice*), juntou ainda:

1 — A fl. 70 do apenso B 2, uma fotocópia simples de uma declaração, redigida à máquina e em italiano, prestada sob juramento, em 4 de Março de 1988, pelo representante da ora recorrida, Cláudio de Eccher, junto do notário de Udine, Alberto Menazzi, que declara tê-la redigido, onde se lê «[...] sono certo, il quale presenta ai sensi della lettera f), articolo 23 del capitolo I della Directiva CEE 26 Luglio 1971, n.º 305, la seguente dichiarazione sotto il vincolo del giuramento: che l, impresa é in regola con gli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse secondo le disposizioni legali italiane [...]».

2 — A fl. 71 do apenso B 2, um fotocópia simples de uma tradução não legalizada e sem referência a qualquer outro documento em língua italiana, onde se lê, nomeadamente:

«República Italiana. — Declaração.

No ano de mil novecentos e oitenta e oito, dia quatro de Março, em Unidine, no meu escritório [...], está presente o Sr. Cláudio de Eccher, representante da empresa Rizzani de Eccher, SPA [...], e desta identidade, eu, escrivão, estou pessoalmente seguro que apresenta segundo a letra *e*), do artigo 26.º do capítulo I da Directiva CEE do dia 26 de Julho de 1971, n.º 305, a seguinte declaração sob o vínculo de juramento: que a empresa está em regra com as obrigações relativas ao pagamento dos impostos e das taxas segundo as prescrições legais italianas.

Eu, escrivão, redigi este documento jurado, escrito à máquina [...]

3 — Uma declaração, redigida em italiano, com correspondente tradução para português, datada de 2 de Março de 1988, passada pelo Instituto Nacional da Previdência social, da sede provincial de Udine, de que consta na tradução, nomeadamente, o seguinte:

«A pedido da sociedade Rizzani de Eccher, SPA, cuja sede é em Udine, Via Melegnano, comunica-se que a mesma está inscrita nesta sede no ramo indústria (número de matrícula 860823098) e que, no período de 2 de Agosto de 1987 a 31 de Janeiro de 1988, tem notificado em média 257 dependentes.

Até agora tem efectuado as suas obrigações contributivas previstas pelas normas da lei em vigor.

Embora, faz-se expressa reserva, a todos os efeitos da lei, de recobrar eventuais diferenças e acessórios pertencentes, aferentes ao período objecto da declaração, no caso de resultarem as ditas diferenças em consequência de controlos sucessivos». (Fls. 76 e 77 do apenso B 2).

4 — Uma declaração, datada de 2 de Março de 1988, redigida em italiano, com respectiva tradução para português, passada pela Caixa de Mutualidade e Assistência dos Edificadores, da qual consta, nomeadamente, o seguinte:

«A pedido do interessado, declara-se que a empresa de construção Rizzani de Eccher, SPA, que tem sede em Udine, Via Melegnano, 109, é inscrita nesta Caixa dos Edificadores, com o número de po-

sição 0379, e, data de hoje, está em regra com os pagamentos para os fundos de reserva e as contribuições correspondentes.

Outorga-se a presente como certificado de regularidade contributiva para concurso de empreitada.» (Fls. 72 e 73 do apenso B 2).

5 — Uma declaração, datada de 2 de Março de 1988, do Instituto Nacional para o Seguro contra os Acidentes, redigida em italiano, com tradução para português, onde, com referência à Rizzani de Eccher, SPA, Pos. Ass. 45170/81, se declara:

«A pedido, declara-se que essa firma, com a posição de seguros acima mencionada, há efectuado o seguro obrigatório contra os acidentes e as doenças profissionais do pessoal empregado nos trabalhos seguintes: construções particulares e públicas.

Declara-se, outro assim, que, pela posição de seguros acima indicada, essa firma está ao corrente com o pagamento dos prémios devidos e requeridos até hoje.» (Fls. 74 e 75 do apenso B 2).

6 — Um certificado, passado pelo Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de Portugal, com data de 29 de Março de 1988, em que se certifica:

«Certifica-se que em sessão da 1.ª Secção da Comissão de Inscrição e Classificação das Empreitadas de Obras Públicas e dos Industriais de Construção Civil, realizada em 24 de Março de 1988, foi deliberado inscrever na lista oficial de empreiteiros, ao abrigo do artigo 28.º da Directiva do Conselho n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho de 1971, a empresa Rizzani de Eccher, SPA, com sede na Via Melegnano, 109, Udine, Itália, tendo sido, em correspondência com a classificação do país de origem e com âmbito de alvarás definidos na legislação em vigor, registada na 1.ª subcategoria (edifícios) da I categoria (construção civil) na classe sete.» (Fl. 30 do apenso B 2).

H) Não consta dos autos dos apensos, nem foi alegado pela ora recorrida Rizzani de Eccher, SPA, que esta tenha pedido, junto da JAE, nomeadamente até 22 de Fevereiro de 1988 [supra II, B), n.º 2.1 do programa do concurso], qualquer informação ou esclarecimento sobre as entidades competentes, em Portugal, para emitir os documentos certificativos dos factos a que se referem as alíneas b) e c) do n.º 14.1 do caderno de encargos [supra II, B)].

I) Consta da acta da reunião, de 31 de Março de 1988, da «comissão nomeada pelo Ex.º Presidente da Junta Autónoma das Estradas, para proceder ao acto do concurso público para a obra acima citada (a ora em apreço)» [...]

Lista de concorrentes e que são:

[...]

17 — Rizzani de Eccher, SPA.

Verificando-se não ter havido reclamações, procedeu-se seguidamente à abertura dos sobrescritos contendo os documentos, findo o que, em sessão secreta, a comissão apreciou a habilitação dos concorrentes, tendo deliberado admitir os concorrentes [...] e excluir: [...] o n.º 17, por não cumprir o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 14.1 do programa do concurso.

Novamente, em sessão pública, deu-se conhecimento dessa deliberação.

[...]

O concorrente n.º 17, Rizzani de Eccher, SPA, reclamou da decisão [...] e vem declarar o seguinte:

«1 — A recorrente foi excluída com fundamento em não ter apresentado as declarações previstas nas alíneas b) e c) do n.º 14.1 do

programa do concurso. Entende a concorrente reclamante que as declarações que juntou, sendo uma empresa estrangeira que nunca exerceu qualquer actividade em Portugal, lhe estava vedado poder apresentar outras declarações senão aquelas que fez presentes com a sua proposta. Com efeito, da lei apenas resulta essa obrigação em relação às empresas que exerçam actividade em Portugal há mais de um ano.

Não exercendo esta empresa qualquer actividade no nosso país, estava naturalmente inibida pela negativa de apresentar uma declaração desse teor.

2 — Entende a empresa reclamante que a lei apenas exige o cumprimento de formalidades e por quem de facto as possa cumprir.

3 — É entendimento da reclamante que a não apresentação das referidas declarações nos termos pretendidos pela Ex.ª Comissão não constituem uma irregularidade essencial conforme entendimento da doutrina, citando o Prof. Jorge Andrade da Silva, in *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, que citando Fomme diz:

Que constitui apenas irregularidade essencial se for a violação:

- a) Do princípio da igualdade de tratamento pelo dono da obra e das oportunidades dadas a todos os concorrentes;
- b) Não é possível a comprovação real e efectiva entre a proposta em causa e as restantes;
- c) Se a formalidade pretendida é exigida não apenas no interesse do dono da obra, mas no da generalidade dos concorrentes;
- d) Se foi violado o segredo e a imparcialidade das operações processuais do concurso;
- e) Se a irregularidade tem influência na classificação final das propostas e na decisão final do concurso.

4 — Neste entendimento, a Rizzani de Eccher, SPA, julga não estar devidamente fundamentada de facto a deliberação da Ex.ª Comissão, pelo que dela interpõe a presente reclamação.

O júri deliberou não atender às reclamações aduzidas pelas razões já invocadas aquando do anúncio da exclusão.

O concorrente n.º 17 declarou que apresentará recurso hierárquico nos termos da lei [...]» (Fls. 1 a 8 do apenso B 1).

J) No dia 11 de Abril de 1988 [o dia 10 foi domingo], a ora recorrente apresentou na JAE o recurso hierárquico de fls. 13 a 20 do apenso D, que aqui se dá por reproduzido, a ele juntando os documentos de fls. 21 a 34 desse apenso, que também aqui se dão por reproduzidos, pedindo a revogação da deliberação da referida comissão, que a excluía do concurso, com as seguintes conclusões:

«1.ª O acto recorrido enferma de absoluta falta de fundamentação de facto e de insuficiente fundamentação de direito, violando, assim, o artigo 90, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 235/86 e o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, o que gera vício de forma, determinante da anulabilidade da deliberação recorrida;

2.ª O acto recorrido violou também a lei ao não aceitar a prova apresentada, reputada suficiente pela Direcção-Geral das Contribuições e Impostos;

3.ª A decisão recorrida violou ainda o direito comunitário ao não considerar o documento apresentado em conformidade com o artigo 23.º da Directiva n.º 71/305/CEE.»

De entre os documentos juntos com tal petição de recurso, o único que não constava dos que já haviam sido juntos à proposta da ora recorrida é o constante de fls. 21 e 22 desse apenso D, que aqui se dá por reproduzido, o qual tem a chancela do Ministério das Finanças — Direcção-Geral das Contribuições e Impostos — 3.^a Direcção de Serviços, de que se destaca:

«[...] *Parecer*. Uma vez que a empresa [refere-se à ora recorrida] não possui no continente ou nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores domicílio ou sede, filiais, sucursais, agências, delegações, qualquer outra forma de representação permanente, instalações comerciais ou industriais ou estabelecimento estável, não está sujeita a contribuição industrial, não tendo exercido no mesmo território qualquer actividade de natureza comercial ou industrial nos últimos cinco anos, como foi confirmado através de consulta ao ficheiro informático da contribuição industrial desta Direcção-Geral, afigura-se qua a exponente não tem de fazer a prova a que se refere a alínea e) do n.º 1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, e artigos 116.º e 117.º do Código da Contribuição Industrial.

Divisão da Contribuição Industrial da 3.^a Direcção de Serviços da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, 8 de Abril de 1988 [...]

Despacho do Ex.^{mo} Subdirector-Geral: «Concordo. Informe-se. Em 8 de Abril de 1988.»

L) Sobre tal recurso hierárquico (rosto da primeira folha, p. 13 do apenso D), o presidente da JAE exarou, com data de 15 de Agosto de 1988, o seguinte despacho:

«Indefiro com fundamento no incumprimento do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 14.1 do programa do concurso.»

M) Conforme certidão passada pelo director-geral do Serviço de Pontes da JAE: «Não houve pareceres ou informações que tivessem servido de base ao indeferimento [...]» de supra II, J) (fls. 3 e 4 do apenso D).

N) Por acórdão desta Secção, foi requisitado ao Sr. Secretário de Estado da Integração Europeia — Ministério dos Negócios Estrangeiros do Governo Português, informação e prova sobre o seguinte:

«Se e quando o Estado Português deu cumprimento ao disposto na parte final do artigo 23.º da Directiva do Conselho das Comunidades n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho de 1971, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, edição especial de 1985, pp. 9 e seguintes, designando as autoridades e organismos competentes para a emissão dos documentos mencionados nas alíneas e) e f) do citado artigo 23.º, com informação imediata dos outros Estados membros, bem como da Comissão.»

O) Foi respondido, pelo ofício, datado de 4 de Junho de 1992, de fls. 209 a 211 dos autos, e que aqui se dá por reproduzido, salientando-se do seu teor o seguinte:

«[...]»

i) O Estado Português procedeu à transposição da Directiva do Conselho n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho de 1971, através do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 320/90, de 15 de Outubro, tendo as autoridades portuguesas procedido às devidas e correspondentes notificações à Comissão das Comunidades Europeias;

ii) A Comissão das Comunidades, que em primeira linha exerce o controlo da aplicação do direito comunitário, considera que Portugal

transpôs correctamente esta directiva na sua ordem jurídica interna, conforme e na medida do que tem constado dos relatórios anuais da Comissão ao Parlamento Europeu sobre o controlo da aplicação do direito comunitário, assim como tanto quanto decorre de não existir qualquer processo em fase de pré-contencioso sobre a matéria;

iii) Não obstante as autoridades portuguesas não terem procedido até à data à notificação expressa aos restantes parceiros comunitários bem como à Comissão CE, prevista no artigo 23.º, *in fine*, da directiva comunitária em apreço, nomeadamente identificando as autoridades e organismos competentes para a emissão dos documentos mencionados nas alíneas e) e f) do citado preceito (o que, designadamente, não se explicitou nos identificados instrumentos legislativos internos de transposição), verifica-se que o direito nacional anterior se apresentava nesta matéria conforme com o regime da directiva, mostrando-se, em consequência, dispensável a adopção de medidas específicas de transposição, dado constatar-se que se encontravam já definidas competências à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos/Ministério das Finanças, e ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social/Ministério do Emprego e da Segurança Social, para emissão dos documentos a que se reportam as alíneas e) e f) do mesmo artigo 23.º em questão [...]

III

A questão essencial a decidir é a de saber se o acto contenciosamente impugnado, ao excluir a ora recorrente do concurso, pelo invocado incumprimento das alíneas b) e c) do n.º 14.1 do programa do concurso — de teor igual às alíneas e) e f) do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto — violou tais normas, por erro de aplicação, bem como a norma constante da primeira parte do último parágrafo do artigo 23.º da Directiva do Conselho das Comunidades n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho de 1971, publicada em português, em 1985, fascículo 01 — edição especial — no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, à qual Portugal passou a estar vinculado, e, concretamente, dela foi considerado notificado, a partir de 1 de Janeiro de 1986, nos termos dos artigos 2.º, 26.º, 392.º, 395.º e 397.º do Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias e anexos I [capítulo II, alínea e)] e XXXVI, aprovado por ratificação pela Resolução n.º 22/85, da Assembleia da República, de 10 de Julho de 1985, publicada, juntamente com os seus anexos, no *Diário da República*, 1.^a série, suplemento, de 18 de Setembro de 1985, bem como nos termos do disposto nos artigos 2.º, 5.º, 169.º, 170.º e 189.º do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, Tratado CEE.

Nos termos da terceira parte do citado artigo 189.º, «a directiva vincula o Estado membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios».

No entanto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias tem-se firmado no sentido de, em certos casos, as disposições das directivas produzirem efeitos verticais, ou seja, que podem ser invocadas pelos particulares perante as autoridades do Estado seu destinatário, devendo os tribunais nacionais tê-las em consideração como direito comunitário.

Tal acontece quando: após o período fixado na directiva para a sua execução, o respectivo Estado membro se tenha absterido de a transpor para o direito nacional, ou faça uma transposição incorrecta ou incompleta; e tais disposições contidas nas directivas sejam claras, precisas, incondicionais, completas e juridicamente perfeitas, criando para os particulares direitos subjectivos.

A disposição é clara e precisa quando não é vaga nem demasiado genérica; é incondicional quando não depende de qualquer facto ou não está sujeita a qualquer prazo ou reserva; é completa e juridicamente perfeita quando, para produzir efeitos, não precisa da intervenção complementar de qualquer Estado membro ou das instituições comunitárias e, nomeadamente, quando decorre o prazo em que o Estado membro deve adoptar determinada medida da sua aplicação (cf. *Lições de Direito Comunitário*, de Jorge de Jesus Ferreira Alves, 1989, 1.º vol., pp. 234 a 236).

Neste sentido, podem apontar-se os seguintes acórdãos do TCE:

- Franz Grad, de 6 de Outubro de 1970, Colect. de 1970;
- Sace de Bérgamo, de 17 de Dezembro de 1970, processo n.º 33/70, Colect. de 1970, p. 1213;
- Van Duyn, de 4 de Dezembro de 1974, processo n.º 41/74, Colect. de 1974, p. 1337;
- Delkvist, de 28 de Janeiro de 1978, processo n.º 21/78, Colect. de 1978, p. 2327;
- Ratti, de 5 de Abril de 1979, processo n.º 148/78, Colect. de 1979, p. 1629.

Tal jurisprudência fundamenta-se, em síntese, em três ordens de considerações:

1) Da definição de regulamento comunitário como acto directamente aplicável em todos os Estados membros, e dada no § 2.º do citado artigo 189.º, não resulta forçosamente que outros actos jurídico-comunitários previstos no artigo 189.º não possam produzir efeitos directos;

2) É necessário salvaguardar o «efeito útil» das directivas, seriamente comprometido se os particulares delas nunca se pudessem prevalecer perante os tribunais, assim se remediando, em concreto, o seu incumprimento pelos Estados membros;

3) Os Estados membros que não cumpriram uma directiva não podem prevalecer-se dessa situação ilegal, perante o direito comunitário e por eles criada, para recusar aos particulares os direitos que aquela lhes confere.

A Directiva do Conselho das Comunidades n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho de 1971, como resulta do seu preâmbulo, teve em vista «a realização simultânea da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços em matéria de empreitadas, adjudicadas nos Estados membros, por conta do Estado, das colectividades territoriais e de outras pessoas colectivas de direito público, o que implica, paralelamente, a eliminação das restrições e coordenação dos processos nacionais de adjudicação de empreitadas de obras públicas», bem como «uma concorrência efectiva no domínio das obras públicas», para o que é necessário possibilitar aos empreiteiros da Comunidade o «conhecimento das prestações a cumprir e das condições inerentes».

Prescreve-se no artigo 23.º dessa Directiva que podem ser excluídos da participação no concurso os empreiteiros:

«[...];

e) Que não hajam cumprido as suas obrigações relativas ao pagamento das quotizações para a Segurança Social, de acordo com as disposições legais do país onde se encontram estabelecidos, ou com as do país da entidade adjudicante;

f) Que não hajam cumprido as suas obrigações relativas ao pagamento de impostos e taxas nos termos das disposições legais do país da entidade adjudicante;

[...]

Sempre que a entidade adjudicante peça ao empreiteiro a prova de que se não encontra nas situações previstas nas alíneas e) ou f), aceitará como prova suficiente:

[...]

Nos casos das alíneas e) ou f), um certificado passado pela autoridade competente do Estado membro em causa.

Se nenhum documento ou certificado desse género for emitido pelo país em causa, pode o mesmo ser substituído por uma declaração, feita sob juramento, pelo interessado, perante uma autoridade judicial ou administrativa, um notário ou um organismo profissional qualificado do país de origem ou de proveniência. Os Estados membros designarão, no prazo previsto no artigo 32.º, as autoridades e organismos competentes para a emissão dos documentos acima mencionados e desse facto informarão imediatamente os outros Estados membros, assim como a Comissão.»

Por outro lado, dispõe o n.º 3 do seu artigo 28.º que:

«[...]

Os dados resultantes da inscrição nas listas oficiais não podem ser postos em causa. No entanto, no que respeita ao pagamento das quotizações para a Segurança Social, pode ser exigida a qualquer empreiteiro inscrito, por ocasião de cada concurso, uma confirmação suplementar.»

E no artigo 2.º prescreve-se: «Para a adjudicação de obras públicas, as entidades adjudicantes aplicarão os processos nacionais adaptados às disposições da presente Directiva».

Acrescendo, nos termos do seu artigo 32.º: «Os Estados membros tomarão todas as medidas necessárias para dar cumprimento à presente Directiva, no prazo de 12 meses a contar da data da sua notificação, e desse facto informarão imediatamente a Comissão.»

Como resulta do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 184/78, de 18 de Julho, a JAE constitui um serviço público, dotado de personalidade jurídica, mas sujeito à tutela do Governo, através do Ministério da Habitação e Obras Públicas.

Como vimos, quer a JAE quer a ora recorrida consideram ser aplicável à empreitada em causa a citada Directiva n.º 71/305/CEE, e acertadamente, diga-se, face aos exposto e tendo também em conta o valor da empreitada e o constante dos artigos 1.º, alínea b), 5.º, n.º 1, 7.º, n.º 1, e 12.º de tal Directiva.

Diz o Estado Português [supra II, O]) que procedeu à transposição da citada Directiva através dos Decretos-Leis n.ºs 235/86, de 18 de Agosto, e 320/90, de 15 de Outubro, tendo as autoridades portuguesas procedido às correspondentes notificações da Comissão das Comunidades Europeias.

A intenção dessa transposição consta, realmente, dos preâmbulos daqueles diplomas.

Interessa-nos particularmente o disposto nos artigos 72.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), 80.º, alíneas b) e e), e 85.º, n.º 2, tendo em atenção

que ao tempo da apresentação das propostas e do acto recorrido não estava ainda em vigor o segundo dos diplomas acima citados, o qual deixou inalteradas aquelas disposições.

Na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 72.º citado determina-se que a proposta do concurso de obras públicas será instruída com uma declaração, com assinatura reconhecida, na qual o concorrente, nomeadamente, declare «que não está em dívida à Fazenda Nacional por contribuições e impostos liquidados nos últimos três anos».

Nas alíneas *e*) e *f*), que a proposta seja instruída com:

e) «Documento comprovativo do último pagamento da contribuição industrial *e*, sempre que esta não respeite ao ano mais recente, documentação justificativa do não pagamento posterior, elaborada ou confirmada pela repartição de finanças competente»;

f) «Documento comprovativo de se encontrar regularizada a sua situação relativamente às contribuições para a Segurança Social».

Como vimos [supra *ii*, *B*)], no n.º 14.1, alíneas *a*), *b*) e *c*), do programa do concurso, fez-se tais exigências para as propostas da empreitada em causa, com transcrição das citadas disposições.

Na alínea *b*) do citado artigo 80.º prescreve-se que «a proposta não será considerada [...] se não for acompanhada dos documentos exigidos [...]» e, na alínea *e*), que o mesmo acontecerá «se a proposta ou qualquer dos documentos cuja apresentação seja obrigatória tiverem sido recebidos pelo dono da obra depois do termo do prazo fixado no anúncio do concurso».

No n.º 2 do artigo 85.º prescreve-se: «Serão excluídos os concorrentes cujos documentos estejam abrangidos pelas alíneas *b*) e *e*) do artigo 80.º»

Nesse diploma ou em qualquer outro, porém, nada se estatui sobre a faculdade, prevista na primeira parte do último parágrafo do citado artigo 23.º, de substituição dos documentos comprovativos de que os concorrentes se não encontram nas situações previstas nas alíneas *e*) e *f*) do artigo 23.º da citada Directiva n.º 71/305/CEE, quando exigidos os documentos no país da entidade adjudicante.

Sendo certo, porém, que o Estado Português estava obrigado a transpor tal norma para o direito nacional, dentro do prazo de 12 meses a contar de 1 de Janeiro de 1985.

E em 4 de Junho de 1992 ainda não havia procedido à informação dos restantes Estados membros e da Comissão sobre quais as autoridades e organismos que em Portugal são competentes para a emissão desses documentos.

Não obstante se não ter feito a transposição da referida norma para o direito nacional, entende-se que a mesma podia se invocada pela ora recorrida no concurso em causa e nos presentes autos.

Trata-se de norma que criou um direito para os particulares e, como resulta do acima exposto e do seu teor, é norma clara, precisa, incondicional, completa e juridicamente perfeita.

A sentença ora impugnada também assim discorreu e concluiu [supra *i*, *C*)], mas, por outro lado, também decidiu que, no caso, pelos factos:

De o Estado Português ter omitido a indicação das autoridades portuguesas competentes para emitir os documentos comprovativos e de que haviam sido cumpridas as obrigações referidas nas alíneas *e*) e *f*) do citado artigo 23.º;

De se ter omitido no caderno de encargos a já referida faculdade de substituição;

De a ora recorrida ser concorrente estrangeira e ter invocado nunca ter exercido actividade em Portugal;

De a ora recorrida não ter sido informada adequadamente sobre a entidade competente em Portugal para a certificação dos referidos factos,

ficou a ora recorrida numa posição que não lhe permite também a «utilização do mecanismo de substituição por declaração nos termos da primeira parte do último parágrafo do artigo 23.º da Directiva», sendo a sua situação incompatível com a produção da prova nos termos exigidos nas alíneas *b*) e *c*) do n.º 14.1 do caderno de encargos ou alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86, pelo que, ao ser excluída do concurso, por incumprimento das alíneas *b*) e *c*) do n.º 14.1 do caderno de encargos, não se considerou a real situação de facto da ora recorrida, incorrendo o acto recorrido em erro nos pressupostos e em errada aplicação do direito, que era, no caso, a norma clara, precisa e incondicional do último parágrafo do artigo 23.º da citada Directiva n.º 71/305/CEE, e não o artigo 72.º, n.º 1, alíneas *e*) e *f*), do Decreto-Lei n.º 235/86.

A recorrente, porém, nas suas alegações e conclusões sustenta o erro da decisão, pois, aceitando, embora, a aplicação ao caso da norma de substituição do citado artigo 23.º, certo é que a ora recorrida não a cumpriu, como lhe cabia.

E tem razão.

Não é correcto aceitar a aplicação da norma constante da primeira parte do último parágrafo do artigo 23.º da citada Directiva e dispensar da sua observância o respectivo interessado, com base no facto de Portugal não ter cumprido, no prazo legal, a obrigação de informar os outros Estados membros e a Comissão quanto às autoridades e organismos portugueses competentes para emitir documentos certificativos de que os empreiteiros não se encontravam nas situações descritas nas alíneas *e*) e *f*) do artigo 23.º da Directiva.

A prescrita informação possibilita aos respectivos empreiteiros dos demais Estados membros um conhecimento rápido e seguro sobre quais as entidades a quem se devem dirigir para obtenção dos documentos a apresentar juntamente com as suas propostas.

O seu não cumprimento coloca-os numa situação correspondente à de não emissão dos respectivos documentos pelos organismos ou autoridades do país da entidade adjudicante, uma vez que, por facto imputável ao Estado membro da entidade adjudicante, ficam numa situação de grande dificuldade ou quase impossibilidade de, no prazo de apresentação das propostas, instruírem estas com tais documentos.

Por isso, é razoável e aceitável que essa omissão de informação não impeça a aplicação da norma constante da primeira parte do último parágrafo, parificando-se tal situação à de não emissão dos referidos documentos certificativos.

O que significa, nessas circunstâncias, que os interessados empreiteiros estabelecidos nos demais Estados membros têm ao seu dispor o uso da faculdade prevista nessa norma, a qual, como vimos, é clara, precisa, incondicional, completa e juridicamente perfeita, no sentido de criar para os particulares a faculdade de substituir os documentos certificativos, quando não emitidos pelas autoridades ou organismos competentes, por um declaração respectiva, feita sob juramento, e

perante autoridade judicial, administrativa, notário ou organismo profissional qualificado no seu país de origem.

Assim se alcançam os objectivos da citada Directiva e já descritos: liberdade de prestação de serviços, em concorrência efectiva entre empreiteiros interessados, sem restrições motivadas pelo factor da nacionalidade onde estão estabelecidos.

Mas a tanto se confina a lógica e razoável consequência a extrair da omissão da referida informação dos demais Estados membros e da Comissão.

Dela não pode fazer-se resultar a dispensa de cumprimento dessa substituição, pois, desse modo, ficariam aqueles numa posição de injustificada desigualdade ou desvantagem perante os concorrentes interessados mas estabelecidos no país da entidade adjudicante.

Por via da referida omissão de informação e da natureza da norma constante da primeira parte do último parágrafo do artigo 23.º da citada Directiva, para não ficarem sujeitos ao regime previsto nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86, os empreiteiros interessados e estabelecidos noutro Estado membro diverso do país da entidade adjudicante têm de observar o que se estabelece na referida norma de efeito directo.

E, assim, irreleva para o caso que no programa do concurso nada se tenha dito sobre quais as autoridades ou organismos portugueses competentes para emitir os respectivos documentos certificativos ou que a ora recorrida não tenha sido adequadamente informada sobre quais eram essas autoridades ou organismos.

Diga-se, aliás, que, como resulta de supra II, H), não consta dos autos ou dos apensos, nem foi alegado, que a ora recorrida tenha pedido à ora recorrente qualquer informação ou esclarecimento nesse aspecto, sendo certo que [supra II, B)] consta do programa do concurso a faculdade de os interessados pedirem, até 22 de Fevereiro de 1988, esclarecimentos sobre quaisquer dúvidas relativas às peças do concurso patenteadas, entre as quais se inclui o caderno de encargos, como se diz no aviso de abertura [supra II, A)].

Uma vez que, como resulta do programa do concurso — n.º 14.1, alíneas a), b) e c) —, pela entidade adjudicante foi exigida prova de que os concorrentes tivessem a sua situação regularizada perante as disposições legais de Portugal, quer quanto às obrigações relativas ao pagamento das quotizações para a Segurança Social quer quanto às obrigações relativas ao pagamento de impostos e taxas, uma vez que, como se disse, é a falta de informação aos demais Estados membros e à Comissão, relativamente aos organismos e autoridades competentes em Portugal para emitir documentos certificativos quanto a tais aspectos, que justifica, por parificação com a de não emissão desses documentos pelas autoridades competentes, que a ora recorrida possa usar da faculdade de substituição prevista na primeira parte do último parágrafo do artigo 23.º da Directiva n.º 71/305/CEE, então, nos termos expostos, a ora recorrida, para ficar desobrigada da exigência de apresentação dos documentos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 14.1 do caderno de encargos, de teor literal igual ao disposto nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86, tinha de apresentar, até 31 de Março de 1988, com a sua proposta, declaração, sob seu juramento, e feita perante autoridade judicial

ou administrativa, notário ou organismo profissional qualificado do seu país (Itália), no sentido de:

Que havia cumprido as suas obrigações relativas ao pagamento das quotizações para a Segurança Social, de acordo com as disposições legais de Portugal (país da entidade adjudicante);

Que havia cumprido as suas obrigações relativas ao pagamento de impostos e taxas nos termos das disposições legais do país da entidade adjudicante (Portugal).

Não está em causa que a sua proposta foi tempestiva.

Quanto ao segundo aspecto, não satisfaz ao pressuposto exigido a declaração apresentada com a respectiva proposta [supra II, G), 1 e 2].

Na verdade, embora tal declaração tenha sido feita perante o notário de Udine, em Itália, sob juramento do representante da ora recorrida, certo é que nela se declara que a ora recorrida tem a sua situação regularizada quanto às suas «obrigações relativas a impostos e taxas, segundo as prescrições italianas».

E, como vimos, a declaração, para ter relevância jurídica, nos termos da primeira parte do último parágrafo do citado artigo 23.º, com referência à alínea f), devia ser no sentido de que havia cumprido as suas obrigações relativas ao pagamento de impostos e taxas «nos termos das disposições legais do país da entidade adjudicante», isto é, de Portugal, não de Itália.

Também irrelevantes as declarações de supra II, D) e E), pois não foram feitas sob juramento, nem perante nenhuma das autoridades referidas na primeira parte do último parágrafo do citado artigo 23.º

Finalmente, o mesmo ocorre com o documento de supra II, J), pois é datado de 8 de Abril de 1988 e foi apenas junto com o recurso hierárquico, intentado em 11 de Abril de 1988, ou seja, é posterior ao termo do prazo para a apresentação das propostas.

Quanto ao cumprimento das suas obrigações relativas ao pagamento das quotizações para a Segurança Social, não se mostra cumprido o pressuposto acima referido e exigido.

Na verdade, irreleva a declaração de supra II, F), porque não ajuramentada nem prestada perante qualquer das entidades referidas no citado artigo 23.º, último parágrafo.

E igualmente irrelevantes os documentos de supra II, G), 3 a 5, pois este último respeita ao pagamento de prémios de seguros e os dois restantes referem-se à situação da ora recorrida quanto à regularidade contributiva para a Segurança Social, mas segundo as disposições legais italianas.

Também para tanto irreleva o documento de supra II, G), 6, uma vez que, como resulta do n.º 3 do artigo 28.º da citada Directiva n.º 71/305/CEE, a sua inscrição em Portugal na lista oficial de empreiteiros não obsta a que, por ocasião de cada concurso, lhe possa ser exigida prova da sua regularidade contributiva no que respeita ao pagamento das quotizações para a Segurança Social, como no caso ocorreu.

A ora recorrida, pois, inobservou, no caso, o disposto na primeira parte do último parágrafo do artigo 23.º da referida Directiva n.º 71/305/CEE, pelo que, nessa conformidade, ficou sujeita às prescrições do programa do concurso e, nomeadamente, ao disposto no seu n.º 14.1, alíneas b) e c), ou seja, ao disposto nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86, a que aquelas correspondem literalmente.

E, como vimos e resulta do acima exposto, também a proposta da ora recorrida não foi instruída, no prazo para o efeito fixado (até 31 de Março de 1988), com os documentos obrigatórios e aí exigidos, sendo posterior a essa data a apresentação do documento de supra II, J), datado de 8 de Abril de 1988 e apresentado em 11 de Abril de 1988, ou seja, depois do termo do prazo para o efeito fixado.

Por tudo o que vem exposto, tendo em conta também o disposto nos artigos 80.º, alíneas b) e e), e 85.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 235/86, o acto contenciosamente impugnado ao manter, nos termos em que o fez, a exclusão do concurso quanto à ora recorrida [supra II, I) e L)], contrariamente ao que foi decidido na sentença impugnada, não incorreu em erro nos pressupostos nem violou o disposto nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 235/86 e o artigo 23.º, nomeadamente a norma constante da primeira parte do último parágrafo da Directiva do Conselho das Comunidades Europeias n.º 71/305/CEE, de 26 de Julho de 1971.

Nesta conformidade, acordam em dar provimento ao recurso, revogando a sentença impugnada, e devendo os autos baixar ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa para conhecimento e decisão do restante vício invocado pela recorrente no recurso contencioso, se a tal nada obstar.

Custas pela ora recorrida, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 50 000\$ e 25 000\$.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Questão prejudicial. Suspensão da instância.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Interposto recurso contencioso, com fundamento em ilegalidades, de despacho de um director-geral e interposto, também, com os mesmos fundamentos, recurso hierárquico do mesmo despacho, que foi decidido por despacho governamental, de que também foi interposto recurso contencioso, a questão da recorribilidade contenciosa do despacho do director-geral é prejudicial em relação à da recorribilidade do despacho governamental.*
- 2 — *Assim, há que suspender a instância, no recurso do despacho do membro do Governo, até decisão definitiva do recurso do despacho do director-geral.*

Recurso n.º 29 276, em que são recorrente Pedro de Lemos e Sousa Macedo e recorridos o Secretário de Estado da Administração da

Saúde e a Farmácia Uruguai, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Pedro de Lemos e Sousa Macedo, casado, residente em Sesimbra, interpôs, neste Supremo Tribunal, recurso contencioso do despacho do Secretário de Estado da Administração da Saúde de 14 de Janeiro de 1991, que indeferiu o recurso hierárquico, também interposto pelo recorrente, do despacho de 9 de Julho de 1990 do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos, que concedeu o alvará n.º 4020, para abertura ao público da Farmácia Uruguai, na Avenida do Uruguai, 18-A, na freguesia de Benfica, em Lisboa.

O digno magistrado do Ministério Público diz haver interesse em que a *decisão deste processo aguarde* a que houver de ser proferida no recurso n.º 30 456, também pendente neste Supremo Tribunal, atendendo a que a autoridade recorrida e a recorrida particular suscitaram questões que se reconduzem à ilegalidade da interposição do presente recurso, relacionadas com a existência daquele outro. A uniformidade da jurisprudência aconselhará aquele sobrestar no julgamento deste processo.

Notificado sobre essa posição do Ministério Público, o recorrente nada disse.

O recurso n.º 30 456, referido pelo digno representante do Ministério Público, é um recurso jurisdicional de uma decisão proferida no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que rejeitou, por não o considerar um acto definitivo, o recurso contencioso interposto pelo ora recorrente do despacho de 9 de Julho de 1990 do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos, que concedeu o alvará n.º 4020, que consubstancia a autorização da abertura ao público, e funcionamento, da Farmácia Uruguai, já referida.

Ou seja, o acto contenciosamente recorrido no recurso n.º 30 456 é, precisamente, o acto do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos, de que o recorrente também interpôs recurso hierárquico, decidido pelo despacho que é contenciosamente recorrido no presente processo.

Não se trata, obviamente, do caso de recursos paralelos a que se refere o artigo 21.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, que considerava a possibilidade de recursos nessas condições, um, destinado a fazer apreciar a legalidade, e, outro, a justiça e a conveniência (sem falarmos agora de a justiça poder integrar hoje o bloco de legalidade).

Na verdade, em ambos os recursos que referimos — o presente recurso e o que tem o n.º 30 456 — o recorrente defende a ilegalidade, essencialmente por razões ligadas à situação da farmácia e à falta de fundamentação.

Ora, nesse domínio, é juridicamente impossível serem ambos os actos recorríveis contenciosamente; ou o despacho do director-geral é contenciosamente recorrível e, nesse caso, não haveria recurso hierárquico necessário, o que levará a que o despacho que decidiu os aspectos de legalidade colocados nesse recurso só seria recorrível se tivesse revogado (legal ou ilegalmente) o hierarquicamente recorrido, substituindo-o, e, portanto, fazendo-o desaparecer do mundo do direito.

Mas não foi isso que sucedeu; o despacho do Secretário de Estado indeferiu o recurso hierárquico do despacho do director-geral, de que também houve recurso contencioso.

Impõe-se, pois, definir qual desses actos é contenciosamente recorrível; e a precedência lógica impõe que se comece por ver da recorribilidade contenciosa do despacho do director-geral, sendo essa, aliás, a questão que está colocada no recurso jurisdicional n.º 30 456.

Significa isso que a decisão a proferir nesse recurso é prejudicial em relação a questões a decidir no presente recurso n.º 29 276.

Assim, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 276.º e do n.º 1 do artigo 279.º, ambos do Código de Processo Civil, acordam em suspender a instância até julgamento definitivo do recurso n.º 30 456. Sem custas.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Professores em funções de itinerância. Conceitos vagos e indeterminados.

Doutrina que dimana da decisão:

Cabe à Administração fixar os pressupostos do conceito indeterminado de «itinerância» usado no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/87, de 11 de Junho, o qual só pode ser sindicado pelo tribunal em caso de erro grosseiro e manifesto.

Recurso n.º 30 243, em que são recorrentes Maria José da Costa Godinho e outras e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

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

1 — Maria José da Costa Godinho, Maria da Conceição dos Santos Lima, Maria Emília Gonçalves M. Pinto Bastos, Isabel Maria Morais de Araújo Rego e Maria Odília da Costa Ribeiro, identificadas nos autos, vêm interpor recurso directo de anulação do despacho de 6 de Junho de 1991, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, que recaiu sobre o recurso hierárquico que interpuseram da decisão da Direcção Regional de Educação do Norte (DREN), que lhes negara o direito à participação prevista no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 232/87, de 11 de Junho, bem como às ajudas de custo para as deslocações em serviço.

Fundamentaram o recurso em vício de violação da lei e vício de forma porque:

O acto recorrido teria violado o disposto no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/87, de 11 de Junho, ao fazer prevalecer des-

conhecidos critérios da DREN sobre critérios decorrentes da lei, ao negar às recorrentes o direito a perceber a participação mensal correspondente ao efectivo exercício de funções de itinerância;

Estaria ainda o mesmo acto inquinado de vício de forma, por falta de fundamentação, por contradição entre os fundamentos e a decisão;

Ter-se-ia negado o direito de receber o subsídio às recorrentes, que se encontravam nas condições supostamente necessárias, preenchendo os pressupostos do critério utilizado pela DREN.

Pede-se a anulação da decisão impugnada.

A autoridade recorrida, depois de notificada para responder à petição, nada disse.

Em alegações, as recorrentes mantêm o conteúdo dos factos e dos vícios arguidos que articularam na petição, referindo estes agora apenas a participação de itinerância e não o direito a ajudas de custo.

A autoridade recorrida alegou o que, em síntese, se resume:

a) A DREN nunca recusou o pagamento às recorrentes das ajudas de custo, encontrando-se estas integralmente pagas, conforme acta de 5 de Janeiro de 1990, junta no processo instrutor, razão pela qual esta questão foi abandonada nas conclusões das alegações do recurso;

b) Inexiste violação da lei, porquanto:

1) As recorrentes receberam o subsídio de itinerância relativo aos meses de Setembro a Dezembro de 1990, pela Direcção Regional de Educação do Centro, por os pagamentos serem da responsabilidade desta até final do ano económico a que se reportavam;

2) Não está legalmente definido o conceito de itinerância, pelo que cada Direcção Regional de Educação estabeleceu-o em função das características demogeográficas do seu território;

3) O despacho da Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário (DGEBS) é um documento interno, que apenas vinculou esta Direcção-Geral enquanto teve responsabilidade pelo ensino especial;

4) O Despacho n.º 57/SERE/SEAM/89 é irrelevante por respeitar aos pagamentos percorridos em viatura própria;

5) Antes da transferência das recorrentes para a DREN, ora recorrida, esta já tinha estabelecido o seu critério de itinerância, que foi dado a conhecer às recorrentes;

c) Não há contradição entre os fundamentos e a decisão, porquanto as recorrentes, ao transitarem para a DREN, deixaram de preencher as condições necessárias ao abono do subsídio de itinerância, à luz dos critérios estabelecidos nesta Direcção Regional.

O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto entende que o recurso deve ser rejeitado, por o despacho recorrido ser um mero acto interno destinado a transmitir instruções à DREN sobre a questão do subsídio de itinerância, isto apesar de ter sido proferido em recurso hierárquico do acto do director regional de Educação do Norte.

Notificadas para se pronunciarem sobre esta questão prévia, as recorrentes vieram dizer que se trata de um acto externo, e comunicado, que reafirmou a orientação dos serviços na solução do caso concreto de atribuição ou negação do subsídio de itinerância.

Pedem que o recurso prossiga seus termos, por não haver questão que obste ao conhecimento do seu objecto.

Com os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos, cumpre decidir.

2 — São os seguintes os factos com relevância para a decisão:

a) Até final de Dezembro de 1990, foi pago às recorrentes, pela Direcção Regional de Educação do Centro, como constituintes da equipa de ensino especial de Oliveira de Azeméis, o subsídio de iti-

nerância estabelecido no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/87, de 11 de Junho — fl. 29;

b) A partir de 1 de Janeiro de 1991, as recorrentes continuaram a desempenhar as mesmas funções que vinham exercendo, mas na dependência da DREN;

c) Por não lhes ter sido pago a partir dessa data o subsídio de itinerância, reclamaram para o director da DREN, o qual, através do ofício n.º 715, de 1 de Março de 1991, as informou que «Na atribuição do subsídio de itinerância, o critério da DREN tem sido, cada vez mais, o de encurtar as distâncias dos apoios e da fixação dos professores». «Que a atribuição da gratificação de itinerância só é feita em casos verdadeiramente excepcionais, tendo a equipa de respeitar em tudo os critérios da DREN»;

d) Inconformadas, interpuseram em 22 de Março de 1991 recurso hierárquico necessário para o Sr. Ministro da Educação, solicitando-lhe que revogasse a decisão da DREN e determinasse o abono do subsídio mensal de itinerância;

e) Em 3 de Abril de 1991, a coordenadora do Ensino Especial submeteu à apreciação do director da DREN a informação-proposta n.º 140/91, a fl. 43 do instrutor apenso, que aqui se dá como reproduzida, e na qual refere: «O Decreto-Lei n.º 232/87 prevê, efectivamente, a gratificação de itinerância, mas não define o conceito de itinerância. Sobre o que deve entender-se por professor itinerante apenas consta um documento interno, do Departamento de Educação Especial, da DGEBS, que não se adapta às características geográficas da maior parte da DREN.».

«Nestas condições, a gratificação de itinerância tem sido considerada apenas no caso dos coordenadores de equipa responsáveis de área e em casos em que se justifiquem maiores deslocações do professor de apoio excepcionais, por exemplo para atendimento de alunos cegos, surdos, ou cegos/surdos, que exige a transmissão de técnicas muito específicas, em que o professor não tem possibilidades de fazer as refeições na sua residência.»

«Assim, prevê-se aplicar à equipa de educação especial de Oliveira de Azeméis os critérios que têm vigorado para as outras equipas da DREN.»;

f) Depois de proposta, no mesmo sentido, do director da DREN, em 6 de Junho de 1991, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação exarou o seguinte despacho, sobre os recursos hierárquicos das recorrentes: «Concordo. A DREN aplicará às equipas de educação especial de Oliveira de Azeméis os mesmos critérios que vigoram na Direcção Regional.»;

g) Este despacho foi comunicado às recorrentes pelo ofício de 17 de Junho de 1991, a fl. 45 dos autos, assinado pela coordenadora da equipa de projecto de educação especial;

h) Tendo aquelas solicitado a notificação integral dos fundamentos do despacho de 6 de Junho de 1991, a certidão do teor do mesmo foi enviada às recorrentes em 21 de Outubro de 1991, tendo as mesmas apresentado a petição neste processo de impugnação do referido despacho em 18 de Dezembro de 1991.

3 — Fica excluída do âmbito do recurso a não atribuição das ajudas de custo, referidas na petição, que a entidade recorrida alega sempre ter pago às recorrentes, e que por estas foram excluídas do objecto do recurso contencioso, nas respectivas alegações.

3.1 — Há assim que tratar em primeiro lugar da irrecorribilidade do acto impugnado suscitada pelo Ministério Público.

No seu entender, o acto recorrido seria um acto interno, que apenas vinculou a DREN às orientações nele firmadas, embora tivesse sido proferido em recurso hierárquico interposto pelas recorrentes de acto do director da DREN, consubstanciado no ofício de fl. 30. O aludido despacho não se teria pronunciado sobre as concretas pretensões das recorrentes, apenas ordenando que a elas se aplicassem «os mesmos critérios que vigoravam na DREN», e que pressupõe um qualquer acto posterior, que defina a situação concreta das recorrentes, quanto à sua pretensão.

Vejamos.

Apurar se o despacho recorrido vai ou não resolver a situação das recorrentes, quanto à atribuição da gratificação de itinerância, é uma questão de interpretação do mesmo despacho.

De acordo com a doutrina e jurisprudência deste Tribunal, na interpretação do acto administrativo há que ter em conta, além do seu teor literal, o tipo legal do acto considerado e as circunstâncias em que a vontade administrativa foi manifestada, nomeadamente os elementos do processo administrativo, quando o houver — V. Marcello Caetano, *Manual*, t. I, p. 489, e Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, p. 459, e acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (pleno) de 18 de Abril de 1969, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 335, p. 1384, e de 20 de Dezembro de 1988, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 330, p. 832.

O despacho recorrido, depois de uma declaração de concordância com a informação da DREN sobre a qual foi exarado, dispôs que «esta Direcção aplicará à equipa de educação especial de Oliveira de Azeméis os mesmos critérios que vigoram na Direcção Regional».

Colhe-se, assim, do seu teor literal que se pretendeu aprovar a orientação da DREN quanto à questão objecto da informação — a gratificação de itinerância.

Mas será que esta aprovação visava apenas os casos futuros, ou também os casos concretos dos recorrentes, em que esses critérios já haviam sido aplicados?

Seguramente que é de admitir a segunda alternativa. Com o despacho recorrido, procurou resolver-se, antes de tudo, a questão suscitada pelas recorrentes no seu recurso hierárquico. Este teve por objecto a revisão da DREN, que lhes retirou a gratificação, e, por via do recurso, solicitava-se nova decisão do superior hierárquico do director da DREN que revogasse a primeira.

Isso resulta também do teor da informação sobre que recaiu o despacho, que não se limita a referir quais os critérios na atribuição da gratificação, mas a questão concreta da equipa de educação especial de Oliveira de Azeméis, a única que contrariava esses critérios, e que para tanto pretendia obter uma decisão favorável.

Ao notificar esses critérios, que haviam servido de fundamento à decisão reclamada, a entidade recorrida pretendeu, em primeira linha, pronunciar-se sobre essa decisão, mantendo-a na ordem jurídica.

O acto vale, assim, não só como confirmação da orientação dos serviços, a manter no futuro, mas também como resolução do caso concreto, em que tal orientação foi posta em causa. Assim o entendeu a Administração ao notificar as recorrentes do aludido despacho e ao passar-lhes certidão do seu teor e fundamentos.

É, assim, inquestionável o carácter do acto externo do despacho recorrido, impugnável contenciosamente.

Improcede, assim, a questão prévia da irrecorribilidade do acto.

3.2 — Alegam as recorrentes que o despacho impugnado está ferido de vício de violação de lei, por fazer prevalecer supostos e desconhecidos critérios da DREN sobre critérios legal e regularmente disciplinados — Decreto-Lei n.º 232/87, de 11 de Junho, e despacho de 11 de Abril de 1988 do DGEBS.

O n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/87, de 11 de Junho, dito violado, dispõe:

«Os professores em funções de itinerância no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais têm direito a uma gratificação mensal de 6000\$, desde que se encontrem em exercício efectivo de funções». O direito à gratificação depende, assim, além do mais, de os professores exercerem os apoios em funções de itinerância. Não define a lei este conceito. Terá, pois, a Administração que determinar quais os factos que o preenchem, sendo essa sua actividade inteiramente livre, desde que não escolha, como pressupostos, factos que só por «erro grosseiro» se poderiam enquadrar na noção do conceito utilizado por lei. — V. *Manual*, Esteves de Oliveira, p. 443, e acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª) de 4 de Fevereiro de 1986 e de 22 de Março de 1990, in *Acórdãos Doutrinários*, n.ºs 298, p. 1168, e 361, p. 82, respectivamente.

No caso concreto, e com a finalidade de reduzir as deslocações dos professores, evitando o seu desgaste físico e despesas sem justificação, o despacho recorrido considerou apenas devidas as gratificações de itinerância «no caso de coordenadoras de equipa, responsáveis da área, e em casos em que se justifiquem maiores deslocações do professor de apoio, excepcionais, por exemplo para atendimento de alunos cegos, surdos ou cegos/surdos, que exige a transmissão de técnicas muito específicas e em que o professor não tem possibilidade de fazer as refeições na sua residência».

Não se mostra que a autoridade recorrida tenha agido na base de erro grosseiro na individualização do conceito indeterminado de itinerário, razão pela qual não há que sindicar os pressupostos encontrados para o definir.

O que também se dirá, quanto ao erro nos pressupostos invocado pelas recorrentes:

Não releva que tenha havido outros critérios em anos anteriores, definidos por despacho do DGEBS de 14 de Fevereiro de 1988, se no caso e ano em questão eles foram definidos de forma divergente pela autoridade para tal competente. E também não interessa considerar que, de acordo com os critérios referidos e válidos nos anos anteriores e na Direcção Regional de Educação do Centro, as recorrentes exerciam funções em regime de itinerância, tendo sido abonadas da respectiva gratificação até 31 de Dezembro de 1990.

O que acaba por estar em causa é sempre a adopção pela autoridade recorrida de critérios diferentes dos utilizados pelas recorrentes.

Estas não preencheram as novas condições da DREN, para a atribuição da gratificação de itinerância, e não se vê que na definição das mesmas o autor do despacho recorrido tivesse incorrido em erro classificável de manifesto e grosseiro, sujeito a controlo jurisdiccional.

Pelo exposto, não procede o invocado vício de violação de lei.

3.3 — Alegam também as recorrentes vício de forma, por contradição entre os fundamentos e a decisão, já que se encontravam nas

condições que a informação-proposta (sobre a qual recaiu o despacho recorrido) supõe necessárias para a atribuição da gratificação de itinerância.

Não existe, porém, essa contradição.

As recorrentes, ao transitarem para a DREN, deixaram de preencher as condições necessárias ao abono dessa gratificação, à luz dos critérios estabelecidos naquela Direcção-Geral.

O facto de terem percebido a gratificação até final de Dezembro de 1990 não significa que a mantenham dentro do novo esquema de apoios e dos novos critérios vigentes na Direcção-Geral a que ficaram a pertencer.

Da prova constante dos autos não resulta que estivessem nas condições requeridas pela DREN e que o despacho recorrido veio aprovar.

Não há, assim, qualquer contradição entre os fundamentos e a decisão no que respeita ao caso individual das recorrentes, improcedendo o alegado vício de forma.

4 — Acordam, assim, em negar provimento ao recurso.

Custas pelas recorrentes, fixando-se a taxa de justiça em 10 000\$ e a procuradoria em 5000\$ para cada uma delas.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *João Rolando Queiroga Chaves*. — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Âmbito dos recursos jurisdicionais de decisões do tribunal administrativo de círculo. Artigo 110.º, alínea c), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Em recurso jurisdiccional de sentença do tribunal administrativo de círculo não pode a parte recorrida pedir a apreciação de toda a matéria da impugnação (na parte que lhe foi desfavorável), pois o âmbito do recurso jurisdiccional é fixado pelo recorrente nas conclusões das suas alegações.*
- 2 — *Deve ter-se por cumprido o dever de fundamentação quando, apesar de não ter havido uma declaração de concordância expressa com anterior parecer ou proposta, se prove estabelecer uma ligação entre a deliberação impugnada e o parecer da comissão paritária que a precedeu, em termos de se poder afirmar que aquela deliberação foi votada sobre este parecer, de cujos fundamentos se apropriou.*

Recurso n.º 30 244, em que são recorrente a Câmara Municipal do Porto e recorrida Maria Amélia Alves Teixeira Tropa. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

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

Maria Amélia Alves Teixeira Tropa interpôs recurso contencioso da deliberação de 3 de Julho de 1990 da Câmara Municipal do Porto, que indeferiu o recurso hierárquico necessário interposto do despacho de homologação da sua classificação de serviço proferido pelo Sr. Vereador do Pelouro da Habitação em 15 de Novembro de 1989.

Aponta a deliberação como não fundamentada, com violação do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, imputando ao despacho homologatório, que a mesma manteve, vício de violação da lei, por ofensa do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, com a redacção do Decreto Regulamentar n.º 40/85, aplicável por força do disposto no artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de Dezembro, e vício de forma, por preterição de formalidades essenciais.

A entidade recorrida sustentou o acto, acrescentando que a deliberação tomou em conta a informação n.º 16/89-DIR, dada ao recurso hierárquico, e o parecer da comissão paritária, assumindo os fundamentos quer duma quer doutra.

Cumprido o artigo 848.º do Código Administrativo, recorrente e recorrida alegaram, mantendo as posições respectivas.

O Ex.ºmº Magistrado do Ministério Público pronunciou-se no sentido do provimento do recurso, por se verificar vício de incompetência na notação da recorrente por uma só notadora, com violação do artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho.

Seguidamente, o M.ºmº Juiz proferiu sentença em que concedeu provimento ao recurso contencioso, por julgar a deliberação impugnada ferida de vício de forma, depois de julgar improcedentes os vícios assacados ao despacho de homologação também arguidos.

Desta decisão foi interposto recurso jurisdicional para o Supremo Tribunal Administrativo pela Câmara Municipal do Porto, a qual concluiu assim as suas alegações:

«1.º A deliberação sobre o recurso hierárquico em apreço haveria de ser tomada, como foi, por votação em escrutínio secreto;

2.º Tal votação indicaria apenas o sentido do voto, isto é, ou a procedência ou a improcedência do recurso, mas nunca a expressa fundamentação dessa mesma votação;

3.º A fundamentação da votação estaria implícita no sentido do voto, ou seja, a assunção da fundamentação da classificação de serviço, no caso de improcedência do recurso hierárquico, no caso da procedência deste;

4.º O que acaba de se dizer serve também para o despacho homologatório da classificação de serviço, que o M.ºmº Juiz *a quo* entendeu estar fundamentado;

5.º O voto no sentido da improcedência do recurso hierárquico assumiu a fundamentação do despacho homologatório da classificação de serviço; o voto no sentido da procedência do recurso hierárquico assumiu a fundamentação deste recurso, repudiando a fundamentação do despacho homologatório da classificação de serviço;

6.º Ao não julgar assim, o M.ºmº Juiz *a quo* violou as regras sobre a votação por escrutínio secreto, nomeadamente o disposto nos n.ºs 3 do artigo 80.º da Lei das Autarquias e 2 dos artigos 349.º e 350.º do Código Administrativo.»

A interessada contra-alegou, concluindo por seu turno:

«1.º O venerando Tribunal pode, nos termos do artigo 110.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), conhecer de toda a matéria da impugnação;

2.º A sentença em recurso, com a devida vénia, *valorou erradamente* a matéria de facto existente no documento de fl. 32 (dos autos) e de fl. 10 (do processo instrutor). Pois:

a) Do Documento de fl. 32 consta uma informação-pedido, com referência aos quadros técnicos, baseada na inexistência de superiores hierárquicos só para estes; e

b) Do documento de fl. 32, no segundo parágrafo, consta um pedido-informação da directora de serviços para ser única notadora, baseado:

«Mais solicito a V. Ex.ª autorização para que seja, do mesmo modo, o único notador da funcionária Maria Amélia Alves Teixeira Tropa, terceiro-oficial, a prestar serviço na secção de arquivo, porquanto, dado o carácter conflituoso da mesma, conjugado com o facto de estar a prestar serviço no arquivo há pouco tempo, ser a signatária a pessoa mais bem posicionada para tal.»;

3.º O M.ºmº Juiz considerou que a nomeação da directora de serviços como única notadora da recorrida estaria fundamentada no primeiro parágrafo do documento de fl. 32;

4.º A sentença, aliás douda, conclui pela improcedência do vício de violação do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, tendo como pressuposto essa matéria factual errada;

5.º Dispondo este normativo, com a redacção dada pelo Decreto Regulamentar n.º 40/85, aplicável por força do disposto no artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 45/88, que os funcionários devem ser notados por dois superiores hierárquicos, só assim não sendo nos casos específicos do artigo 110.º do citado diploma, e sendo a directora de serviços única notadora com o fundamento transcrito no n.º 2.º, alínea b), das presentes conclusões:

6.º Verifica-se a existência de vício de violação de lei dos normativos supra-referidos.

Dada esta situação,

7.º E sendo indevida e ilegalmente a recorrida notada por um único notador, sempre seria inexistente a entrevista a que se refere o artigo 31.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.

Em relação ao vício de forma, que foi considerado procedente:

8.º Adere a recorrida aos considerandos fundamentados da douda sentença.»

8.º Adere a recorrida aos considerandos fundamentos da douda sentença.»

O Ex.ºmº Procurador-Geral-Adjunto emitiu o parecer de fl. 66 dos autos, que aqui se dá por reproduzido, no sentido de negar provimento ao recurso, por a deliberação não se mostrar fundamentada.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Vem provado nos autos:

a) A interessada é terceiro-oficial dos Serviços Municipais de Habitação da Câmara Municipal do Porto;

b) Por despacho de 15 de Novembro de 1989, do Sr. Vereador do Pelouro da Habitação dessa Câmara, foi homologada a classificação de *Regular*, atribuída à interessada em 10 de Outubro de 1989, respeitante ao serviço prestado no ano de 1988;

c) Tal classificação foi atribuída pela Sr.^a Directora dos Serviços de Habitação em 10 de Outubro de 1989, única notadora para o efeito autorizada por aquele Sr. Vereador, por despacho de 11 de Maio de 1989, com base na seguinte proposta, constante da segunda parte do ofício de fl. 32:

«Mais solícito a V. Ex.^a autorização para que seja, do mesmo modo, o único notador da funcionária Maria Amélia Alves Teixeira Tropa, terceiro-oficial a prestar serviço na secção de arquivo, porquanto, dado o carácter conflituoso da mesma, conjugado com o facto de estar a prestar serviço no arquivo há pouco tempo, ser a pessoa mais bem posicionada para tal.»;

d) Em 16 de Outubro de 1989, a interessada *reclamou* para os notadores da falta da entrevista individual, prevista no artigo 31.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho;

e) E pelo ofício n.º 301/89-DIR, de 23 de Outubro de 1989, a sua reclamação não foi aceite e foi mantida a classificação de *Regular*;

f) Do despacho referido na alínea b) interpôs a interessada, em 27 de Novembro de 1989, recurso hierárquico necessário para a Câmara Municipal do Porto, invocando vício de forma e vício de incompetência, por violação do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 44-B/83, por só ter intervindo uma só notadora na sua classificação de serviço, e ainda violação dos artigos 31.º e 32.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, no processo administrativo da sua classificação.

O despacho homologatório estaria ele próprio eivado de vício de forma, por violação do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, por não se encontrar fundamentado nem de facto nem de direito;

g) Em 12 de Dezembro de 1989, a Direcção dos Serviços de Habitação da Câmara Municipal do Porto prestou sobre o recurso hierárquico a informação n.º 16/89-DIR, do seguinte teor:

«*Quanto aos artigos 1.º e 2.º:*

Estabelece o artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, no seu n.º 1, que a avaliação e a notação são da competência conjunta dos superiores hierárquicos imediato e de 2.º nível, designados por notadores, que, no decurso do período a que se reporta a classificação, reúnam o mínimo de meses de contacto funcional com o notado; e o no seu n.º 2 considera-se superior hierárquico de 2.º nível o dirigente que, na escala hierárquica, se situe na posição imediatamente superior ao dirigente ou chefe imediato do notado.

Estabelece, por seu lado, o artigo 11.º do mesmo diploma legal, no seu n.º 1, que 'quando a estrutura orgânica de determinado serviço ou organismo não permitir a aplicação dos n.ºs 1 e 3 do artigo anterior, o dirigente máximo do serviço poderá designar como notadores funcionários, ou, na falta deste, agentes, com atribuições de coordenação de trabalho, de categoria superior aos notados, ainda que não providos em lugar de direcção ou chefia'; e no seu n.º 2, que 'nos casos em que não for possível a designação de dois notadores, de acordo com as regras consagradas neste diploma, poderá ser designado um único notador mediante despacho, fundamentado, do dirigente máximo da respectiva unidade orgânica'.

Ora, no presente caso, o único notador da funcionária recorrente foi de facto a própria directora de serviços.

Isto porque não foi possível designar outro qualquer funcionário que fizesse de notador de 1.º nível ou imediato em relação a esta funcionária.

É que a recorrente é pessoa doente do foro psíquico e tem vindo a tratar-se no Hospital de Magalhães Lemos, onde esteve, inclusive, internada de 11 de Agosto de 1987 a 8 de Fevereiro de 1988, e esta doença causa-lhe um comportamento instável e de difícil trato, com grandes dificuldades em relacionamento humano, designadamente com os seus colegas de trabalho, razão que tem levado a que a funcionária tenha já passado por diferentes sectores deste serviços, por imposição superior, pelo mau ambiente de trabalho que a mesma cria.

Assim, a directora de serviços não tem tido outra alternativa senão manter a funcionária debaixo da sua direcção e controlo, razão que determinou fosse a única notadora da funcionária em causa.

Quanto aos artigos 3.º, 4.º, 5.º, 8.º, 9.º e 10.º:

Foi feita à recorrente pela notadora a entrevista, dentro do que legalmente está estabelecido, à qual esteve presente o Sr. Jurista dos Serviços, para assessorar no que necessário fosse dentro do seu âmbito.

Foi dado a conhecer nessa entrevista à funcionária os valores em cada 'item' que lhe foram atribuídos na ficha de notação e que determinaram a classificação final.

A recorrente teve acesso à ficha de notação, que preencheu na parte que lhe dizia respeito, e teve conhecimento da pontuação que lhe foi atribuída em cada item da classificação e que faz parte da grelha do impresso próprio para a classificação de desempenho de cada funcionário.

De acordo com o ofício n.º 301/89-DIR, de 23 de Outubro de 1989, a notadora informou a reclamante de que a sua reclamação não continha elementos que permitissem uma apreciação e hipotética revisão da classificação, razão por que manteve a classificação que lhe atribuiu, ou seja, de *Regular*.

A entrevista serviu de facto para a notadora informar a funcionária de que o seu desempenho nos diferentes itens estabelecidos não correspondia às exigências da Direcção de Serviços e que deveria melhorar bastante no próximo ano.

Tentou ainda dialogar com a funcionária no sentido de auscultar as razões da sua conduta, não obtendo qualquer abertura da parte desta.

Quanto aos artigos 6.º e 7.º:

Como a entrevista não foi omitida e a reclamação da funcionária não foi atendida pelas razões expostas, a classificação foi a homologar ao Sr. Vereador do Pelouro, como estabelece a lei.

Quanto aos artigos 11.º, 12.º, 13.º, 14.º e 15.º:

Os itens da classificação são impostos por lei e fazem parte do novo processo de classificação de serviço estatuído pelo Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de Dezembro; por isso, a funcionária recorrente não se pode queixar de arbitrariedade.

A atribuição da classificação tem sempre uma concepção subjectiva por parte do notador, que quantifica através da pontuação o conhecimento que tem do desempenho do funcionário.

A recorrente é na realidade uma funcionária muito fraca, com uma qualidade de trabalho muito deficiente, que se manifesta em

todo o serviço de que é incumbida e que já se reflecte e é do conhecimento dos diferentes sectores por onde tem passado.

Não houve pelas razões expostas violação de qualquer normativa legal.»;

h) Em 25 de Janeiro de 1990, o advogado sândico da Câmara, com fundamento na informação supra, propôs o indeferimento do recurso hierárquico, proposta secundada pelo director dos Serviços Centrais e Culturais em 6 de Fevereiro de 1990 — fl. 14 v.º do apenso;

i) Tendo sido presente o assunto à reunião do executivo camarário em 13 de Março de 1990, foi deliberado retirar o processo, «uma vez que não se conhece a posição da comissão paritária» — fl. 15 do apenso;

j) Em nova reunião de 12 de Junho de 1990, a Câmara entendeu que a comissão paritária devia pronunciar-se no prazo de 15 dias — fl. 20 do instrutor;

l) Em 26 de Junho de 1990, a comissão paritária emitiu o seu parecer sobre o recurso hierárquico, nos termos seguintes:

«Analisada a ficha de classificação de serviço, respeitante ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1988, e ponderando o conteúdo da classificação atribuída nos vários itens que da mesma fazem parte, a comissão deliberou, por unanimidade, que a classificação de serviço de 5 valores (*Regular*) é a que corresponde ao desempenho efectivo, durante o ano de 1988, pela Maria Amélia Alves Teixeira Trepá.

Assim, somos de parecer que deve ser mantida a classificação de *Regular*.»

Assinam dois vogais designados pela Administração e dois vogais designados pelos trabalhadores;

m) Em reunião da Câmara de 3 de Julho de 1990 foi deliberado, «aprovado, em votação por escrutínio secreto, com 9 votos a favor e 2 abstenções, indeferir o recurso apresentado»;

n) Esta deliberação foi comunicada à interessada por ofício de 17 de Junho de 1990, tendo o recurso contencioso no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto sido interposto em 17 de Setembro de 1990 (fl. 28).

Exposta a matéria de facto, vejamos a solução a dar às questões propostas.

A — Pretende a recorrida, invocando a alínea c) do artigo 110.º da LPTA, alargar o objecto deste recurso para o Supremo Tribunal Administrativo a vício conhecido na sentença, mas não incluído pela recorrente nas conclusões das suas alegações.

Com efeito, esta circunscreveu o objecto do recurso à reapreciação do vício de forma, em que foi vencida, mas a recorrida, nas contra-alegações, vem pedir a procedência do vício de violação de lei, por ofensa do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, que havia invocado na petição do recurso contencioso.

Prescreve a alínea c) do artigo 110.º da LPTA que nos recursos das decisões dos tribunais administrativos de círculo e do Tribunal Administrativo de Macau que conhecem do objecto do recurso pode o Supremo Tribunal Administrativo conhecer de toda a matéria de impugnação do acto administrativo, embora o julgamento tenha sido em parte favorável a quem recorra.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo tem interpretado esta disposição no sentido da atribuição de poderes a este Supremo Tribunal, para julgar a causa pela segunda vez, reapreciando todas as questões relativas aos vícios arguidos do acto impugnado,

no campo da matéria apreciada na sentença recorrida, ainda que em parte favorável ao apelante. (V. o acórdão de 5 de Novembro de 1987, no recurso n.º 23 238).

Porém, como decorre da letra do preceito, só o agravante pode usar desta faculdade de ver reapreciada questão que lhe tenha sido decidida favoravelmente. Esta faculdade não é atribuída ao vencedor.

Admitir-se o agravado a suscitar em contra-alegações a apreciação de tais questões, significaria a postergação de regras essenciais sobre a disciplinar dos recursos, nomeadamente sobre a legitimidade para recorrer (artigo 688.º, n.º 1, do Código de Processo Civil) e sobre a fixação pelo recorrente do âmbito do recurso (artigos 684.º, n.º 3, e 690.º do Código de Processo Civil).

Não se toma, assim, conhecimento do vício de violação de lei alegado pela recorrida.

B — Vejamos agora se foi cumprido o dever de fundamentação relativamente à deliberação da Câmara Municipal do Porto de 3 de Julho de 1990.

Na sentença recorrida entendeu-se que a deliberação não foi fundamentada porque a recorrente ficou sem saber a razão, ou razões, por que foi indeferido o seu recurso hierárquico.

O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto acompanhou esta posição, na medida em que afirma no seu parecer final o seguinte:

«Se a deliberação é tomada sem prévia apresentação de proposta fundamentada quanto à solução adoptada e sem discussão que permita esclarecer os motivos por que se decidiu em certo sentido (com o necessário registo em acta)», terá de concluir-se pela violação do referido dever de fundamentação.

Desde logo, há que afastar a tese defendida pela Câmara recorrente de que na votação por escrutínio secreto não carecia o resultado da deliberação de ser fundamentado expressamente, porque no voto estariam implícitas as razões do seu sentido.

O dever de fundamentação das deliberações dos órgãos das autarquias locais que indefiram petições de particulares (seja qual for a forma de deliberação) está expressamente consagrado no artigo 83.º da LAL.

De acordo com a jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal, a fundamentação deve ser expressa, embora possa ser efectuada através de remissão para as razões de anterior informação, parecer ou proposta. — Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de Fevereiro de 1989, no recurso n.º 25 819.

Verifica-se, pelo processo instrutor, que antes de proceder à resolução do recurso hierárquico a Câmara solicitou o parecer da comissão paritária, que o prestou, fundamentando a proposta da notação a atribuir à recorrente.

Porém, não se vê que a deliberação impugnada se tenha apropriado da fundamentação do parecer. Dela apenas consta o sentido da votação em escrutínio secreto e a decisão tomada.

Também a acta da reunião de 3 de Julho de 1990 não permite esclarecer os motivos da decisão. É que a simples leitura do parecer da comissão paritária, feita antes de se proceder à votação sem qualquer declaração expressa de concordância com o mesmo, não permite concluir que na deliberação tomada foram adoptados os seus fundamentos de facto e de direito.

Foi, assim, violado o dever de fundamentação.

Acordam, nestes termos, em negar provimento ao recurso, confirmando a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Vício de forma. Falta de fundamentação. Ordem do conhecimento dos vícios. Despacho do Ministro da Educação que rejeita o registo dos estatutos do Instituto Superior de Línguas e Administração.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Por força do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, a regra é a de que devem ser apreciados prioritariamente os vícios de violação de lei de fundo em relação aos vícios de forma.*
- 2 — *Faltando a fundamentação, não se pode proceder à averiguação dos fundamentos da decisão de que depende a verificação dos vícios de violação de lei, o que leva à apreciação prioritária do vício de forma.*
- 3 — *Padece de vício e forma, que leva à sua anulação, o despacho do Ministro da Educação que rejeita o registo dos estatutos do Instituto Superior de Línguas e Administração, limitando-se a dizer que tais estatutos não se encontram em condições de ser registados, porquanto se encontram em desarmonia com preceitos imperativos do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto, e outra legislação aplicável, e, apesar de mandar tais conhecimentos ao referidos Instituto do parecer elaborado pela comissão instituída e regulada pelos Despachos n.os 31/ME/89 e 216/ME/90, não fez expressa declaração de concordância com os fundamentos do parecer, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.*

Recurso n.º 30 266, em que são recorrente o Instituto Superior de Línguas e Administração — ISLA, S. A., e recorrido o Ministro da Educação. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O Instituto Superior de Línguas e Administração — ISLA, S. A., com sede em Lisboa, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Ministro da Educação de 23 de Outubro de 1991, que

rejeitou o registo do projecto de estatutos do «Instituto Superior de Línguas e Administração do Porto».

Na petição complementada pelas alegações assaca ao acto recorrido vícios de violação de lei e de forma, assim concluindo:

1.^a O acto está ferido de vício de forma por falta de fundamentação, alegado a título subsidiário;

2.^a Se ele tiver acolhido o ponto 9 do parecer da comissão, terá incorrido em violação de lei por violação dos princípios do informalismo do procedimento administrativo e da proibição do excesso;

3.^a Se ele tiver acolhido o ponto 10.1 do parecer da comissão, terá incorrido em violação de lei por erro de aplicação do artigo 34.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (EESPC);

4.^a Se ele tiver acolhido o ponto 10.2 do parecer da comissão, terá incorrido em violação de lei por erro de interpretação das alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 33.º do EESPC, por erro de interpretação e aplicação do princípio da autonomia de gestão científica, cultural e pedagógica, por violação dos direitos fundamentais à liberdade de empresa e à liberdade de criação de escolas particulares;

5.^a Se ele tiver acolhido o ponto 10.2, alínea *b*), do parecer da comissão, terá incorrido em violação de lei por erro de aplicação do artigo 77.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, por violação dos direitos fundamentais à liberdade empresarial e à liberdade de criação de escolas particulares e por violação do artigo 33.º, n.º 1, alínea *c*) do EESPC;

6.^a Se ele tiver acolhido o ponto 10.2, alínea *c*), do parecer da comissão, terá incorrido em violação de lei por erro de aplicação do princípio segundo o qual é o órgão colegial ou o órgão que o designa que escolhe o seu presidente;

7.^a Se ele tiver acolhido a primeira parte do ponto 10.3, alínea *a*), do dito parecer, terá incorrido em violação de lei por erro de facto ou de manifesta apreciação, por violação dos direitos fundamentais à liberdade empresarial e à liberdade de criação de escolas particulares e por erro de interpretação dos artigos 9.º e 33.º, n.º 1, alínea *d*), do EESPC;

8.^a Se ele tiver acolhido a segunda parte do ponto 10.3, alínea *a*), do dito parecer, terá incorrido em violação de lei por erro de interpretação do princípio da autonomia de gestão científica, cultural e pedagógica do estabelecimento de ensino perante a entidade instituidora, por erro de aplicação do artigo 11.º, n.º 1, alínea *a*), do EESPC e por erro de interpretação do artigo 33.º, n.º 2, do EESPC;

9.^a Se ele tiver acolhido o ponto 10.3, alínea *b*), do dito parecer, terá incorrido em violação de lei por erro de aplicação dos artigos 11.º, n.º 2, alínea *b*), e 3.º do EESPC e por violação dos direitos fundamentais à liberdade empresarial e à liberdade de criação de escolas particulares;

10.^a Se o acto impugnado tiver acolhido o ponto 10.4 do parecer da comissão, terá incorrido em violação de lei por erro de aplicação do princípio que impõe seja o órgão a designar o seu presidente.

Contra-alegou a autoridade recorria no sentido da inverificação de todos os arguidos vícios, pelo que o recurso deve improceder. De igual modo se pronuncia o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público.

Factos assentes:

A) O recorrente é uma sociedade comercial que instituiu um estabelecimento de ensino superior, designado «Instituto de Línguas

e Administração do Porto» (ISLA do Porto), que ministra o ensino em instalações sítas nos municípios do Grande Porto;

B) Pela Portaria n.º 791/89, de 8 de Setembro, foi reconhecido o ISLA do Porto e autorizado o funcionamento de um curso superior de Secretariado, de um curso superior de Tradutores e de um curso superior de Gestão de Recursos Humanos e Psicologia do Trabalho, reconhecendo esses cursos os efeitos correspondentes aos da titularidade do grau de bacharelato do ensino superior público;

C) Pela Portaria n.º 603/90, de 31 de Julho, foi também autorizado a ministrar o curso de Ciências Empresariais, reconhecendo os diplomas emitidos pela sua conclusão os efeitos correspondentes aos da titularidade do grau de licenciatura do ensino público;

D) O recorrente requereu o registo no Ministério da Educação de um projecto de estatutos do «ISLA do Porto», de harmonia com o estatuído no Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto (Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo);

E) A comissão instituída para apreciação desse projecto de estatutos elaborou o parecer de fls. 18 a 29;

F) No seguimento desse parecer, o Ministro da Educação lavrou o despacho de fl. 2 do processo instrutor de 23 de Outubro de 1991, que é deste teor:

«Ouvida a comissão instituída e regulada pelos Despachos n.ºs 31/ME/89 e 216/ME/90, devolve-se ao Instituto Superior de Línguas e Administração do Porto o projecto de estatutos que me foram submetidos, de acordo com o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 217/89, de 19 de Agosto.

Com efeito, tais estatutos não se encontram em condições de ser registados, porquanto se encontram em desarmonia com preceitos imperativos do diploma citado e outra legislação aplicável.

Com vista às necessárias correcções e adaptações, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 271/89, dê-se conhecimento ao referido Instituto do parecer elaborado pela comissão acima referida.»

Decorre das conclusões das alegações que o recorrente invocou vícios de violação de lei e de forma. Em princípio, e de harmonia com o disposto no artigo 57.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, deveria começar-se pela apreciação dos primeiros.

Constata-se, porém, que todos os vícios de violação de lei, sem excepção, são invocados condicionalmente, isto é, no pressuposto de terem sido acolhidos na decisão determinados pontos do parecer que antecedeu o acto impugnado.

Resulta do exposto que, verdadeiramente, não se sabe quais foram os fundamentos do acto impugnado, pois este é totalmente omissivo quanto à fundamentação, para além da referência genérica que os estatutos se encontram em desarmonia com preceitos imperativos do Decreto-Lei n.º 271/89, e outra legislação aplicável, não se explicitando, porém, esses preceitos nem as correspondentes situações de facto.

É certo que no despacho recorrido se manda dar conhecimento do parecer ao recorrente, com vista às necessárias correcções e adaptações, mas no entanto em nenhuma parte do mesmo se declara a concordância expressa com os fundamentos do parecer.

Ora, o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 exige a fundamentação expressa das decisões administrativas, ao menos me-

diante «mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer . . .».

Como a verificação dos vícios de violação de lei depende de averiguação dos fundamentos da decisão, torna-se necessário conhecer em primeiro lugar do vício de forma, já que a falta da fundamentação impede aquela averiguação. (Cf., neste sentido, os acórdãos de 3 de Fevereiro de 1987, recurso n.º 13 516, e de 9 de Abril de 1987, recurso n.º 22 684).

Entende-se que não obsta a este entendimento o facto de o vício de forma vir alegado a título subsidiário, na medida em que os demais vícios vêm alegados de forma hipotética, o que também aponta para a necessidade do conhecimento prévio dos verdadeiros fundamentos do acto recorrido.

No sentido propugnado já foi decidido nesta Supremo Tribunal Administrativo no acórdão de 3 de Novembro de 1992, recurso n.º 30 271, para um caso similar, que de perto temos seguido, já que não se descortinam razões relevantes para alterar o sentido da decisão, ao contrário do que o Ex.º Magistrado do Ministério Público defende.

Nestes termos e tudo considerando, e na ausência total de fundamentação expressa, dá-se provimento ao recurso e, em consequência, anula-se o despacho de 23 de Outubro de 1991, do Ministro da Educação, por estar inquinado de vício de forma.

Sem custas.

— Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (vencido, pois entendo que do despacho recorrido resulta que o mesmo adieru inteiramente ao parecer elaborado pela comissão, que se encontra fundamentado de facto e de direito). — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil. Danos não patrimoniais. Danos futuros. Execução de sentença.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O facto de se provar que a lesão continuará a produzir danos no futuro não é, por si, razão para relegar a fixação do montante indemnizatório para momento ulterior, nomeadamente a execução de sentença; tal só deverá suceder se não for possível prever, mesmo em termos de equidade, qual o volume desses danos (artigo 564.º, n.º 2, do Código Civil).*
- 2 — *Embora a indemnização por danos morais seja apenas uma compensação, por o dano não ser mensurável, não deve ser meramente simbólica, mas de montante com*

poder compensatório que o tribunal aproxime da intensidade da dor sofrida.

Recurso n.º 30 675, em que são recorrente José Martins da Fonseca e recorridos Manuel Silveira Carvão Júnior e o Município das Lajes do Pico. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Martins da Fonseca, casado, conservador do Registo Predial, residente em Torres Vedras, recorre jurisdicionalmente da sentença proferida no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que condenou Manuel Silveira Carvão Júnior, casado, residente no lugar da Ribeira do Maio, ilha do Pico, e o Município das Lajes do Pico a pagar-lhe, solidariamente, uma indemnização de 200 000\$.

Nas conclusões das suas *alegações* de recurso encontramos os fundamentos deste, que são os seguintes:

1) Os autos, se fornecem elementos bastantes para efeitos de se estabelecer a existência e a natureza do dano moral, não dão, todavia, informação adequada para a fixação do montante indemnizatório, até por a sentença decidir que a situação danosa ainda persistia;

2) Sendo assim, a fixação desse montante deveria ter sido relegada para execução de sentença, nos termos do artigo 564.º, n.º 2, do Código Civil, que se mostra violado;

3) Quando assim se não entenda, então a indemnização estabelecida, de 200 000\$, tem um valor meramente simbólico, na situação económica de hoje, com alta inflação, altos custos judiciais e a demora na obtenção judicial do pleito;

4) Não sendo determinável, com rigor, o montante dos danos morais, tem o tribunal de recorrer à equidade, que não pode significar uma reparação puramente moral: tem de razoavelmente compensar a vítima dos incómodos sofridos, tão correctamente descritos na sentença recorrida;

5) Desse modo, a indemnização deve ser fixada em montante consideravelmente superior ao estabelecido, não menos que no valor indicado pelo digno magistrado do Ministério Público;

6) A sentença, porque violou o artigo 566.º, n.º 3, do Código Civil, deve ser alterada no que toca à fixação do montante indemnizatório: ou relegando-o para execução de sentença, ou estabelecendo esse montante em valor muito mais elevado.

Não houve *contra-alegações*.

Neste Supremo Tribunal, o digno magistrado do Ministério Público é de parecer de que os danos estão perfeitamente definidos, pelo que não é de relegar a fixação da indemnização para execução de sentença. Entende, em termos de equidade, que a quantia fixada na sentença recorrida é excessivamente baixa: o primeiro réu agiu com dolo particularmente intenso e o autor, ora recorrente, foi gravemente atingido na sua reputação profissional; julga, nesses termos, ser mais razoável uma indemnização de 1 000 000\$.

Deparam-se, ou podem deparar-se, à nossa consideração *três questões*: em primeiro lugar, a de saber se o montante indemnizatório deve ser deixado para fixação em execução de sentença; caso se responda a essa questão pela negativa, então teremos que ver se o mon-

tante fixado é, ou não, o adequado; e, caso o não seja, qual o que deve ser estabelecido.

O elenco dos factos estabelecidos na sentença recorrida é o seguinte:

1) A 3 de Junho de 1988, o jornal *O Dever*, das Lajes do Pico, publicou, sob o título «Assembleia Municipal das Lajes do Pico», o que segue.

«No dia 29 de Abril de 1988 reuniu-se, em sessão ordinária, a Assembleia Municipal das Lajes do Pico, que se debruçou sobre os seguintes assuntos:

5 — No ponto OT ‘outros assuntos’ [...] foi discutido o funcionamento dos Serviços de Registo Civil, Predial e Notariado das Lajes do Pico, nomeadamente do seu responsável, pois vêm acontecendo situações muito estranhas, tais como: os utentes perguntarem às funcionárias onde se encontra o Sr. Dr. Notário, mas elas nunca sabem; outras vezes, o dito Sr. Notário marca datas e horas para atender pessoas que se deslocam e não são atendidas; outras, ainda, a morosidade em fazer certos serviços arrasta-se por vários meses, nomeadamente para registo de propriedades.»;

2) As alusões ao recorrente e aos serviços que dirigia, referidas no n.º 1), são a transcrição da acta da reunião da Assembleia Municipal das Lajes do Pico, que dá notícia de o assunto ter sido apresentado pelo presidente da Junta de Freguesia de São João, para a Assembleia «intervir junto dos Serviços do Ministério da Justiça competentes»;

3) O presidente da dita Assembleia Municipal remeteu ao director-geral dos Serviços de Registos e Notariado, do Ministério da Justiça, o ofício de fl. 27, transcrevendo a queixa apresentada pelo presidente da Junta de Freguesia de São João;

4) Esses Serviços de Registos e Notariado ordenaram averiguações, que foram efectuadas por um instrutor, que, a final, apresentou o relatório de fls. 28 a 32, em que conclui:

«Parece-nos pois que, como referiu o Sr. Presidente da Câmara das Lajes do Pico, o problema seja apenas o do atendimento do público; e nesta convicção, porque entendemos que não há lugar a procedimento disciplinar, propomos:

- a) O arquivamento do processo, nos termos do artigo 88.º, n.º 3, alínea a), do Estatuto Disciplinar;
- b) Seja recomendado ao Sr. Conservador-Notário a necessidade de proporcionar melhores condições de atendimento ao público, para o que poderá [...]»;

5) O movimento das conservatórias e do notariado, anexados, das Lajes do Pico era reduzido;

6) O presidente da Assembleia Municipal fez a remessa do texto para publicação em *O Dever*;

7) Na pequena povoação das Lajes do Pico, de uma pequena ilha dos Açores, a conduta real ou presumida de qualquer autoridade torna-se do conhecimento geral e alvo de crítica de todos os habitantes, com repercussão nas outras ilhas do arquipélago;

8) O presidente da Assembleia Municipal das Lajes do Pico sabia perfeitamente que os registos foram sempre efectuados no dia da apresentação;

9) Esse presidente fez o que consta do n.º 6), com o propósito de pôr em causa a reputação profissional do ora recorrente, de influenciar negativamente os seus superiores hierárquicos e de lhe pre-

judicar a carreira profissional, assim como de conseguir forçar a transferência do ora recorrente dos Açores para o continente;

10) O público da ilha do Pico soube que a actuação dos ora recorridos provocou uma inspecção aos serviços que o recorrente dirigia e que este foi transferido para o continente, tendo-se, por tudo isso, criado a aparência de que se tratou de uma transferência por razões disciplinares;

11) O recorrente era bom funcionário;

12) As acusações profissionais feitas ao recorrente causaram-lhe desgosto e amargura;

13) A má impressão pública continua a existir;

14) O recorrido Carvão Júnior congratulou-se com a transferência do recorrente para o continente;

15) Até ao dia da partida para o continente, o recorrente continuou a exercer o cargo de conservador-notário;

16) A Assembleia Municipal registou o protesto de um dos seus membros;

17) O recorrido Carvão Júnior, ao transmitir os factos ao governo central, fê-lo na defesa dos interesses dos munícipes destinatários dos Serviços das Conservatórias e do Notariado e para ver melhorada a respectiva prestação;

18) Por vezes a Assembleia Municipal fazia a divulgação dos seus trabalhos no jornal local, por intermédio do seu presidente.

Consideramos adequada esta selecção de factos, que traduz o conteúdo da especificação e o resultado das respostas aos quesitos.

Para além deles, porém, consideramos útil salientar mais os seguintes, documentalmente provados nos autos:

19) O relatório referido no n.º 4) foi ultimado a 23 de Junho de 1988;

20) O recorrente foi nomeado para o cargo de conservador do Registo Predial de Torres Vedras e exonerado do lugar que exercia nas Lajes do Pico, por despacho de 30 de Agosto de 1988, publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 27 de Outubro de 1988.

Assim descritos os factos, há que passar à *apreciação jurídica*, para encontrar a decisão das questões formuladas.

A primeira dessas questões é a de saber se a fixação da indemnização pode ser já feita neste processo, ou se deve ser remetida para execução de sentença. Para defender esta última solução, o recorrente sustenta que os autos não dão suficiente informação sobre o montante dos danos, até porque a sentença decidiu que a situação danosa ainda persiste. Refere-se ao facto que atrás descrevemos sob o n.º 13), ou seja, que «a má impressão pública continua a existir». Diz mais o recorrente que, não atendendo a isso, a sentença violou o n.º 2 do artigo 564.º do Código Civil.

O que nesse preceito se diz é que na fixação da indemnização pode o tribunal atender aos efeitos futuros, desde que sejam previsíveis; só se não forem determináveis é que a fixação do montante indemnizatório pode ser remetida para decisão ulterior.

Ou seja: o simples facto de persistir o dano não é condição necessária para que o montante da indemnização não seja, desde logo, fixado; isso só terá lugar se não for previsível o dano futuro.

Ora, o facto de se ter dito, em sede de matéria de facto, que a má impressão pública continuava a existir não significa, de modo algum, que o dano daí decorrente seja imprevisível. É de notar que, na estrutura da sentença, toda a projecção pública é considerada por

referência ao pequeno meio que é o de uma pequena ilha dos Açores [v. os n.ºs 7), 10) e 14) da matéria de facto]; foi, também, dado como assente que o recorrente foi colocado no continente, o que faz presumir que a má impressão causada na ilha tenderá a esbater-se; nesses moldes, é previsível o dano, mesmo futuro, decorrente dessa permanência da má impressão provocada pelas circunstâncias descritas nos autos.

É essa permanência um factor a atender na determinação do montante indemnizatório, e não motivo para relegar essa determinação para ulterior momento.

Nada há, portanto, a relegar para execução de sentença.

Prevedo esta conclusão, o recorrente alega a violação do n.º 3 do artigo 566.º do Código Civil, que dispõe que, não podendo ser averiguado o valor exacto dos danos, o tribunal julgará equitativamente, dentro dos limites que tiver por provados.

Esta disposição tem, especialmente, em vista a indemnização de danos em princípio quantificáveis, que são os danos patrimoniais; é para a hipótese de uma excepção a esse princípio que se estabelece o recurso à equidade, naquele n.º 3.

Os danos considerados neste processo são de natureza não patrimonial: o recorrente foi alvo de crítica, foi sujeito a um processo de averiguações, houve intenção de pôr em causa a reputação do recorrente, de influenciar negativamente os seus superiores, de conseguir a sua transferência para o continente; tudo isso causou ao recorrente amargura e desgosto. Se algum desses aspectos também poderia ter componentes de prejuízo patrimonial (por exemplo, a transferência para o continente), certo é que nada foi provado sob esse ponto de vista.

É, pois, no domínio da indemnização dos danos não patrimoniais que nos moveremos.

Esse tipo de danos é directamente considerado no artigo 496.º do Código Civil, que põe como condição para a sua «reparação» por indemnização o facto de assumirem gravidade que mereça a tutela do direito. Essa gravidade não foi posta em dúvida; tanto assim, que a sentença recorrida fixou, para eles, indemnização.

Diz o n.º 3 desse artigo 496.º que o montante da indemnização será fixado equitativamente, tendo em atenção, em qualquer caso, as circunstâncias referidas no artigo 494.º; este último preceito apenas considera o caso de danos causados por mera culpa, o que não é o caso dos autos, pois o presidente da Assembleia de Freguesia, embora tenha sido movido pelo desejo de defesa dos interesses dos munícipes [factos, n.º 17)], teve o propósito de pôr em causa a reputação profissional do recorrente, de influenciar negativamente os seus superiores hierárquicos, de lhe prejudicar a carreira profissional e de forçar a sua transferência para o continente.

Houve, pois, uma defesa de interesses dos cidadãos através de meios que gravemente atentaram contra os interesses de um funcionário qualificado, como é um conservador ou notário. E o intuito de defesa foi manifestamente excedido, ao intentar-se, mesmo, influenciar negativamente a hierarquia a que o recorrente pertencia e prejudicar-lhe a carreira.

E o conteúdo da publicação (integral) da deliberação, com toda a sua carga depreciativa, não teve apoio na averiguação que veio a ser feita; esta apenas concluiu que os problemas eram de atendimento ao público, no que não se mostra que a responsabilidade coubesse fundamentalmente ao recorrente; vê-se isso pela natureza

das medidas propostas: mudança do local de gabinete de trabalho e dos serviços do cartório, junção dos serviços de registo civil e de registo predial numa sala, afixação de letreiros (não se mostra que nada disso tenha sido estabelecido pelo recorrente), abertura de uma porta (expressamente atribuída à responsabilidade da Câmara).

A culpa foi intensa e as consequências foram graves, desde as que incidiram na reputação do recorrente, no meio em que dela devia usufruir, até a uma transferência que veio poucos meses após a conclusão do processo de averiguações e que as pessoas relacionaram com finalidades disciplinares.

A indemnização por danos morais não é, como se sabe, uma substituição do que se perdeu ou deixou de ganhar; o «dinheiro da dor» é, sim, uma compensação com valor psicológico pelo que se sofreu; mas compensação de valor psicológico não quer dizer «simbólica»; por um lado, a indemnização deve proporcionar algo que, de algum modo, compense o que se sofreu; por outro, o dinheiro tem, também, o seu «prestígio social» para o qual o respectivo montante não é insignificativo.

Nestas circunstâncias, consideramos, realmente, irrisória a indemnização de 200 000\$, atribuída.

E atendendo aos aspectos que acabamos de focar, consideramos adequada a indemnização de 1 000 000\$.

Pelo exposto, *acordam* em revogar a sentença recorrida e em condenar, solidariamente, os recorridos, Manuel Silveira Carvão Júnior e o Município das Lajes do Pico, a pagar ao recorrente a quantia de 1 000 000\$.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Aditamento. — Transcreve-se o acórdão de 13 de Maio de 1995.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

No recurso jurisdicional interposto por José Martins da Fonseca, da sentença proferida no Tribunal Administrativo de Círculo, foi proferido o acórdão de fl. 193, que não se pronunciou quanto a custas.

Suprindo essa falta, acordam, nos termos do n.º 1 do artigo 667.º do Código de Processo Civil, em condenar o ora recorrente e o recorrido particular nas custas, na proporção do vencimento.

Lisboa, 13 de Maio 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Cedência do direito de superfície. Norma regulamentar. Celebração de escritura pública. Dever de colaboração com a Administração.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A cláusula da obrigatoriedade de celebração de escritura no prazo de 15 dias a contar do pagamento da sisa, inserta nas condições de cedência do direito de superfície elaboradas por uma câmara municipal, é uma norma regulamentar estabelecida pela autarquia ao abrigo da margem de livre decisão na criação de efeitos de direito administrativo.*
- 2 — *Neste contexto de direito público é inadapável o disposto no artigo 805.º do Código Civil, que obrigaria a câmara municipal a interpelar o interessado a fim de, dentro daquele prazo, celebrar a escritura.*
- 3 — *Os administrados têm o dever de colaborar com a Administração, fornecendo-lhe as informações e os demais dados de que só eles disponham, de forma a habilitar a entidade pública a decidir sobre assunto do seu interesse.*

Recurso n.º 31 023, em que são recorrente a Câmara Municipal do Cartaxo e recorrido Eduardo Valdemar Venâncio Crespo. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Câmara Municipal do Cartaxo recorre jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que anulou a sua deliberação de 18 de Março de 1991, através da qual aplicaria a Eduardo Valdemar Venâncio Crespo, identificado nos autos, a cláusula 18.^a das «condições para cedência do direito de superfície dos lotes da zona industrial», fazendo reverter para o Município do Cartaxo o direito de superfície relativo ao lote n.º 3 da referida zona industrial.

Na sua alegação de recurso conclui da seguinte forma :

«1.º Tendo o recorrido arrematado, em 29 de Março de 1988, em hasta pública, pelo preço de 556 800\$, o direito de superfície do lote n.º 3 da zona industrial do Cartaxo, cabia ao interessado, ora recorrido, no termos da cláusula 6.^a das 'condições para cedência do direito de superfície dos lotes da zona industrial do Cartaxo', entre outras obrigações, suportar as despesas com a respectiva escritura (a celebrar no prazo de 15 dias a contar do pagamento da sisa);

2.º Uma vez efectuado o pagamento da sisa no prazo estipulado e notificado pela Câmara Municipal do Cartaxo, em 19 de Julho de 1988 e 23 de Setembro de 1988, para apresentar no seu cartório notarial privativo os documentos indispensáveis à realização da escritura, o recorrido violou o disposto nas mencionadas condições de cedência, incorrendo na sanção prevista na cláusula 18.^a das ditas condições, pelo que perdeu 'o direito aos terrenos adquiridos';

3.º Ao recorrido cabia provar e demonstrar que a falta de celebração da escritura não lhe era imputável;

4.º Por outro lado, efectuada a notificação do recorrido, na forma e nas datas supra-indicadas, outra conduta não era exigível à Câmara Municipal do Cartaxo;

5.º Por isso, ao decidir anular a deliberação camarária de 18 de Março de 1991, a dita sentença cometeu a nulidade da sentença prevista no artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil,

já que a decisão revela desconformidade entre os fundamentos de facto e de direito invocados;

6.º Além disto, a mesma nulidade se verifica, atento o disposto no artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil, dado que a sentença recorrida não tomou posição quanto ao facto, dado como apurado, de o recorrido não ter cumprido as notificações camarárias e o seu enquadramento, em face do disposto na cláusula 18.ª das condições de cedência.»

Por seu lado, o recorrido na sua alegação apresentou as conclusões seguintes:

«*a*) O ora recorrido nunca foi notificado pelo ora recorrente para celebrar a escritura;

b) Era à Câmara Municipal do Cartaxo, enquanto cedente, quem competia marcar a data, hora e local da escritura, notificando atempadamente o ora recorrido, e não o fez;

c) O ora recorrido tinha (e tem . . .) toda a conveniência em celebrar a escritura, para avançar com a nova fábrica de mármore (para a qual já comprou algum equipamento e assumiu compromissos de fornecimento);

d) Sem dúvida que as 'condições de venda' fixaram um prazo, mas é igualmente inegável que era à ora recorrente quem competia marcar o dia e a hora para a celebração daquela no seu notário privativo e notificar atempadamente o ora recorrido;

e) Ao ora recorrido competia nessa data e hora, nunca marcadas, fazer-se acompanhar dos documentos necessários, pagar as despesas da escritura e o resto do preço do direito arrematado;

f) Não havendo interpelação, não se produziu qualquer mora do ora recorrido;

g) O M.º Juiz *a quo*, na sua decisão, pronunciou-se sobre a conduta do ora recorrido e concluiu que o mesmo não incumpriu a cláusula da alínea *c*) do n.º 6 das 'condições de venda', e assim sendo, não podia ter sido aplicada a drástica sanção prevista na cláusula 18.ª das referidas condições;

h) Consequentemente, não cometeu o M.º Juiz *a quo* o vício a que se reporta o artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil, não sendo de forma alguma a sentença nula.»

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

«A sentença recorrida considerou verificado o vício de violação de lei por a Câmara Municipal ora agravante não ter interpelado o adjudicatário para efectuar a escritura relativa à cedência do direito de superfície. Sendo esse o único fundamento da decisão (falta de interpelação, que justificaria a constituição em mora do devedor), não existe qualquer contradição com a matéria de facto dada como provada, designadamente no que se refere às diligências encetadas pela Câmara Municipal com vista à formalização do contrato.

Por outro lado, o M.º Juiz *a quo* não tinha de extrair quaisquer consequências jurídicas do não cumprimento pelo adjudicatário das exigências feitas pela adjudicante, uma vez que a sua linha argumentativa se baseava numa consideração essencial da necessidade de ser designado o dia e a hora para a realização da escritura. Não podendo entender-se qualquer das referidas diligências como uma forma de interpelação, na lógica da sentença não havia que atribuir qualquer significado ao não cumprimento por parte do destinatário.

Não procedem, pois, as nulidades invocadas na alegação.

O recurso mostra-se procedente, no entanto, por erro de julgamento.

A cedência do direito de superfície para instalações industriais, nos termos das cláusulas previstas no documento de fls. 8 a 12, constitui um contrato administrativo. Todas as formalidades destinadas à formalização do contrato, incluindo a adjudicação pela qual é feita a escolha do contratante particular, inserem-se num procedimento pré-contratual. E sem dúvida que as decisões que a autoridade administrativa adopte no âmbito deste procedimento devem obediência às regras constantes do referido documento, que tem a natureza de um regulamento administrativo.

Não há, pois, lugar à aplicação da norma do artigo 805.º do Código Civil, que rege apenas relações jurídicas de natureza privatística. E subsistindo uma norma administrativa que fixa o termo do prazo para a realização da escritura (15 dias após o pagamento da sisa, que, por sua vez, deverá ser efectuado 30 dias após a arrematação), é em função dessa norma que há-de ser referida a legalidade do acto que, nos termos da cláusula 18.ª do referido regulamento, determinou a reversão do direito de superfície.

Nesta perspectiva, a decisão administrativa da entidade agravante não enferma de violação da lei, uma vez que, nos termos regulamentares, não era exigível a interpelação do adjudicatário para celebrar a escritura. Assim, mostrando-se procedente, nesta parte, a alegação de recurso, deverá revogar-se a decisão recorrida.»

A matéria de facto que a sentença recorrida deu como assente e que não vem controvertida é a seguinte:

A) Com data de 7 de Março de 1988, a Câmara Municipal do Cartaxo publicou o edital n.º 22/88, fazendo saber que ia pôr à venda, no dia 28 de Março de 1990, o direito de superfície dos lotes de terreno n.ºs 1, 2, 3 e 30 da zona industrial, podendo as condições de venda ser consultadas na secretaria da Divisão de Obras da Câmara Municipal, em hasta pública;

B) Das aludidas condições de venda constavam, além de outras, as seguintes cláusulas:

«5.ª A importância da arrematação deverá dar entrada na tesouraria municipal nas seguintes condições, sem pagamento de quaisquer juros: 10% imediatamente após a arrematação; 90% no dia da celebração da escritura.

6.ª Constituem encargos dos adquirentes todas as despesas de carácter fiscal, nomeadamente: *a*) o imposto de selo devido pela arrematação (artigo 15.º da Tabela Geral), a pagar de imediato; *b*) o pagamento da sisa devida pela transmissão (30 dias a contar da arrematação); *c*) as despesas com a respectiva escritura (a celebrar no prazo de 15 dias a contar do pagamento da sisa).

[. . .]

15.ª Serão da conta dos adquirentes todos os trabalhos de urbanização dos terrenos dos lotes.

[. . .]

18.ª A inobservância de qualquer destas condições, ou falta de cumprimento das formalidades e prazos nela estabelecidos, é motivo suficiente para os arrematantes perderem o direito aos terrenos adquiridos (direito de superfície), que reverterão para a Câmara Municipal do Cartaxo, bem como os trabalhos e benfeitorias de qualquer natureza já neles realizados, sem que os adquirentes tenham o direito

de ser reembolsados das importâncias já pagas, ou de indemnização de espécie alguma.

19.^a Ressalvam-se os motivos imprevistos ou casos de força maior, que terão de ser sempre fundamentados perante a Câmara Municipal, que resolverá»;

C) Em 28 de Março de 1988, o recorrente no recurso contencioso apresentou uma carta, dirigida ao presidente da Câmara Municipal do Cartaxo, do seguinte teor:

«Pretendo adquirir o direito de superfície do lote n.º 3 da zona industrial do Cartaxo, para aí implantar uma nova fábrica de mármorees.

Como aguardo a todo o momento o despacho do Registo Nacional de Pessoas Colectivas, com a aprovação do nome a adoptar pela minha firma, venho solicitar a V. Ex.^a que, caso se concretize a arrematação do lote em epígrafe por mim, a escritura seja feita após eu poder fornecer à Câmara Municipal, a que V. Ex.^a preside, todos os dados relativos ao nome aprovado para vigorar na firma»;

D) Na hasta pública, realizada em 28 de Março de 1988, o ora recorrido arrematou, pelo preço de 556 800\$, o direito de superfície do lote n.º 3 da zona industrial, tendo depositado 55 680\$ (10% do preço) e pago 33 408\$ de imposto do selo;

E) Em 27 de Abril de 1988, o mesmo recorrido, em representação de «EDIMAR — Transformadora de Mármorees, L.^{da}», procedeu ao pagamento da sisa relativa à compra daquele lote n.º 3;

F) Em 19 de Abril de 1988, o Registo Nacional de Pessoas Colectivas emitiu certificado de «admissibilidade» da firma «EDVIMAR — Indústria Transformadora de Mármorees, L.^{da}»;

G) Em 19 de Julho de 1989, a recorrente enviou à firma do recorrido o seu ofício n.º 3897 do seguinte teor:

«Serve o presente para informar V. Ex.^a que, de acordo com a alínea c) do artigo 6.º das cláusulas contratuais para efeitos de cedência do direito de superfície de lotes de terreno na zona industrial do Cartaxo, a respectiva escritura deve ser celebrada no prazo de 15 dias a contar do pagamento da sisa.

Para efeito, deve V. Ex.^a entregar, com a possível brevidade, ao notário privativo do Município os seguintes elementos:

a) Documento comprovativo do pagamento da sisa;

b) Pacto social ou escritura de constituição de sociedade;

c) Fotocópia do cartão de pessoa colectiva;

d) Fotocópia dos bilhetes de identidade dos sócios com poderes para outorgar em nome da sociedade.

Caso V. Ex.^a não disponha ainda dos elementos acima referidos, deve, quanto antes, requerer ao Sr. Presidente da Câmara a prorrogação do respectivo prazo para a celebração da escritura, indicando o motivo que a isso obriga»;

H) Em 23 de Setembro de 1988, a recorrente enviou ao recorrido o ofício n.º 5156, dizendo:

«Em aditamento ao ofício n.º 3897, de 12 de Julho, e tendo em vista a celebração da respectiva escritura com a máxima brevidade, solicito a V. Ex.^a se digne entregar ao notário privativo desta autarquia os elementos constantes do referido ofício.»;

I) Em 7 de Janeiro de 1991, a recorrente enviou ao recorrido o ofício n.º 72, informando que não podia continuar a espalhar o entulho que estava a ser despejado em frente do lote n.º 3, devido aos elevados

encargos que isso importava, pelo que devia o recorrido tomar providências para evitar as situações verificadas;

J) Em 24 de Janeiro de 1991, o recorrido respondeu a este último ofício, dizendo que o entulho estava ali a ser descarregado pelos carros da autarquia e que estava pronto a colocar ali uma vedação, se lhe fosse autorizada;

L) Em 13 de Março de 1991, pelo ofício n.º 1398, a recorrente comunicou ao recorrido:

«Não tendo dado cumprimento ao disposto nas alíneas b) ou c) do artigo 6.º das condições para cedência do direito de superfície dos lotes da zona industrial, incorrendo, por consequência, nos efeitos consignados no artigo 18.º das citadas condições, fica V. Ex.^a notificado para apresentar o que se lhe oferecer sobre este assunto até às 17 horas e 30 minutos do próximo dia 15 de Março»;

M) Em 14 de Março de 1991, por carta recebida em 15 de Março de 1991, respondeu o recorrido:

«Em resposta ao v/ ofício (n.º 1396), sou a comunicar que:

[...];

Alínea b) Foi paga a respectiva sisa em 27 de Abril de 1988, pelo conhecimento n.º 181, pela importância de 55 680\$, na Repartição de Finanças do Cartaxo;

Alínea c) Não foi satisfeito até à presente data, por o terreno em causa não permitir que se realizem ali obras, nas condições de xaboco em que se encontra, e na altura da arrematação foi-me esclarecido pela Câmara que os lotes seriam entregues aos compradores em devidas condições, ou seja, terreno terraplenado; mais ainda, como é do conhecimento da Câmara Municipal, não existe ainda energia eléctrica na zona.

Estou receptivo à aceitação das condições impostas; no entanto, e caso possível, pedia que me fosse concedida prorrogação de prazos»;

N) Na sua reunião de 18 de Março de 1991, a recorrente, tendo em atenção que o recorrido «não tinha cumprido o prazo estabelecido na alínea c) do artigo 6.º das citadas condições» para celebração da escritura de cedência do direito de superfície do referido lote «por o terreno em causa não permitir até à data a realização de obras» e «atendendo a que a referida carta não apresentava qualquer justificação credível para o não cumprimento das cláusulas das condições de cedência do direito de superfície dos lotes da zona industrial, já que nessas mesmas cláusulas é expressamente referido que todos os trabalhos de urbanização dos lotes são por conta do arrematador, deliberou, por unanimidade, aplicar a cláusula 18.^a dessas condições, ou seja, que o direito de superfície do lote em causa reverta de novo para a Câmara»;

O) Esta deliberação foi notificada ao recorrido pelo ofício n.º 1803, datado de 2 de Abril de 1991, e recebido em 3 de Abril de 1991.

Começamos por analisar a consistência das nulidades que vêm asacadas à sentença sob recurso.

Argumenta a este respeito a Câmara recorrente que o M.^{mo} Juiz proferiu decisão em oposição com os fundamentos de facto e, ainda, que deixou de se pronunciar sobre questões que devia apreciar, nulidades previstas, respectivamente, nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

A primeira teria consistido, segundo a recorrente, no facto de a decisão ter dado como assente que o ora recorrido «não prestou a mínima colaboração» à recorrente «para efeito da celebração da

escritura, quedando-se inerte perante a inexistência desta», pelo que haveria que retirar a conclusão do incumprimento, por parte do recorrido, das formalidades e prazos estabelecidos, como determina a citada cláusula 18.^a das condições de cedência, e não a conclusão oposta que veio a ser acolhida na sentença.

A segunda das referidas nulidades teria resultado da circunstância de o M.^{mo} Juiz, na decisão, não se ter pronunciado quanto à conduta do recorrido na parte em que se remeteu ao silêncio na sequência das notificações que recebeu para apresentar os documentos indispensáveis para a celebração da escritura.

Ali, teríamos oposição entre a decisão e os seus fundamentos, aqui, uma omissão de pronúncia sobre uma questão de apreciação obrigatória.

Mas não procede esta arguição.

Pelo que respeita à primeira nulidade — contradição entre a decisão e os seus fundamentos —, ela verifica-se, como escreve J. Alberto dos Reis (*Código de Processo Civil Anotado*, vol. v, Coimbra, 1952, p. 141), quando «a construção da sentença é viciosa, pois os fundamentos indicados pelo juiz conduziram, logicamente, não ao resultado expresso na decisão, mas a resultado oposto».

Ora, não é este, seguramente, o caso em apreço nos autos. A sentença sob recurso não anulou a deliberação camarária com fundamento na descrita conduta negligente (ou, porventura, até dolosa) do adquirente do direito de superfície.

Anulou-a porque entendeu que tal conduta não significava incumprimento do estabelecido na cláusula da alínea c) do n.º 6 das condições de cedência que possibilitaria a aplicação da sanção prevista na cláusula 18.^a, uma vez que esse comportamento não desonerava a Câmara da obrigação de proceder a uma interpelação eficaz, que omitiu, em ordem a colocar em mora o ora recorrido.

Estará, eventualmente, esta decisão ferida de erro de julgamento (incorrecta valoração jurídica da passividade do interessado), questão em que, de seguida, entraremos. Mas o que se pode afirmar, sem sombra de dúvida, é que ela, na sua fundamentação, não enferma da apontada incongruência lógica.

O que responde à segunda questão, posta com a outra nulidade arguida.

O juiz apreciou a referida conduta do recorrido, só que não lhe atribuiu o significado pretendido pela recorrente, antes a considerou juridicamente irrelevante face à obrigação de interpretação que pendia sobre a Câmara. Não há, pois, omissão de pronúncia.

Posto isto, passa-se a conhecer do mérito do recurso jurisdicional, por convalidação do enquadramento jurídico dado às questões pela recorrente, já que, sob a designação de nulidade da sentença, são apresentadas as razões de discordância em relação ao decidido.

Vejamos, pois.

Como se disse, a sentença sob recurso, depois de afirmar não oferecer dúvida que o recorrido não prestou a mínima colaboração à Câmara recorrente para efeito de celebração da escritura, quedando-se inerte perante as insistências desta, não julgou, todavia, que tal facto significasse incumprimento do estabelecido na cláusula da alínea c) do n.º 6 das condições de cedência, não se justificando assim a aplicação da sanção prevista na cláusula 18.^a deste texto.

Pelo contrário, entendeu que tal facto não libertava a Câmara Municipal da obrigação de fixar o dia para a celebração da escritura

no seu notário privativo, seguida da interpelação para a prestação desse facto, condição indispensável para se operar a mora do recorrido nos termos do artigo 805.º do Código Civil. Não tendo a Câmara procedido a essa diligência, não estava o recorrido obrigado a prestar o facto, realizar a escritura.

Mas não se subscreve este raciocínio.

Como bem acentua o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, o contrato de cedência do direito de superfície na zona industrial do Cartaxo é um contrato administrativo submetido a um regime próprio, de direito público, designadamente o constante das condições aprovadas pelo despacho de 22 de Fevereiro de 1988.

Essas condições foram elaboradas pela autarquia, ao abrigo da chamada autonomia pública, que, como escreve Sérulo Correia (*Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987, p. 470), se compreende com a «permissão de criação no âmbito dos actos administrativos e dos contratos administrativos de efeitos de direito não predeterminados por normas jurídicas» e a «titulariedade e exercício do correspondente poder», isto é, a «margem de livre decisão na criação de efeitos de direito nas situações concretas regidas pelo direito administrativo».

Entendendo-se também que a liberdade administrativa de moderação do regime do contrato se há-de exercer com a observância de duas ordens de limites: os que legalmente lhe sejam impostos directamente pelo tipo de contrato (no caso, o Decreto-Lei n.º 794/76, de 12 de Junho) e, por outro, os que sejam ditados pelo interesse público especificamente ligado ao contrato administrativo em causa.

Nestes termos, foi assim editada pela Administração, como norma de procedimento precontratual, a cláusula contida na alínea c) do n.º 6 das mencionadas condições de cedência, segundo a qual a escritura seria celebrada no prazo de 15 dias a contar do pagamento da sisa.

É, pois, neste contexto de direito público e através do recurso às normas e aos princípios aplicáveis ao contrato administrativo em questão que haveremos de dar resposta à pergunta sobre se é ou não imputável ao recorrido a não celebração da escritura.

Não faz por isso sentido encarar civilisticamente a prática deste acto como a prestação de um facto, por parte do contraente particular, só compulsoriamente exigível através do mecanismo do artigo 805.º do Código Civil. O que, ainda assim, não solucionaria o problema, pois seria sempre necessário indagar se, mesmo no plano do direito privado, a falta de cooperação do recorrido, na forma que assumiu, não prejudicaria a subsistência daquele ónus de interpelação.

Seja porém como for, o certo é que, na economia do articulado das citadas condições de cedência, a cláusula 18.^a, na parte em que se refere à «inobservância de qualquer destas condições ou à falta de cumprimento das formalidades e prazos nela estabelecidos» como causa da perda de direito aos terrenos adquiridos, há-de interpretar-se em sentido amplo com abrangendo também os actos necessários (exigíveis ao contraente particular) para a realização das formalidades ali previstas.

Deste modo, não se pondo em dúvida a indispensabilidade para a celebração da escritura dos documentos que a Câmara solicitou ao recorrido em 19 de Julho de 1988 (pedido renovado em 23 de Setembro de 1988), imperioso é de concluir que a inacção deste co-

locou a autarquia na impossibilidade de fixar a data para a realização daquele acto.

Como se escreve no acórdão do tribunal pleno de 20 de Fevereiro de 1992 (no recurso n.º 23 036), o interessado tem o dever de colaborar com a Administração, «fornecendo-lhe as informações e demais dados de que só ele dispõe, de forma a habilitar a dita Administração a decidir assunto do seu interesse».

Nenhum sentido, pois, faria a marcação da data para a celebração da escritura sem que previamente o notário estivesse na posse dos ditos documentos.

Não enferma, por isso, a deliberação em apreço da ilegalidade em que assentou a sentença anulatória.

Pelo que se acorda em revogá-la devendo ser substituída por outra que conheça dos restantes vícios que, no recurso contencioso, vêm imputados àquela deliberação.

Custas pelo recorrido, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 15 000 e 8000\$.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (com declaração de voto anexa).

Declaração de voto

Votei no sentido de se declarar o foro administrativo incompetente, em razão da matéria [artigos 4.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, 4.º, n.º 4, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e 102.º, n.º 1, do Código de Processo Civil], revogando-se, em consequência, a sentença.

Mantenho-me, assim, de acordo com a doutrina defendida no acórdão de 16 de Maio de 1991, processo n.º 27 000, de que fui relator. Permito-me transcrever aqui o sumário desse acórdão:

- 1 — É regulado pelo direito administrativo o procedimento de uma câmara municipal visando a venda de terrenos do município em lotes para construção.
- 2 — Recebidas propostas, que foram aceites, tendo sido adjudicados lotes aos proponentes, que entretanto depositaram 10% do preço, ficando a marcação das escrituras para data a fixar pela câmara, em prazo certo, nasceram entre as partes contratos-promessa de compra a venda regulados pelo direito privado.
- 3 — É incompetente o foro administrativo para conhecer das questões surgidas a propósito da interpretação e incumprimento desses contratos.

No caso do processo n.º 27 000, perante a recusa do recorrente em celebrar a escritura, alegando não estar o terreno em condições legais de ser transmitido (falta de planos de urbanização aprovados), a câmara recorrida deliberou notificar o recorrente para celebrar a escritura no prazo de 15 dias, «considerando-se a não comparência como desinteresse pela aquisição, com todas as consequências legais».

Esse foi o acto recorrido.

Considerou-se no acórdão que tal deliberação se inseria nas diligências que há sempre quando se trata de efectivar o contrato pro-

metido, que a câmara agiu então *jure privato* e não no uso do seu *jus imperii*.

É frequente, aliás, neste tipo de situações uma das partes notificar a outra de que dá por resolvido o contrato-promessa, extraindo logo as conclusões devidas na sua óptica. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual da Junta Autónoma das Estradas fundada em facto ilícito. Actualização da indemnização.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A responsabilidade civil extracontratual fundada em facto ilícito culposo assenta nos seguintes pressupostos:*

- a) *O facto do órgão ou agente, constituído por comportamento voluntário que pode revestir a forma de acção ou omissão;*
- b) *A ilicitude, advinda da ofensa de direitos de terceiros ou de disposições legais com vista à protecção de interesses alheios;*
- c) *A culpa, nexo de imputação ético-jurídica;*
- d) *O dano, lesão de ordem patrimonial ou não patrimonial;*
- e) *O nexo de causalidade entre a conduta e o dano.*

2 — *Prática facto ilícito e age com culpa a Junta Autónoma das Estradas, que não visualiza com antecedência e convenientemente o novo percurso feito em estrada que seguia em linha recta e agora passa a inflectir para a esquerda, por curva em cotovelo, com um ângulo de cerca de 90.º*

3 — *A indemnização não é actualizável pelo factor de desvalorização da moeda desde que tal actualização não tenha sido inicialmente pedida e exceda o pedido inicial.*

Recurso n.º 31 320, em que são recorrente a Junta Autónoma das Estradas e recorrido Agnelo Saramago Ferreira. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Queiroga Chaves.

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

Agnelo Saramago Ferreira, residente em Salreu, Estarreja, intentou acção de responsabilidade civil extracontratual contra a Junta Autónoma das Estradas (JAE), pedindo que seja condenada a pagar-lhe 1 171 069\$.

Por sentença de 5 de Maio de 1992 foi a acção julgada procedente e a R. condenada no pedido.

Inconformada com o assim decidido, recorre a JAE, produzindo alegações que terminam com estas conclusões:

1.^a Nunca poderiam ser imputados à R. os factos que realmente lhe foram imputados, já que cumpriu a obrigação que lhe era imposta e os seus órgãos ou agentes não cometeram qualquer acto ilícito e, portanto, não houve culpa funcional imputável aos mesmos;

2.^a A ocorrência do acidente não é imputável à R. mas sim à imperícia e distração do A. e à velocidade que imprimia ao seu veículo;

3.^a A causa adequada, nos termos do artigo 563.º do Código Civil, da produção dos factos lesivos não é facto da R. mas sim do A.;

4.^a A sentença incorreu em erro de interpretação dos factos e de interpretação e de aplicação da lei, nomeadamente dos artigos 341.º, 342.º, 483.º, 487.º, 493.º e 563.º do Código Civil e 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 48 051;

5.^a Em virtude dos erros em que incorreu, ficou o julgador impedido de utilizar todo o material fáctico que lhe foi facultado, subsumindo mal os factos cuja prova foi assente, pelo que não foi cumprido o artigo 659.º do Código de Processo Civil;

6.^a Não se tendo verificado os requisitos da responsabilidade civil extracontratual, não cabia à R. qualquer obrigação de indemnizar o A.

Contra-alegou o A. no sentido da confirmação da sentença, sendo do mesmo entendimento o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público.

Factos assentes:

A) No dia 21 de Janeiro de 1990, na variante do Sobreiro (estrada que, partindo da estrada nacional n.º 1, em Albergaria-a-Velha, junto ao *stand* da Volvo, vai dar ligação ao IP 5), verificou-se um acidente com o veículo QD-89-14, pertencente ao A., e quando era por este conduzido no sentido Albergaria-a-Velha-Aveiro;

B) Antes do local do acidente, a aludida estrada tem uma extensão aproximada de 4 km, com curvas pouco acentuadas, tendo o piso em alcatrão bem conservado;

C) Antes do local do acidente, a referida estrada tem uma faixa de rodagem com 7 m de largura;

D) E imediatamente precedendo o ponto em que se deu o acidente, a variante do Sobreiro é uma recta de 300 m;

E) Possuindo uma berma de 1,5 m e estando, em 21 de Janeiro de 1990, com bom piso;

F) O acidente ocorreu pelas 21 horas e 30 minutos;

G) Era de noite;

H) A aludida recta tinha boa visibilidade;

J) Até à abertura ao trânsito do acesso ao IP 5, cerca de seis meses antes do acidente, a estrada por onde o A. seguia prolongava-se em linha recta para além do ponto do acidente, numa extensão de cerca de 50 m, constituindo uma via sem saída, que terminava no talude da auto-estrada;

J) Cerca de seis meses antes do acidente, a estrada passou a ter a configuração referida em A), deixando de continuar em linha recta e passando a inflectir à esquerda, formando, no local do acidente, um cotovelo com um ângulo de cerca de 90º, para acesso ao IP 5, e ficando abandonado o troço em frente, com cerca de 50 m, que termina no talude da auto-estrada;

L) Por ocasião da construção do acesso ao IP 5, foi colocada terra no início do troço abandonado, em toda a largura da estrada, para vedar a continuação do trânsito em frente por esse troço;

M) No local do acidente, a estrada inflecte à esquerda para acesso ao IP 5, formando um cotovelo, com um ângulo de cerca de 90º;

N) A situação descrita em J), L) e M), em 21 de Janeiro de 1990, não estava sinalizada, não existindo qualquer sinal indicador de perigo ou limitação especial de velocidade a anteceder a curva, e não obstante se verificarem tais circunstâncias estradais, havia, pelo menos, seis meses antes;

O) Era elevada a probabilidade de um condutor medianamente atento, de noite, só conseguir aperceber-se da inflexão da estrada para a esquerda próximo da barreira de terra que impedia o seguimento em frente;

P) O veículo QD seguia a uma velocidade de cerca de 80 km/hora e pela faixa, ou melhor, semifaixa, de rodagem direita atento o sentido de marcha Albergaria-Aveiro;

Q) Ao avistar a barreira de terra, o A. tentou curvar de forma a fazer o veículo seguir pelo acesso ao IP 5;

R) O veículo derrapou, saiu da faixa de rodagem e capotou, tendo amolgado toda a frente, designadamente a grelha, o *capot* e o tejadilho, partindo faróis, pára-brisas, suspensão e diversas peças mecânicas, cujo custo de reparação é de 1 171 069\$;

S) No local do sinistro têm-se verificado outros acidentes por despiste de automóveis;

T) De noite, ao projectarem-se os faróis, os condutores obtinham a imagem de que a estrada se prolongava no traçado original;

U) Já depois do início da curva, implantado num ponto que de noite só é visível após os veículos terem começado a curvar, existe uma baía direccional (*chevron*) que indica a continuação da estrada e que na altura da construção do acesso ao IP 5 o novo traçado da faixa de rodagem foi delimitado por guias (traços laterais de tinta branca reflectora), sem que tivessem sido inteiramente apagados os traços que haviam delimitado o percurso antigo.

Análise jurídica:

O que a R. essencialmente discute e demonstra o seu desacordo é quanto à imputação que é feita na sentença de factos demonstrativos da culpa funcional dos seus agentes, pois entende que ela não ocorreu, devendo-se antes a ocorrência do acidente à culpa do A., por conduzir com imperícia, distração e excesso de velocidade.

Diga-se, desde já, que a R. não tem razão nesta crítica que faz à sentença.

Efectivamente, a prova produzida em que se fundamentaram as respostas aos quesitos e que, além dos depoimentos das testemunhas, também tomou na devida consideração o *croquis* de fl. 24 e as fotografias de fls. 26 e 27 (cf. fl. 78 v.º), aponta decisivamente no sentido de a ocorrência do acidente se dever a culpa exclusiva dos agentes da R.

Provou-se que até à abertura ao trânsito do acesso ao IP 5, cerca de seis meses antes do acidente, a estrada por onde o A. seguia prolongava-se em linha recta para além do ponto do acidente (atento o sentido de marcha do veículo do A., Albergaria-Aveiro) por uma extensão de cerca de 50 m, constituindo uma via sem saída, que terminava no talude da auto-estrada. Após esses seis meses, a estrada passou a ter a configuração que tinha no momento do acidente, deixando de continuar em linha recta e passando a inflectir à esquerda, formando no local do acidente um cotovelo, com um ângulo de cerca de 90º, para acesso ao IP 5 e ficando abandonado o troço em frente,

com cerca de 50 m, que termina no talude da auto-estrada. No início do troço abandonado, em toda a largura da estrada, foi colocada terra para vedar a continuação em frente, por esse troço, por ocasião do acesso ao IP 5.

Não obstante a verificação destas circunstâncias, não existia qualquer sinal indicador de perigo ou de limitação especial de velocidade a anteceder a curva, ou qualquer outra sinalização. O que havia, mas já implantada após o início da curva, era uma baia direccional (*chevron*), a indicar a continuação da estrada, num ponto que, de noite, só é visível após os veículos terem começado a curvar. Por outro lado, as guias (traços laterais de tinta branca reflectora no pavimento) com que se intentou delimitar o novo traçado da faixa de rodagem, na altura da construção do acesso ao IP 5, não lograram sinalizar a curva onde se verificou o acidente, pois a sua colocação no asfalto foi levada a cabo ainda não tinham sido inteiramente apagados os traços que haviam delimitado o percurso antigo.

Resulta destes factos que os serviços da R. omitiram os seus deveres funcionais de sinalização da via, como normativamente lhe compete (artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Código da Estrada). Por força deste preceito, as vias públicas serão convenientemente sinalizadas em especial onde existam obstáculos, curvas encobertas ou outras circunstâncias que imponham aos condutores precauções especiais. Compete à JAE a sinalização de carácter permanente nas estradas nacionais.

Atendendo a que também se provou que era elevada a probabilidade de um condutor medianamente atento, de noite, só conseguir aperceber-se da inflexão da estrada para a esquerda próximo da barreira de terra que impedia o seguimento em frente e, por outro lado, à noite, ao projectarem os faróis, os condutores obterem a imagem de que a estrada se prolongava no traçado original, o que poderá explicar que no local já se tivessem verificado outros acidentes, tem-se por justificada a conclusão a que se chegou na sentença de que o A. não concorreu com conduta infraccional para a produção do evento, aceitando-se que nas descritas circunstâncias o veículo que ele conduzia tivesse derrapado na terra deixada pelos serviços da R. aquando da construção do acesso ao IP 5 e saísse da faixa de rodagem e acabasse por capotar.

Para obviar a tão perigosa situação, estava indicado que a R. tivesse sinalizado convenientemente o novo itinerário de acesso ao IP 5, alertando os condutores para o desvio entretanto operado no trânsito, o que podia ser feito com um dos DT — sinais de simples indicação, a que se refere o anexo IV ao Decreto Regulamentar n.º 33/88, de 12 de Setembro. Para mais, havia a considerar, a partir de seis meses antes, a curva da via resultante desse desvio, cuja perigosidade é manifesta, já que forma um cotovelo com um ângulo de 90º, que por isso mesmo impunha a conveniente sinalização da respectiva posição com a antecedência necessária, para que os condutores pudessem regular a velocidade dos seus veículos de forma a evitarem tal perigo, o que podia ser conseguido com o emprego do dispositivo complementar ET 2, a que se refere o anexo V do citado decreto regulamentar, e com o sinal de perigo, a que se refere o anexo I deste diploma.

Estamos no domínio da responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito, prevista no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, de acordo com o qual o Estado e as demais pessoas colectivas públicas respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais des-

tinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício.

No essencial, corresponde este preceito ao princípio geral estatuído no n.º 1 do artigo 483.º do Código Civil, segundo o qual aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.

Decorre deste preceito que são pressupostos deste tipo de responsabilidade civil:

a) O facto do órgão ou agente, constituído por um comportamento voluntário que pode revestir a forma de acção ou omissão;

b) A ilicitude, que advém da ofensa por esse facto de direitos de terceiros ou de disposições legais que têm em vista a protecção de interesses alheios;

c) A imputação do facto ao lesante que abrange a culpa, ou seja, o nexo de imputação ético-jurídica que liga o facto ilícito à vontade do agente;

d) O dano, quer o de natureza patrimonial quer o não patrimonial;

e) O nexo de causalidade entre o facto e o dano, a apurar segundo a teoria da causalidade adequada.

No que ao segundo dos pressupostos respeita, importa frisar que o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051 qualifica ilícitos os actos jurídicos que violem as normas legais e os actos materiais que infringjam estas normas e princípios ou ainda as regras de ordem técnica e de prudência comum que devam ser tidas em consideração.

Dispõe o artigo 487.º do Código Civil que é ao lesado que incumbe provar a culpa do autor da lesão, sendo esta apreciada pela diligência de um bom pai de família em face das circunstâncias de cada caso.

Tais circunstâncias, no caso *sub judice*, apontam decisivamente para um comportamento censurável dos agentes da R. ao não sinalizarem convenientemente o novo traçado da via, num local em que a existência dessa sinalização revestia um carácter de grande acuidade e premência, para alertar os condutores para o facto de o anterior percurso ter sido desactivado e o novo percurso se iniciar por uma curva em cotovelo, com um ângulo de cerca de 90º.

Um funcionário medianamente zeloso, cumpridor e sagaz, a que faz apelo o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48 051 com referência ao n.º 2 do artigo 487.º do Código Civil, ter-se-ia apercebido do perigo existente e adoptado as providências necessárias.

No nosso direito de responsabilidade civil estradal a culpa dos titulares dos órgãos ou dos agentes liga-se directamente à omissão ou ao facto criadores do ano e afere-se nos termos dos citados preceitos, na falta de outro critério legal, pela diligência de um bom pai de família em face das circunstâncias de cada caso.

O apelo do legislador ao conceito «bom pai de família» referencia não o homem médio mas o bom cidadão cumpridor dos seus deveres sociais, o que, transposto para a responsabilidade dos entes públicos, exigirá a referência ao funcionário ou agente zeloso ou cumpridor (neste sentido, cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20 de Outubro de 1987, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 325, p. 19).

Tendo na sentença o julgador concluído pela verificação dos pressupostos da ilicitude e da culpa exclusiva por parte dos agentes da R., tal conclusão não merece qualquer censura, pois mostra-se con-

forme à matéria fáctica apurada. Improcedem, por isso, as conclusões das alegações da R.

No que concerne ao pedido de actualização do montante indemnizatório efectuado a fl. 98 pelo A. nas suas contra-alegações, entende-se que não pode ser atendido, já que iria além do pedido formulado na petição inicial, que, como se sabe, limita o âmbito em que a acção decorrerá.

O A. poderia oportunamente ter efectuado tal pedido de actualização da indemnização de modo que não só o Sr. Juiz *a quo* se tivesse sobre ele pronunciado na sentença como também para permitir que, em observância do princípio do contraditório, a R. sobre ele tivesse oportunidade de ser ouvida e de se pronunciar.

Os recursos destinam-se a rever decisões e não a proferir decisões novas.

Nestes termos, e tudo considerando, nega-se provimento ao recurso da R.

A R. está isenta de custas.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (voto de vencido em separado quanto ao pedido de actualização do montante da indemnização efectuado pelo A., conforme consta do projecto de acórdão que apresentei) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *José Alberto de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Resta apreciar e decidir a questão que o A. coloca nas suas alegações:

O acidente ocorreu em 21 de Janeiro de 1990 e a acção foi intentada em 26 de Maio de 1990, sendo calculado o valor patrimonial nessa data. Como já decorreram três anos sobre o acidente, deverá a indemnização ser corrigida em função da inflação, cujo índice, sendo da ordem dos 10 %, eleva o seu montante para 1 558 692\$.

Por força do artigo 566.º do Código Civil, a indemnização a fixar em dinheiro tem como medida a diferença entre a situação patrimonial do lesado, na data mais recente que puder ser atendida pelo tribunal, e a que teria nessa data se não existissem danos.

É quase uniforme a jurisprudência no sentido de que a data mais recente que o tribunal pode atender é a do encerramento da discussão na 1.ª instância (cf. o acórdão RC de 24 de Junho de 1986, in *CJ*, III, p. 76, e os acórdãos e doutrina nele citados, no sentido propugnado).

Por outro lado, é também pacífica a doutrina e a jurisprudência quanto ao facto de não ser necessário que os interessados formulem o pedido, dado que a diferença se baseia na desvalorização da moeda, o que é facto notório, que não necessita de prova ou alegação para ser tida em consideração no cálculo da indemnização (artigo 514.º, n.º 1, do Código de Processo Civil e acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 28 de Março de 1980, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 294, p. 283).

O encerramento da discussão na 1.ª instância ocorreu em 20 de Dezembro de 1991. Isto significa que entre esta data e data do acidente, em 21 de Janeiro de 1990, decorreram quase dois anos, mais precisamente 23 meses. Considerando que a moeda desvalorizou em tal período cerca de 10% ao ano, justifica-se que se actualize na mesma percentagem o montante da indemnização.

Nestes termos, e tudo considerando, nega-se provimento ao recurso da R., que agora fica condenada a pagar ao A. a quantia de 1 395 523\$, que resulta da soma destas três parcelas:

- 1 171 069\$ — montante indemnizatório fixado na sentença;
- 117 106\$ — 10 % daquele montante, correspondente à desvalorização da moeda ocorrida desde a data do acidente até um ano depois, ou seja, até 21 de Janeiro de 1991;
- 107 348\$ — desde esta data até 20 de Dezembro de 1991, data do encerramento da discussão na 1.ª instância, ou seja, pela desvalorização da moeda sofrida nos 11 meses seguintes.

A R. está isenta de custas. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Acção de indemnização. Responsabilidade civil extracontratual. Questionário. Quesitação de factos novos. Tribunal colectivo. Nexo de causalidade. Causalidade na omissão.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Correspondendo toda a matéria de facto fixada na sentença ao acordado e aceite pela recorrente na audiência do julgamento, como matéria de facto da acção, não pode a recorrente, no recurso da sentença, face ao disposto no artigo 681.º, n.ºs 2 e 3, do Código de Processo Civil, impugnar a solução dada no despacho de indeferimento da reclamação que deduziu contra o questionário.*
- 2 — *Não se justifica a quesitação de factos que mais não representam do que a impugnação de outros factos alegados pelo autor, já abrangidos pelo questionário.*
- 3 — *Há nexo de causalidade (causalidade na omissão) entre um acidente de viação e a omissão de sinalização da permanência na via de bocas de acesso a caixas de saneamento sobrelevadas por retirada da camada superficial da faixa de rodagem em toda essa largura, se face a essa omissão se ficou a dever o embate do veículo nas mesmas bocas de acesso.*

Recurso n.º 31 388, em que são recorrente a Câmara Municipal de Valongo e recorrido Domingos Teixeira da Costa. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

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

A Câmara Municipal de Valongo recorre da sentença de 26 de Maio de 1992, de fls. 73 e seguintes, do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, que em acção contra ela intentada por Domingos Teixeira da Costa, casado, residente em Ermesinde, a condenou a

pagar-lhe a importância de 233 089\$, acrescida de juros legais desde a citação.

Com vista à anulação parcial e revogação da sentença e à sua absolvição do pedido, a recorrente conclui a sua alegação pela seguinte forma:

a) Vem o presente recurso do acórdão na parte em que decidiu pela verificação do nexo de causalidade adequada entre a conduta omissiva da ré, ora agravante, consubstanciada na falta de sinalização de uma tampa de saneamento situada na via pública e o embate da viatura conduzida pelo autor, ora agravado, como consequência normal e típica dessa omissão, e, consequentemente, condenou a ré no pagamento ao autor da quantia de 233 089\$, acrescida de juros à taxa legal até efectivo e integral pagamento;

b) E como não foram quesitados factos alegados pelo autor, ora recorrente, essenciais para a pretensão jurídica por si formulada, aquando da reclamação contra o questionário deduzida pela agravante ou na própria audiência de discussão e julgamento, deveria o M.^{mo} Presidente do tribunal colectivo formular quesitos novos, abrangendo aqueles factos omitidos [alínea f) do n.º 2 do artigo 65.º do Código de Processo Civil];

c) Em face da não formulação de quesitos novos, impõe-se a anulação parcial do julgamento do tribunal colectivo e, consequentemente, da parte decisória correspondente da sentença, que nele se fundou, identificada supra, na conclusão a), devendo aquele tribunal repetir parcialmente o julgamento, nos termos do n.º 2 do artigo 712.º do Código de Processo Civil, devendo formular-se novos quesitos relativos à matéria factual derramada nos artigos 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 25.º e 26.º da contestação. Ou seja, os novos quesitos deverão ser os que constam em II destas alegações, alíneas a), b), c), d), e), g) e h);

d) A parte decisória da sentença ora em crise enferma da nulidade no n.º 2 do artigo 712.º do Código de Processo Civil, pois violou o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 650.º e no artigo 511.º do Código de Processo Civil, tendo como consequência a anulação dessa parte da sentença e consequente repetição parcial do julgamento depois de formulados novos quesitos;

e) Mesmo que assim não se entendesse, atento o disposto no n.º 1 artigo 483.º do Código Civil, aplicável ao caso em apreço, para que haja obrigação de indemnizar é necessário, além de mais, que exista um nexo de causalidade adequado entre o facto e o evento danoso;

f) Porém, para que o agente seja obrigado a indemnizar certo dano não basta que o facto ilícito verificado (por acção ou omissão) seja considerado, em abstracto, causa adequada desse dano: é preciso que, além de ser causa adequada, o facto seja também causa concreta do dano;

g) Ora, no presente caso, a douda decisão recorrida fundamenta-se apenas no facto de a boca de acesso se encontrar sobrelevada em relação ao pavimento, sem se saber em que medida, sendo certo que essa sobrelevação resultou do facto de ter sido levantada a camada superficial da faixa de rodagem;

h) Por outro lado, na douda decisão não foi tomado em devida linha de conta o facto de no local, como ficou provado, existirem, entre outros, sinais de aproximação de lombas e de escolas, dos quais o ora recorrido se apercebeu, que impunham regras de prudência adequadas a evitar o alegado embate;

i) Em suma, não se apurou, em concreto, a verificação do nexo de causalidade adequada entre o facto e o dano, mas apenas a sua verificação em abstracto, pelo que decidindo o tribunal *a quo* como decidiu, fê-lo em manifesta violação do artigo 483.º do Código Civil.

Não foi apresentada contra-alegação e o Ex.^{ma} Procuradora-Geral-Adjunta neste Supremo Tribunal emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver, o recurso não merece provimento.

Efectivamente, no que diz respeito à matéria das conclusões a) e d) da alegação da Câmara agravante, nenhuma razão assistia à ora agravante.

É que, conforme bem se deixou escrito no despacho de fl. 44 do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo que decidiu as reclamações contra a especificação e o questionário, os factos que a recorrente, Câmara Municipal de Valongo, pretende ver incluídos no questionário representam a impugnação de outros factos alegados pelo autor, já incluídos nos quesitos 2.º, 3.º e 4.º

Ora, o juiz apenas é obrigado a quesitar factos que ‘interessem à decisão da causa’ (artigo 511.º, n.º 1, do Código de Processo Civil), e à decisão da causa não interessa formular a mesma pergunta duas vezes, ou seja, uma segundo a versão do autor e outra segundo a versão da ré; tal forma de elaborar o questionário é até deveras inconveniente, como muito bem o deixou explicitado o insigne processualista Alberto dos Reis (in *Código de Processo Civil Anotado*, vol. III, p. 215) no seguinte passo da obra citada, que se transcreve: ‘tudo isto demonstra, sem sombra de dúvida, que não tem razão de ser o duplo questionário. Pôr ao tribunal colectivo o mesmo facto, ora sob a forma positiva, ora sob a forma negativa, é pura excrecência, que só serve para criar embaraços e confusão, por um lado, e, por outro, para fazer perder tempo. Muitas das contradições e obscuridades que se notam nas respostas aos quesitos têm a sua origem precisamente no questionário bipartido, ou melhor, no sistema vicioso de submeter ao tribunal colectivo o mesmo facto mais que uma vez, ora sob uma forma, ora sob outra, para dar satisfação do ponto de vista de cada uma das partes’.

E também quanto às restantes matérias do recurso, a que se reportam as conclusões e) a i) das alegações, falece razão à recorrente, a meu ver.

Na verdade, face à matéria de facto dada como provada pelo tribunal colectivo, designadamente à que vem transcrita nas alíneas b), d), e), e f) do relatório da sentença recorrida (fl. 73 v.º), era inequívoca a conclusão de que, não fora a falta da adequada sinalização dos obstáculos existentes na via, por virtude das obras em curso na mesma, o acidente e consequentes danos sofridos pelo autor não se teriam provavelmente registado.

Verificou-se, pois, o requisito previsto no artigo 563.º do Código Civil, como condição da obrigação indemnizatória a cargo da ré, ora agravante, conforme bem se decidiu na douda sentença agravada, que não merece qualquer censura».

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A sentença deu como provados os factos seguintes:

1) No dia 17 de Janeiro de 1990, pelas 4 horas e 32 minutos, circulava pela Rua de Filipa de Vilhena o veículo *Renault 5, Super*, matrícula JF-85-24;

2) Por efeito de obras de beneficiação e arranjo do Largo de Alberto Taborda com a Rua do 1.º de Dezembro, resultou uma sobrelevação das bocas de acesso à canalização subterrânea, por ter sido retirada a camada superficial da faixa de rodagem em toda a sua largura;

3) Havia sinais fixos limitativos da velocidade e de aproximação de lombas;

4) O autor, atento o seu sentido de marcha, só poderia avistar o sinal de aproximação de lombas e um outro sinal, existente no mesmo local, de aproximação de escolas;

5) Os obstáculos referidos em 2) não estavam sinalizados;

6) O veículo referido em 1) embateu contra as bocas de acesso referidas em 2), partindo e danificando várias peças, entre as quais a caixa de velocidades;

7) Na reparação do veículo JF-85-24 o autor despendeu a quantia de 233 089\$.

Um dos fundamentos do presente recurso — a que se reportam as conclusões *a)* a *d)* — diz respeito ao julgamento da matéria de facto.

Impugna a recorrente, Câmara Municipal, a solução dada à sua reclamação, que apresentou contra o questionário, por omissão dos factos que alegou, sob os artigos 14.º a 18.º e 25.º a 26.º da contestação, factos esses que tem por essenciais para a decisão justa da causa. Por essa omissão e pela posteriormente verificada no julgamento, onde os mesmos factos não foram objecto de quesitos novos, nos termos do artigo 650.º, n.º 2, alínea *f)*, do Código de Processo Civil, a sentença, segundo, a recorrente, enferma da nulidade prevista no n.º 2 do artigo 712.º do Código de Processo Civil, geradora da sua anulação parcial.

Porém, correspondendo toda a matéria de facto fixada na sentença ao acordado e aceite pela recorrente na audiência do julgamento — v. a acta de fl. 65 — como matéria de facto da presente acção, não pode, agora, a recorrente, face ao disposto no artigo 681.º, n.ºs 2 e 3, também do Código de Processo Civil, impugnar a solução dada no despacho de indeferimento de fl. 44, da reclamação que deduziu contra o questionário.

Por outro lado, não se justifica a invocada necessidade de formulação de quesitos novos. Assim, como salienta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, os factos que a recorrente, Câmara, pretende ver incluídos no questionário ou objecto de quesitação nova mais não representam do que a impugnação dos outros factos alegados pelo autor, ora recorrido, já abrangidos nos quesitos 2.º, 3.º e 4.º, pelo que a sua quesitação não se impõe, não interessa nem é de considerar como indispensável para a boa decisão da causa.

A própria recorrente refere nas suas alegações deste recurso que esses factos que pretende ver quesitados para o efeito da verificação donexo de causalidade entre a conduta omissiva da ré e os danos alegados pelo autor «contrariam frontalmente os factos alegados pelo recorrido, vertidos nos quesitos 2.º, 3.º, 4.º e 5.º [...]»

Sendo assim, e porque é de considerar que a existir qualquer insuficiência fáctica que pudesse ser colmatada tê-lo-ia sido no acordo que serviu de conteúdo à decisão da matéria do facto pelo tribunal colectivo, inexistente razão para a pretendida anulação, ao abrigo do n.º 2 do artigo 712.º do Código de Processo Civil, como também para se terem por violados, como alega a recorrente, o n.º 2, alínea *b)*, do artigo 650.º e o artigo 511.º do mesmo Código.

Improcedem, pois, estes fundamentos do recurso, a que respeitam as conclusões *a)* a *d)* da alegação da recorrente.

Será então perante essa mencionada matéria de facto que haverá de apreciar-se a existência do referido nexode causalidade, que é o único pressuposto do direito à indemnização que a recorrente contesta.

Afirma a recorrente que «não se apurou, em concreto, a verificação do nexode causalidade adequada entre o facto e o dano, mas apenas a sua verificação em abstracto», pelo que foi violado o artigo 485.º do Código Civil.

Mas carece de razão, ao que se julga.

Muito embora se anote a sobriedade dos factos apurados, estes são, contudo, suficientes para se afirmar, no presente caso, que foi da omissão da devida sinalização dos obstáculos — sobrelevação das bocas de esgoto — que resultou, como consequência adequada, o evento danoso a que se reportam os autos.

Na verdade, não oferece qualquer dúvida que a permanência das bocas de acesso à canalização subterrânea sobrelevadas em relação ao pavimento da via, por haver sido retirada a camada superficial do pavimento da faixa de rodagem, era propiciadora de, directa ou indirectamente, provocar acidentes de viação, mormente, como foi o caso, à noite, na ausência da devida sinalização.

Embora não se saiba em que medida exacta essas bocas de acesso se encontravam sobrelevadas em relação ao pavimento, a própria ocorrência do embate do veículo do autor nelas e a natureza dos danos daí resultantes — caixa de velocidades partida — mostram bem que as mesmas bocas estavam sobrelevadas em medida que, efectivamente, oferecia perigo para a circulação automóvel e risco de embate nelas.

Daí a necessidade, não contestada, da sua sinalização, que a recorrente omitiu, e a que, sem dúvida, se fica a dever o evento danoso.

Ao contrário do que a recorrente parece sustentar, a sinalização existente de aproximação de lombas e de escola é manifestamente inadequada para evitar o perigo que representavam para a circulação automóvel os aludidos obstáculos na via.

E as cautelas que normalmente se impõem naquela situação a um condutor são por certo bem diversas das necessárias a evitar-se os perigos de embate relacionados com o aparecimento súbito e inesperado dos aludidos obstáculos na via.

Conclui-se, assim, pela existência de nexode causal entre o acidente e o facto lícito de responsabilidade da Câmara Municipal, nos termos dos artigos 483.º, 486.º e 563.º do Código Civil, e, consequentemente, pelo dever de indemnizar, no presente caso, por parte daquela ré, ora agravante, como bem se decidiu na sentença recorrida, que não merece censura.

Pelos fundamentos expostos, improcedem todas as conclusões do recurso, confirma-se a sentença recorrida e nega-se provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem devidas.

lisboa, 1 de Abril de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves*. — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Licenciamento. Actividade de agentes de navegação.

Doutrina que dimana da decisão:

A actividade de agente de navegação, a que se refere o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 76/89, de 3 de Março, tanto pode ser praticada junto das autoridades portuárias como de outros interessados, englobando-se nesta última categoria, a par de outras entidades públicas, entidades privadas.

Recurso n.º 31 415, em que são recorrente a Administração do Porto de Lisboa e recorrida João de Brito, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Vem o presente recurso jurisdicional interposto pela Administração do Porto de Lisboa da sentença do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que julgou procedente o recurso interposto pela sociedade João de Brito, L.^{da}, da deliberação de 11 de Abril de 1991, do conselho de administração da Administração, anulando este acto administrativo da Administração do Porto de Lisboa, que cancelou a licença para o exercício da actividade de agente de navegação no Porto de Lisboa concedida àquela sociedade.

Nas suas alegações, conclui da forma seguinte:

a) A sentença recorrida assenta em erro nos pressupostos de facto, dado que matéria factual fixada não permite concluir que a recorrida agenciou, efectivamente, qualquer navio no período situado entre 7 de Setembro de 1989 e 11 de Abril de 1991;

b) Desse erro nos pressupostos conduziu a errada interpretação e aplicação do artigo 8.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 76/89, de 3 de Março, que a sentença viola;

c) Assim, e face às conclusões precedentes, deve ser concedido provimento ao recurso e revogada a sentença recorrida, com as legais consequências.

2 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de que o recurso não merece provimento, pois que a sentença impugnada não merece qualquer censura.

3 — Colhidos os vistos do Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, cumpre decidir.

Na decisão recorrida registou-se em sede factual:

1.º O acto recorrido é a deliberação do conselho de administração do Porto de Lisboa, tomada em 11 de Abril de 1991, que cancelou à recorrente a licença para o exercício da actividade de agente de navegação no Porto de Lisboa, que lhe fora concedida em 7 de Setembro de 1989 (artigo 1.º da petição e documento n.º 1, de fl. 6);

2.º A recorrente, apesar de ser uma das mais antigas agências de navegação em Portugal, sofreu nos últimos anos uma acentuada redução da sua actividade (artigo 8.º da petição);

3.º A recorrente praticou por conta e no interesse do armador do navio *Frotauruguay*, a Frota Oceânica Brasileira, os seguintes actos:

a) Aprovisionamento do navio (cargas de oxigénio) — documento n.º 4, de fl. 9, de 16 de Março de 1990 (cf., também, o artigo 14.º da petição);

b) Assistência técnica ao radar, a bordo do navio *Frotauruguay* — documento n.º 5, de fl. 10, e artigo 14.º da petição;

c) Lavandaria — cf. o documento de fl. 6, de 15 de Março de 1990: comestíveis (documentos n.ºs 1, 7, 8, 9, 10 e 11); despacho alfandegário de sobressalentes (documentos n.ºs 12 e 13); contratação de lanchas para transporte da tripulação do navio *Frotauruguay* em 15 de Março de 1990 (documento n.º 4, de fl. 19); assistência à tripulação (pedido de vistos para os Estados Unidos da América — documento n.º 15) do *Frotauruguay* (cf., também, o artigo 14.º da petição);

d) Despacho da embarcação no consulado do Brasil em Lisboa *Frotauruguay* — documento n.º 16, de fl. 21; escala do navio (tratada a pedido da recorrente pela sociedade D. A. Knudsen & C.^a, L.^{da}, e paga a esta pela recorrente — documento n.º 17, de fl. 22);

4.º Já em 1991, na qualidade de agente do armador, a recorrente prestou assistência ao navio *James D. Byrne*, que demandou o Porto de Lisboa em 22 de Setembro de 1991, bem como ao seu capitão e à tripulação (documentos n.ºs 18 e 25);

5.º Informação prestada pela recorrente à recorrida (ora agravada), de 15 de Março de 1991, em que aquela refere ter agenciado, em 1989 e 1990, os navios constantes dos n.ºs 4.º e 5.º (artigo 19.º da petição e documento de fls. 32 e seguintes);

6.º Carta registada da recorrida à recorrente, datada de 28 de Fevereiro de 1991, sobre o cancelamento da licença de agente de navegação (documento de fl. 27 e artigo 19.º da petição);

7.º Documento n.º 12, de fl. 29 do apenso, e documento n.º 3, de fl. 30, também do apenso, aqui reproduzido para os legais efeitos, de onde consta que os agentes de navegação respectivos foram as sociedades «D. A. Knudsen & C.^a, L.^{da}, e Martens, Navegação, Comércio e Transportes».

5 — Face a esta matéria de facto e considerando que, face ao disposto no artigo 1.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 76/89, de 3 de Março, o facto de terem sido as sociedades referidas no anterior n.º 7.º as requerentes das licenças de estacionamento a acostagem não impede que outros interesses dos navios venham a ser defendidos por outros agentes de navegação, o M.^{mo} Juiz concluiu não haver dúvida de que a ora recorrida sociedade agenciou navios, no Porto de Lisboa, durante um período superior a 12 meses, não se verificando, por isso, os requisitos do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 76/89, de 3 de Março, para que a licença fosse cancelada.

A entidade recorrente, discordando do assim decidido, entende que a factualidade fixada não autoriza a uma tal conclusão de facto e de direito, insistindo na sua inicial alegação de que a ora recorrida não agenciou, efectivamente, qualquer navio, pois que nunca haverá agenciamento quando as licenças de estacionamento e acostagem, de que depende principalmente a estadia de qualquer navio num porto, são demitidas a pedido de terceiros e o agente de navegação se limita, como sucede no caso dos autos, à prestação de serviços meramente acessórios.

Segundo a recorrente: «Em suma, o que releva para efeitos do disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 76/89, de 3 de Março, é a *conduta do agente* de qualquer navio, face às *autoridades portuárias* e não perante terceiros.».

Não lhe assiste, porém, razão.

Com efeito, e como salienta o Ex.º Magistrado do Ministério Público no seu parecer, os actos praticados por sociedades comerciais em nome e por conta e ordem de armadores ou transportadoras marítimas para efeito de essas sociedades serem consideradas como tendo a qualidade de *agentes de navegação*, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 76/89, tanto podem ser praticados junto das autoridades portuárias como de outras entidades, como resulta desta disposição legal, englobando-se nesta última categoria, a par de outras entidades públicas, como a Administração do Porto de Lisboa, *entidades privadas*.

Ora, a sociedade recorrida praticou actos daquela natureza junto de entidade deste último tipo, no período de tempo considerado na deliberação impugnada, designadamente os actos mencionados no n.º 3.º da matéria de facto, que correspondem à actividade de agente de navegação.

Tanto bastava para que a licença não pudesse ser, como foi, cancelada pela recorrente, pelo que bem se decidiu na sentença recorrida, que não merece qualquer censura.

Pelo exposto, julgam improcedentes as conclusões da recorrente, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida. Sem custas.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Müller Simões* — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Pensão de aposentação. Professor do ensino básico.

Doutrina que dimana da decisão:

A revalorização do escalão durante o período de condicionamento previsto no artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, que reestruturou a carreira do pessoal docente, entre outros, do ensino básico, não é cumulável com o benefício previsto no artigo 27.º, n.º 1, do mesmo diploma legal.

Recurso n.º 31 424, em que são recorrente Maria Isabel Pereira da Silva Gago Vespasiano e recorrida a Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Isabel Pereira da Silva Gago Vespasiano, residente na Praça de Gil Vicente, 4, 1.º, esquerdo, em Almada, recorre jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que negou provimento ao recurso contencioso que interpusera da decisão tomada em 22 de Julho de 1991 pela Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos que atribuíra à recorrente a pensão definitiva de aposentação correspondente ao 8.º escalão da carreira docente.

Na sua alegação apresentou as seguintes conclusões:

«1.ª O facto de a progressão nos escalões ter tido lugar a partir de 1 de Janeiro de 1991 não significa que o período de condicionamento tivesse terminado em 31 de Dezembro de 1990;

2.ª O período de condicionamento respeitante à carreira de pessoal docente, durante o qual foi passada a entrada em vigor do novo sistema retributivo, abrangeu não só a progressão nos escalões mas também as escalas indiciárias;

3.ª Só a partir de 1 de Janeiro de 1992 entrou totalmente em vigor o novo sistema retributivo da carreira docente;

4.ª Sendo a aposentação uma situação definitiva, seria extremamente injusto que fosse afectada pelas disposições transitórias decorrentes do período de condicionamento;

5.ª O artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89 evitou tal injustiça, permitindo que os docentes aposentados até 31 de Dezembro de 1991 tenham a sua pensão fixada não sobre a remuneração que à data tinham direito mas sim sobre a remuneração correspondente ao escalão imediatamente seguinte;

6.ª Se o período de condicionamento tivesse terminado em 31 de Dezembro de 1990, seria absolutamente inútil o citado artigo 27.º prever as aposentações até final de 1991;

7.ª Estão verificados os pressupostos exigidos no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89, para aplicação do regime de aposentação excepcional;

8.ª O acto recorrido constitui, pois, violação de lei, designadamente dos artigos 8.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, dos artigos 35.º, 129.º e 140.º do Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, e artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 100/86, de 17 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro.»

Posição diferente é a da autoridade recorrida que, contra-alegando, formulou as seguintes conclusões:

«1.ª A expressão ‘período de condicionamento’, contida no n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, tem o mesmo significado com que foi utilizada na generalidade dos estatutos remuneratórios estabelecidos em desenvolvimento dos princípios instituídos pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, isto é, condicionamento da progressão nos escalões da nova estrutura de carreira;

2.ª No âmbito do Decreto-Lei n.º 409/89, o período de condicionamento da progressão terminou em 31 de Dezembro de 1990, nos termos do n.º 2 do artigo 25.º deste diploma;

3.ª As regras de transição para o novo sistema retributivo estabelecidas no Decreto-Lei n.º 409/89 encontram-se fixadas nos arti-

gos 14.º a 20.º deste diploma em termos que não admitem, em caso algum, que o escalão de integração seja superior ao 7.º;

4.ª Por aplicação daquelas regras, a ora recorrente transitou para o 6.º escalão, conforme se pode verificar a fl. 5 do processo instrutor;

5.ª Por força do disposto no estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, e na Portaria n.º 1218/90, de 19 de Dezembro, a ora recorrente progrediu ao 8.º escalão em 1 de Janeiro de 1991;

6.ª Assim, em 23 de Maio de 1991, data do facto determinante da sua aposentação, a recorrente encontrava-se posicionada, no activo, em escalão superior ao fixado para o período de condicionamento, razão pela qual não podia beneficiar do regime excepcional estabelecido no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89;

7.ª Aliás, conforme prescreve expressamente o artigo 129.º do estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, a sua progressão ao 9.º escalão, ainda que exclusivamente para efeito de aposentação, só poderia ocorrer em 1992, sendo certo que, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do mesmo diploma, o disposto no referido estatuto prevalece sobre quaisquer normas, gerais ou especiais;

8.ª A douda sentença recorrida traduz, pois, a correcta interpretação e aplicação da lei.»

Por seu lado, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«As conclusões da alegação do recurso correspondem às apresentadas nas alegações finais do recurso contencioso e o texto da alegação não apresenta também qualquer alteração significativa relativamente àquela peça processual que, em grande parte, acaba por reproduzir *ipsis verbis*. Deste modo, a recorrente, limitando-se a repetir o já alegado em sede de recurso contencioso, absteve-se de contraditar a argumentação aduzida na sentença recorrida e que serviu de base ao julgado, não indicando, portanto, quais as razões que possam conduzir o tribunal superior a efectuar a pretendida censura.

Assim, deverá julgar-se improcedente o recurso.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Consideram-se provados os factos seguintes que não vêm controvertidos:

A recorrente é professora do ensino primário;

Requeru a sua aposentação em 2 de Abril de 1991, tendo-lhe sido contados 36 anos de serviço, encontrando-se nessa data posicionada no 8.º escalão da respectiva carreira profissional, escalão esse a que havia ascendido nos termos do artigo 129.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 139-A/90 e da Portaria n.º 1218/90.

Entremos, pois, na apreciação das questões colocadas pelo presente recurso jurisdicional.

Como acabamos de referir, a recorrente solicitou a sua aposentação em Abril de 1991, por conseguinte numa altura em que se encontrava já findo o período de condicionamento da progressão nos escalões por que se desenvolvia a sua carreira docente, o qual terminara em 31 de Dezembro de 1990 por disposição expressa do artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/89.

Por outro lado, preceituava o artigo 27.º n.º 1, do mesmo diploma legal que «os docentes que, por limite de idade ou por sua iniciativa, se aposentem até 31 de Dezembro de 1991 terão a sua pensão calculada sobre a remuneração correspondente ao escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento, desde que o docente a ele já

se pudesse candidatar ou aceder, de acordo com as normas dinâmicas da carreira docente».

Da conjugação destas duas disposições legais aplicadas à situação da ora recorrente retira-se a conclusão seguinte:

A interessada requereu, sem dúvida, a sua aposentação dentro do limite temporal estabelecido no transcrito artigo 27.º, n.º 1 (31 de Dezembro de 1991).

Mas teria direito, ao abrigo desta norma, a que a pensão de aposentação fosse calculada sobre a remuneração correspondente ao escalão 9.º e não ao escalão 8.º como decidiram o acto contenciosamente recorrido e a sentença em análise? A resposta não pode deixar de ser frontalmente negativa.

Como bem decidiu a sentença sob recurso, a recorrente requereu a aposentação em data em que não vigorava já o período de condicionamento da progressão na carreira que, como se referiu, havia terminado em 31 de Dezembro de 1990 de acordo com o disposto no artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/89.

Progressão na carreira pautada pelos diversos escalões, por seu turno determinados pelos módulos de tempo de acordo com a tabela constante do artigo 8.º mesmo diploma.

Ora, a recorrente vira já fixada a sua situação profissional no 8.º escalão por conversão do seu escalão fixado para o período de condicionamento que era o 6.º

Por conseguinte, à data em que requereu ou lhe foi concedida a aposentação, a interessada encontrava-se já colocada num escalão superior ao máximo previsto para o período de condicionamento (que era o 7.º — cf. os artigos 14.º a 20.º do Decreto-Lei n.º 409/89), pelo que não faria sentido atribuir-lhe complementarmente mais uma subida de escalão, o que estaria até impedida pela letra (e principalmente pelo espírito) do citado artigo 27.º, n.º 1.

Aliás, a esta mesma conclusão se chegaria também pelo texto do artigo 129.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 139-A/90, que aprovou o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.

Com efeito, foi ao abrigo desta disposição que a recorrente, por possuir mais de 29 anos de serviço docente ou equiparado, transitou do 6.º para o 8.º escalão da sua carreira. Todavia, acrescenta o mesmo preceito, que a progressão ao 9.º escalão só seria possível em 1993 ou, exclusivamente para efeitos de aposentação, em 1992.

Portanto, nem para efeitos de aposentação poderia a recorrente ser graduada no 9.º escalão, uma vez que requereu e obteve a aposentação em 1991.

Destá maneira, improcedendo todos as conclusões da alegação da recorrente e não se mostrando violadas pela sentença recorrida as normas apontadas nessa alegação, acorda-se em negar provimento ao recurso jurisdicional.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ e 8000\$.

— Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *Rui Vieira Miller Simões* — *Nascimento Costa* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia do acto administrativo. Ilegitimidade passiva por falta de audição de interessado directamente prejudicado com a suspensão. Correção de petição.

Doutrina que dimana da decisão:

A não intervenção no processo de interessados certos, a quem a suspensão de eficácia possa directamente prejudicar, por via da sua não indicação no requerimento inicial, gera uma situação de ilegitimidade passiva, determinante de rejeição do pedido, uma vez que a especialíssima tramitação urgente deste meio processual acessório não consente a aplicação do disposto nos artigos 40.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e 477.º do Código de Processo Civil para regularização da petição.

Recurso n.º 31 857, em que são recorrentes António Balsas Santos e outros e recorrido o Ministro da Agricultura. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — Em 19 de Fevereiro de 1993, António Balsas Santos, José Frutuoso Silveirinha Gomes e Joaquim Manuel E. Gomes dos Santos, todos com os demais sinais dos autos, vieram pedir, com invocação do disposto no artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e artigo 50.º da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, a suspensão de eficácia do despacho do «Ministro da Agricultura de 8 de Janeiro de 1993, proferido ao abrigo da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, no processo de reserva de herdeiros de Eugénia de Vilhena Gomes Palma, em que, de acordo com a informação n.º 41/92/GEF da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo, se ordena a atribuição aos reservatários de uma área de reserva de propriedade a incidir em parte (remanescente) na Herdade de Monte Campo, designadamente na área que vem sendo explorada pelos ora requerentes».

Pediram se desse cumprimento ao disposto no artigo 78.º, n.º 2, da LPTA e que, por *fax*, se procedesse à citação do Ministro da Agricultura.

Fundamentaram o pedido como, em resumo, se enuncia:

Entraram na posse e exploração das parcelas que lhes foram distribuídas, do prédio rústico denominado Herdade de Monte Campo, e por intermédio dos Serviços de Gestão e Estruturação Fundiária da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo, na sequência dos despachos de 1 e 27 de Março de 1979 do então Secretário de Estado da Estruturação Agrária, Dr. Ferreira do Amaral — documentos n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5.

A atribuição aos ora requerentes, por tais despachos, das parcelas de terra foi feita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78 e legislação complementar, constituindo eles *per se* o vínculo jurídico entre o Estado e os ora requerentes.

Os aludidos despachos constituem actos administrativos expressos, definitivos e executórios, e também actos constitutivos de direitos. A partir desse momento, de boa-fé, passaram os requerentes a almentar a expectativa de que o Estado Português com eles celebrasse contratos de arrendamento reduzidos a escrito.

E o Estado Português, por intermédio dos competentes serviços e através de reunião levada a cabo para tal efeito na Zona Agrária de Elvas, chegou mesmo a fixar as rendas e os prazos contratuais a que cada um dos ora requerentes ficavam sujeitos — documento n.º 5.

Não são, pois, meros ocupantes das áreas que exploram.

Os reservatários do direito de propriedade, por intermédio e na pessoa do seu mandatário no processo de reserva, sempre tiveram conhecimento da posse que os ora requerentes mantinham e mantêm das parcelas que exploram na Herdade de Monte Campo, como igualmente manifestaram a sua disponibilidade e concordância em celebrar com eles contratos de arrendamento, assim expressamente lhes tendo reconhecido serem beneficiários do direito de exploração — documento n.º 6.

E o Estado Português, por sua banda, também por actos expressos e inequívocos, investiu os ora requerentes na posse das parcelas e reconheceu os mesmos como legítimos exploradores delas — citados documentos n.ºs 1, 2, 3, 4, e 5.

Essa posse dos ora requerentes sempre foi mantida de inteira boa-fé, pelo que foram e são legítimas as expectativas que a mesma lhes criou.

Sucedeu que ontem, dia 18 de Fevereiro de 1993, ao fim da tarde, os requerentes foram surpreendidos com insólitos e ardilosos telegramas, através dos quais os serviços da Zona Agrária de Elvas convocavam os ora requerentes para comparecerem hoje, dia 19 de Fevereiro, pelas 10 horas, na Herdade de Monte Campo.

Mas os requerentes conseguiram, entretanto, apurar que o objectivo era proceder à entrega de parte remanescente do prédio aos reservatários, sem respeito pelos seus direitos de exploração titulada e legalmente adquiridos (cf. o artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 109/88).

Com esses telegramas teve-se em vista cercar aos ora requerentes o direito de poderem defender as suas posse e exploração da terra.

Em face da situação descrita e que lhes foi criada, os requerentes viram-se impossibilitados de obter certidão do despacho que pretendem impugnar e cuja suspensão ora requerem.

A execução do despacho atributivo da reserva causaria aos requerentes prejuízos muito graves e de impossível reparação, pois sobrevivem do produto das explorações agrícolas que vêm desenvolvendo nas parcelas da Herdade de Monte Campo, pelo que os lançaria na proletarização e na miséria.

E, nas parcelas que exploram, fizeram significativos investimentos, para o que contraíram dívidas.

Têm devidamente semeadas as parcelas que exploram, pelo que sempre teriam direito a colher os respectivos frutos na altura própria.

E os prejuízos que para os requerentes adviriam da executoriedade do despacho seriam incomensuravelmente superiores aos benefícios que daí pudessem resultar para quem quer que fosse.

Ofenderia os direitos dos ora requerentes, além de ser claramente violadora do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 109/88, na redacção dada pela Lei n.º 46/90.

Por outro lado, a suspensão da excoutoriedade não determinará qualquer prejuízo para a realização do interesse público, antes conduzirá ao contrário.

Finalmente, a dedução do presente pedido de suspensão de eficácia e a interposição do recurso contencioso que se lhe seguirá são ambas legais, como resulta dos documentos que se juntam e da prova que os complementarará e que os requerentes não deixarão de trazer aos autos.

Apresentaram dois duplicados e cinco documentos (fls. 5 a 9).

II — A Secretaria procedeu à notificação da autoridade requerida, nos termos do n.º 2 do artigo 78.º da LPTA, por *fax*, expedido no dia 19 de Fevereiro de 1993, desde as 10 horas às 10 horas e 5 minutos e 37 segundos (fl. 11) e por ofício registado (fl. 13).

III — A autoridade requerida respondeu, concluindo pelo indeferimento do pedido, porquanto, em síntese:

Os requerentes pedem a «suspensão de eficácia do meu despacho de 8 de Janeiro de 1993, que determinava a atribuição de áreas de reserva a herdeiros de Eugénia de Vilhena Gomes Palma, a demarcar nos prédios rústicos 'Herdade de Monte Campo' e 'Herdade do Castelo', ao abrigo de disposições da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro».

Na mesma data do registo de entrada desse pedido (19 de Fevereiro de 1993), foi executado o despacho cuja suspensão é pedida, conforme se alcança da acta do processo instrutor, cuja fotocópia se junta.

Trata-se de acto de execução instantânea, cujos efeitos já estão esgotados, não se configurando ulteriores efeitos susceptíveis.

Por outro lado, não ocorre o pressuposto exigido pelo artigo 50.º da Lei n.º 109/88, na redacção dada pela Lei n.º 46/90, de 22 de Agosto, pois os requerentes não estão investidos no direito de exploração por acto administrativo ou contrato válido oponível ao Estado.

É que os despachos invocados, de 1 e 17 de Março de 1979, são meros actos de orientação dos serviços, os quais, portanto, não atribuem directamente aos requerentes qualquer direito de exploração.

Nem está provado que, mesmo indirectamente, tenham atribuído esse direito.

Aliás, as declarações juntas pelos requerentes nada dizem a tal respeito e até, na respeitante a António Balsas Santos, consta que «se encontra colocado a título precário».

IV — O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu seu parecer de fls. 27 e 27 v.º, concluindo pela rejeição da pretensão, porquanto, em síntese, contra o disposto no n.º 2.º do artigo 77.º da LPTA, no requerimento não se faz indicação do(s) interessado(s) reservatário(s) a quem a suspensão da eficácia pode directamente prejudicar e também se não juntou até ao momento prova do respectivo acto, sendo entendimento corrente deste Tribunal, conforme três acórdãos que refere, que, nestes processos, não é admissível a regularização da petição, a convite do tribunal.

V — Sem vistos, vêm os autos à conferência.

VI — Os documentos juntos com o requerimento inicial são os seguintes:

Documento n.º 1: Fotocópia simples de uma declaração, datada de 4 de Junho de 1990, do chefe da Zona Agrária de Portalegre, do seguinte teor:

A Zona Agrária de Portalegre declara, para efeitos de concessão do subsídio para a cultura de girassol, que o agricultor

Sr. António Balsas Santos, residente na Vivenda de Santo António, Portado Alto, em Elvas, se encontra colocado, a título precário, num lote da Herdade de Monte Campo, com a matriz 1-P da freguesia de Ajuda, São Salvador e Santo Ildefonso, do concelho de Elvas, abrangendo a área total de 12,2000 ha, tendo 11,0700 ha de regadio e 1,5000 ha de sequeiro.

Documento n.º 2: Fotocópia simples de declaração, datada de 20 de Abril de 1982, do chefe da Zona Agrária de Elvas, com o seguinte teor:

Para os devidos efeitos se declara que o Sr. José Frutuoso Silveirinha Gomes é agricultor de uma área aproximada de 8,1400 ha de terra de regadio, no prédio rústico denominado Monte Campo, inscrito na matriz predial rústica 1-P, sito na freguesia de Caia e São Pedro, concelho de Elvas, nacionalizado com base no Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho.

O documento n.º 3 consiste numa fotocópia simples de outra declaração, com a mesma data da anteriormente referida como documento n.º 2, e passada pela mesma entidade, com o seguinte teor:

Para os devidos efeitos se declara que o Sr. Joaquim Manuel E. G. dos Santos é agricultor de uma área aproximada de 9,8800 ha de terra de regadio no prédio rústico denominado Monte Campo, inscrito na matriz predial rústica 1-P, sito na freguesia de Caia e São Pedro, concelho de Elvas, nacionalizado com base no Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho.

O documento n.º 4 é uma fotocópia simples de um ofício-informação do gabinete da Divisão de Gestão e Estruturação Fundiária do Alentejo, dirigido ao Secretário de Estado da Estruturação Agrária, sobre o qual se encontra manuscrito um despacho.

O teor da informação é o seguinte:

Em 22 de Fevereiro de 1979 dirigiu o Serviço de Gestão e Estruturação Fundiária do Caia uma informação ao director da Sub-Região de Portalegre, focando as anomalias verificadas na UCP Herdade de Monte Campo.

Esta mesma informação foi submetida a despacho de V. Ex.ª em 1 de Março de 1979, tendo merecido o seguinte despacho: «Entregue-se esta Herdade a candidatos, ou individuais ou em cooperativa, que nos termos da lei se apresentem aptos a melhor utilização. A entrega deve ser feita a título provisório mediante licença de uso privativo.

1 de Março de 1979. — *F. Amaral.*»

Dada a complexidade de problemas existentes na UCP, nomeadamente no que se refere à situação financeira, sente o Serviço de Gestão e Estruturação Fundiária do Caia bastantes dificuldades na aplicação do despacho, sem primeiramente se efectuar a liquidação da UCP.

Desta forma, somos de parecer que se poderiam solucionar os problemas existentes da seguinte forma:

1 — Seja nomeada uma comissão constituída por três técnicos, a fim de procederem à liquidação da UCP.

2 — Simultaneamente, deveria o Serviço de Gestão e Estruturação Fundiária do Caia apurar as áreas de regadio disponíveis, de molde a proceder de imediato à colocação de seareiros de acordo com o critério a estabelecer por V. Ex.^a

V. Ex.^a no seu alto critério decidirá.

Do teor do despacho, datado de 16 de Março de 1979 e que sobre tal informação recaiu, consegue ler-se o seguinte:

[. . .] a cedência de uso privativo, à Cooperativa Progresso Campomaiorense, da área de sequeiro e de parte do regadio, tecnicamente adequada para um equilíbrio da exploração. O restante regadio deve ser entregue mediante justo e adequado ordenamento, também por licença de uso privativo, a agricultores sem terra na região.

Proceda-se ainda como sugerido em 1, devendo a comissão liquidatária, a designar pelo Sr. Director Regional, em diálogo com a UCP, os futuros beneficiários da terra e demais interessados, a propor as soluções mais adequadas à liquidação. — *A. F. Amaral.*

O documento n.º 5 é uma fotocópia de um despacho, datado de 27 de Março de 1979, do Secretário de Estado da Estruturação Agrária, do seguinte teor, na parte pertinente aos autos:

Verificando-se a necessidade de se proceder à liquidação da UCP Herdade de Monte Campo — Elvas, determino que:

1 — Se prepare a cedência em licença de uso privativo, à Cooperativa Progresso Campomaiorense, da área de sequeiro e de parte do regadio, tecnicamente adequada para um equilíbrio da exploração.

2 — Que o restante regadio seja entregue, mediante justo e adequado ordenamento, também por licença de uso privativo, a agricultores sem terra, na região.

Nestes termos, nomeio a comissão liquidatária da UCP Herdade de Monte Campo, da qual farão parte os seguintes elementos [. . .]

Juntamente com a sua resposta, a autoridade requerida juntou uma fotocópia autenticada de uma acta, datada de 19 de Fevereiro de 1993, da qual consta, designadamente, que, nessa data, se reuniram na Herdade de Monte Campo, freguesia de Ajuda, Salvador e Santo Idefonso, concelho de Elvas, os técnicos da Zona Agrária de Elvas «[. . .] a fim de dar cumprimento ao despacho do Sr. Ministro da Agricultura de 8 de Janeiro de 1993, exarado na informação n.º 41/92/GEF, de 10 de Dezembro, com os Srs.:

D. Maria do Carmo Burnay de Vilhena, por si e em representação de Maria Dolores Roman Alonso e Maria Del Carmen Garcia de Blanes, respectivamente usufrutuária e legatárias.

Maria Teresa Pinto Coelho Vielhena Correia e Ávila e Filipe Carlos de Vilhena, proprietários.

[. . .]

António Balsas Santos [. . .] e Joaquim Santos, em representação de seu filho José Frutuoso Silveirinha Gomes, seareiros [. . .]

Entre os proprietários e outros intervenientes ficou acordado o seguinte:

[. . .]

Joaquim Santos, José Silveirinha Gomes e António Balsas Santos fazem entrega imediata das parcelas que exploram.

[. . .]

Em tempo. Os Srs. António Balsas Santos, José Frutuoso Silveirinha Gomes e Joaquim Manuel Gomes dos Santos afirmaram ter entregue no Supremo Tribunal Administrativo suspensão de eficácia do despacho, de que estes serviços não foram notificados até à presente data.

[. . .]

Os Srs. António Balsas Santos, José Frutuoso Silveirinha Gomes e Joaquim Manuel Gomes dos Santos, embora presentes, recusaram-se a assinar.»

Prioritariamente conhecer-se-á das questões suscitadas pelo Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto, na medida em que, a procederem, prejudicam o conhecimento do fundo deste meio processual acessório, ou seja, se ocorrem ou não os requisitos necessários para se poder decretar a suspensão de eficácia pedida.

Como se sabe, os actos contenciosamente recorríveis têm força obrigatória imediata, beneficiando da presunção de legalidade, pelo que sobre o administrado, que se sente lesado por tais actos nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, recai a iniciativa da instauração judicial e o ónus da prova da ilegalidade desses actos eficazes.

Só que, por via da referida presunção de legalidade, o recurso contencioso, que visa a declaração de invalidade ou anulação desses actos, em regra, não tem efeito suspensivo.

Daí pode resultar que, a final, quando surja a sentença no recurso, concluindo pela ilegalidade do acto impugnado, já se tenha criado uma situação de facto de tal modo consolidada que, para o recorrente, em relação aos seus interesses e a certos prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação causados pela execução do acto, a sentença seja praticamente ineficaz.

Para impedir esse resultado, justifica-se que, em certos casos, o tribunal, a requerimento do interessado, possa decretar a cessação da eficácia dos actos administrativos contenciosamente recorríveis.

Mas, por outro lado, à Administração interessa naturalmente que, requerida a suspensão de eficácia, com celeridade e em curto prazo, se acabe com o criado estado de incerteza sobre se deve ou não concretizar o privilégio de execução prévia, inerente, como peça fundamental, a todo o sistema de administração executiva, como é o nosso.

Interessa-lhe que sobre o pedido de suspensão de eficácia recaia com rapidez decisão do tribunal, para que possa saber a curto prazo se pode desencadear o normal desenvolvimento da actividade conseqüente ao acto em causa, assumir compromissos ou encargos viabilizadores da execução do acto, etc.

Acresce que o acto visado com o pedido de suspensão pode ter directamente produzido efeitos favoráveis na esfera jurídica de terceiros e, assim, em relação estes, porque directamente prejudicados com a suspensão de eficácia desse acto, não se descortinam razões excepcionais para que não devam ser chamados a intervir no processo, assegurando-se o princípio constante do artigo 3.º, n.º 2, do Código

de Processo Civil, segundo o qual: «Só nos casos excepcionais previstos na lei se podem tomar providências contra determinada pessoa sem que esta seja previamente ouvida.»

O regime consagrado entre nós no «meio processual acessório» de suspensão de eficácia, assim, deve ser entendido como resultante da ponderação desses interesses conflitantes, em busca de um razoável equilíbrio entre eles, e não apenas como funcionando em proveito dos seus requerentes.

Compreensivelmente, quem vem requerer a suspensão da eficácia pretende obter uma decisão rápida (liminar), que dê remédio à invocada situação de ilegalidade criada e às suas consequências, que podem ser, caso se execute o acto administrativo, de prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação, escapando à ressarcibilidade pecuniária própria da acção de indemnização; ou, caso já haja execução, quando para o requerente ou para os interesses que este defende ou venha a defender no recurso possa advir utilidade relevante no que toca aos efeitos que o acto ainda produza ou venha a produzir [artigos 76.º, n.º 1, alínea *a*), e 81.º, n.º 1, da LPTA].

E, porque tal situação pode justificar a imediata actuação do interessado, com vista a evitar tais efeitos, a lei veio permitir que a suspensão de eficácia fosse pedida ao tribunal, em requerimento próprio, ou juntamente (em simultâneo) com a interposição do recurso contencioso [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 77.º da LPTA], constituindo, então, incidente deste e sendo autuado por apenso o respectivo requerimento, ou previamente a interposição do recurso [alínea *b*) do n.º 1 do artigo 77.º citado] com apensação ao recurso contencioso logo que transite em julgado a decisão sobre o pedido de suspensão, mas até aí com tramitação autónoma (artigos 77.º e 78.º da LPTA).

Mas, como meio processual acessório, também na suspensão de eficácia é necessária a verificação dos pressupostos processuais respectivos, entre os quais figura a legitimidade passiva (artigo 2.º da LPTA).

E esta, em sintonia com o que se passa no recurso contencioso, radica na autoridade que praticou o acto e nos demais interessados a quem a suspensão da eficácia possa directamente prejudicar [citados artigos 2.º e 77.º, n.º 2, 78.º, n.º 2, e 36.º, n.º 1, alíneas *b*) e *c*), todos da LPTA].

Por isso se estabeleceu que no requerimento deve o interessado identificar o acto e o seu autor, indicar a sua identidade e residência, «bem como os demais interessados a quem a pretendida suspensão da eficácia do acto possa directamente prejudicar . . . e, no caso da alínea *b*) do número anterior, fazendo prova do acto e da sua notificação ou publicação» (n.º 2 do artigo 77.º), devendo o requerimento «ser acompanhado de tantos exemplares quantos os interessados a que se refere o número anterior, mais um, e ainda de uma certidão, extraída do processo instrutor, donde conste a residência de todos os interessados, que será passada em vinte e quatro horas» — n.º 3 do artigo 77.º

E se os interessados forem incertos, ou no caso de ser desconhecida a sua residência, então é necessário requerimento do interessado para notificação por edital (n.º 3 do artigo 78.º).

Para poder ser obtida uma rápida decisão, o legislador configurou este processo como de natureza urgente, correndo em férias; não estabeleceu despacho liminar do juiz titular do processo, prescrevendo antes que a secretaria, logo que registada a entrada do requerimento,

procedesse, simultaneamente, por via postal, à notificação da autoridade requerida e dos interessados a quem a suspensão possa directamente prejudicar, ou à requerida notificação edital destes interessados quando incertos ou com residência desconhecida; e fez resultar a suspensão provisória da eficácia do acto, ou o não prosseguimento da execução iniciada, do recebimento do respectivo duplicado pela autoridade requerida, salvo neste último caso, se, em despacho fundamentado, a autoridade reconhecer grave urgência para o interesse público na imediata execução (artigos 6.º, 78.º, n.ºs 2 e 3, e 80.º, n.º 1).

E tratando-se de acto já executado, «a suspensão não será concedida se o interessado (particular requerido) tiver feito prova de que dela resultaria um prejuízo de mais difícil reparação do que resulta da execução do acto para o requerente» — artigo 81.º, n.º 2.

Estamos, pois, perante uma tramitação célere e especialíssima, em que é decisiva para a realização dos objectivos a alcançar a correcção do impulso processual desencadeado pelo requerente, pois, como vimos, não há lugar a despacho liminar do juiz titular do processo e, quando este entra em contacto com tal processo, não só já foram feitas as notificações da autoridade autora do acto e dos demais interessados como já o Ministério Público teve vista do processo.

Como se prescreve na lei (artigo 78.º, n.º 4), o processo é «concluso ao juiz, para decidir, ou ao relator, para o submeter a julgamento da sessão imediata, independentemente de vistos . . .».

Não surpreende, assim, que sobre o requerente se façam recair as consequências processuais da irregularidade do seu requerimento e que o tribunal não possa, neste meio processual, fazer uso de poderes de correcção da mesma, uma vez que estes têm lugar no despacho liminar, sua sede e exclusiva, que no caso inexistente.

Pelo exposto, bem se compreende e aceita a jurisprudência dominante deste Tribunal no sentido de que a célere e especialíssima tramitação deste meio processual acessório de natureza urgente não consente a aplicação do disposto nos artigos 40.º, n.º 1, da LPTA e 477.º do Código de Processo Civil, para regularização da petição (cf., neste sentido, entre outros, os acórdãos desta Secção de 11 de Junho de 1988, 10 de Maio de 1988, 29 de Setembro de 1988, 14 de Março de 1989 e 4 de Abril de 1989, nos, respectivamente, processos n.ºs 23 843, 25 898-A, 26 317, 26 825 e 26 926).

Como vimos, também o legislador exige que o requerente, no caso de o pedido ser feito previamente à interposição do recurso, faça prova do acto cuja suspensão requer e da sua notificação ou publicação.

Esse regime legal bem se compreende, uma vez que, nessas circunstâncias, não está ainda documentado o acto respectivo e a notificação ou publicação são requisitos da eficácia do acto (artigos 122.º, n.º 2, e 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa), a elas se reportando o início da contagem do prazo legal para a interposição do recurso contencioso de actos anuláveis (artigo 29.º, n.º 1, da LPTA).

Assim se visa impedir que o tribunal profira decisão inútil, por ser chamado a decretar a suspensão da eficácia de acto apenas ficcionado pelo requerente, ou para o qual é incompetente [tendo-se em conta que a sua competência é determinada pela categoria da autoridade autora do acto — artigos 7.º, 26.º, n.º 1, alíneas *b*) a *h*), 51.º, n.º 1, alíneas *a*) a *d*), todos do ETAF], ou de acto que se mostre ostensiva e inequivocamente irrecorrível contenciosamente — arti-

go 76.º, n.º 1, alínea c) — ou em relação ao qual já haja decorrido o prazo legal de interposição de recurso para actos anuláveis (artigo 79.º, n.º 3, da LPTA).

Transpondo para o caso em apreço as anteriores considerações e princípios, verifica-se que, de um lado, os requerentes não fizeram prova do acto nem da sua notificação ou publicação.

Mas referiram qual o seu conteúdo, data e autoridade sua autora, o que esta confirmou na sua resposta.

Por outro lado, embora não tenham feito prova da sua notificação ou publicação, certo é que a autoridade requerida juntou documento comprovativo da execução do acto a que se reporta o pedido, envolvendo para os requerentes a entrega imediata das parcelas que exploravam na Herdade de Monte Campo, a qual ocorreu na presença dos requerentes, tendo os mesmos então afirmado que haviam intentado pedido de suspensão de eficácia neste Tribunal.

Desta feita, pode-se apreender com suficiência, para os efeitos em apreço, que estamos perante despacho materialmente existente, praticado pela autoridade requerida em 8 de Janeiro de 1993, atribuindo áreas de reserva, a demarcar nomeadamente na referida Herdade de Monte Campo, de cuja execução tiveram os requerentes conhecimento no dia 19 de Fevereiro de 1993 e que se traduziu, nomeadamente, em fazerem os requerentes a imediata entrega das parcelas daquela Herdade que até então exploravam.

Em suma, não obstante a inobservância da prescrição processual constante do n.º 2 do artigo 77.º da LPTA, quanto a tal aspecto, certo é que pelos elementos constantes dos autos, e para que contribuiu a autoridade requerida, se podem considerar assegurados os objectivos que se pretenderam alcançar com o regime legalmente estabelecido, razão por que, no caso concreto, julgamos irrelevante a referida irregularidade processual.

Porém, no requerimento da suspensão de eficácia os requerentes não individualizaram os reservatários a favor de quem o acto foi praticado e que, nessa medida, são directamente prejudicados com tal pedido.

Perante o documento junto pela autoridade requerida, é seguro que do respectivo processo instrutor constava a identificação dos mesmos, a qual ficou mesmo exarada na acta relativa à execução do despacho.

Os requerentes, aliás, denunciam ter algum conhecimento da identificação dos reservatários, pois, no artigo 5.º do requerimento inicial, chegam mesmo a afirmar que os «reservatários do direito de propriedade . . . manifestaram a sua disponibilidade e concordância em celebrar com eles contratos de arrendamento, assim expressamente lhes tendo reconhecido serem beneficiários do direito de exploração — documento n.º 6», sendo certo que não juntaram este documento referenciado.

Ainda que do processo instrutor não constassem as residências dos reservatários a favor de quem fora praticado o acto cuja suspensão foi requerida, certo é que, como se viu, dele constava a identificação dos mesmos e, portanto, os requerentes, nestas circunstâncias, sempre estavam obrigados a requerer a sua notificação edital, com invocação de desconhecimento das residências.

Tal não fizeram os requerentes, que, como resulta do exposto, apenas requereram o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 78.º da LPTA quanto à autoridade requerida, para o que apresentaram

apenas os necessários duplicados, ou seja, o número de duplicados legalmente estabelecido para um requerido.

E, neste caso, em que o acto se mostra até já executado, mais se impunha a notificação dos reservatários, face ao disposto no n.º 2 do artigo 81.º da LPTA.

Gerou-se, assim, nos autos, por via daquela falta dos requerentes — e a conseqüente não audição no processo dos reservatários interessados na suspensão do referido acto —, uma situação de ilegitimidade passiva — artigo 28.º, n.º 1, do Código de Processo Civil — que implica a rejeição do pedido (artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, *ex vi* do artigo 1.º da LPTA, uma vez que, como se deixou dito, a urgente e especialíssima tramitação deste meio processual acessório não consente a aplicação do disposto nos artigos 40.º, n.º 1, da LPTA e 477.º do Código de Processo Civil, para regularização da petição).

Pelo exposto, acordam em absolver da instância a autoridade requerida.

Custas pelos requerentes, fixando a carga de cada um a taxa de justiça de 6000\$.

lisboa, 1 de Abril de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* (vencido. Teria adoptado a solução de convidar os requerentes a regularizar o requerimento da suspensão com a indicação dos reservatários contra-interessados, de acordo com a orientação jurisprudencial oposta) — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Legalidade do acto. Sua recorribilidade. Actos e execução. Prejuízo de difícil reparação [artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos].

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não tem que ser apreciada no processo de suspensão de eficácia a legalidade do acto cuja suspensão de eficácia se pretende.*
- 2 — *Não faz sentido entrar no conhecimento do mérito da suspensão sempre que for manifesta a irrecorribilidade do acto, conhecimento que assim se impõe, valendo só no processo de suspensão de eficácia.*
- 3 — *São recorríveis os actos de execução quando de algum modo alteram, excedem ou modificam a definição anterior.*
- 4 — *Uma coisa é denunciar um contrato e dar prazo para abandonar a habitação, outra é dar novo prazo com a cominação de despejo pela autoridade policial findo o mesmo.*

- 5 — Não pode afirmar-se que o segundo acto seja de mera execução do primeiro.
- 6 — Para obter a suspensão de eficácia tem o requerente de provar os factos concretos integradores do prejuízo alegado, a não ser que se trate de factos notórios, ou, na hipótese de fraca contestação, de factos creíveis.
- 7 — Os prejuízos deverão ser uma consequência provável da execução do acto, probabilidade aferida segundo os critérios da teoria da causalidade adequada.
- 8 — Deve tratar-se de prejuízos dificilmente indemnizáveis, nomeadamente por não ser possível o seu cálculo.
- 9 — Não é de deferir, por faltar o requisito positivo do artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, a suspensão de eficácia do segundo despacho, referido em 5), do Chefe do Estado-Maior da Armada, que deu prazo ao requerente para desocupar a habitação onde reside, no edifício da Capitania do Porto da Nazaré, sob pena de o despejo ser efectuado imediatamente pela autoridade policial, alegando o requerente a instabilidade criada por esse despacho, com reflexos na sua saúde mental e de sua mulher, sendo, por outro lado, difícil encontrar na Nazaré casa nas condições da actual (paga de renda 929\$ mensais).

Recurso n.º 31 874, em que são recorrente Júlio Figueiredo de Campos e recorrido o Chefe do Estado-Maior da Armada. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Júlio Figueiredo de Campos, casado, oficial administrativo principal do quadro de pessoal civil da Marinha (OPCM), a exercer funções de escrivão na Capitania do Porto da Nazaré, veio requerer (em 25 de Fevereiro de 1993) a suspensão de eficácia do acto administrativo praticado pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, aduzindo:

Em 6 de Janeiro de 1993 foi notificado para, no prazo de 60 dias, desocupar a habitação onde reside desde 20 de Junho de 1975, «sob pena de essa desocupação ser imediatamente executada pela autoridade policial da Nazaré»;

O direito à habitação do apartamento em causa, sito no edifício da Capitania do Porto da Nazaré, encontra-se titulado por um termo de cedência, cuja cláusula 1.ª fixa o dia 1 de Outubro de 1975 como data inicial da sua vigência e determina que a mesma durará «enquanto o ocupante prestar serviço naquela Capitania, podendo ser denunciado pelo ocupante ou pelo Instituto de Socorros a Náufragos (ISN) quando necessário aos superiores interesses do Estado e com aviso prévio de seis meses»;

Nem o requerente deixou de exercer as suas funções nem se verificou ou sequer foi invocada situação subsumível no conceito de «superiores interesses do Estado»;

Depois de uma recente tentativa, que não logrou executar por se ter limitado a invocar os pretendidos «superiores interesses do Estado», sem no entanto os ter fundamentado, vem a entidade requerida

através do ofício de notificação ora operada, e com base no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 23 465, de 18 de Janeiro de 1934, dar-lhe conhecimento do acto agora em discussão;

Esse diploma visa os particulares que tenham para seu uso bens do Estado e os ocupem na qualidade de cessionários a título precário, ou então os que não disponham de título;

Não visa, portanto, os que estão a título não precário ou os que dispõem do respectivo título;

E é esta a situação do requerente;

Que é arrendatário do imóvel, sempre pagando a electricidade, água e renda, que ainda recentemente foi actualizada;

Compete, assim, ao ISN proceder à denúncia do contrato, o que não foi feito;

No ofício de notificação invoca-se um despacho da entidade requerida de 6 de Junho de 1992, que foi impugnado (recurso, pendente neste Tribunal, n.º 31 263, da 2.ª Subsecção);

Só mediante acção de despejo o requerente poderá ser forçado a desocupar o arrendado;

Toda a ilegal pressão que vem sendo exercida sobre o requerente e mulher tem provocado consequências graves de instabilidade, medo e insegurança, que se têm reflectido no estado de saúde mental de ambos, particularmente do requerente;

A execução do acto causará prejuízo de difícil reparação, pondo em causa o direito à habitação;

Haverá prejuízos materiais, morais e físicos de muito difícil reparação;

Tenha-se em conta a dificuldade de actualmente e num local de vereaneio, como é a Nazaré, encontrar nova casa nas condições da actual;

E ainda os prejuízos para o equilíbrio emocional do requerente e mulher;

Nem a entidade requerida invocou o interesse público, sendo, pois, impensável grave lesão do mesmo pelo facto de o tribunal deferir a pretendida suspensão de eficácia;

Não há indícios de ilegal interposição do recurso que vai apresentar; Indicou dois oficiais da Marinha como interessados.

II

Resposta da entidade requerida (fls. 25 e seguintes):

Os dois oficiais da Marinha indicados como interessados não são, pois não têm o menor interesse pessoal no caso;

São ambos órgãos inseridos na estrutura hierárquica da Marinha, cujo vértice é a entidade requerida;

Um é o director do ISN e o outro é o capitão do Porto da Nazaré;

Do teor do ofício enviado ao requerente conclui-se que reveste a natureza de uma notificação de que a Administração vai proceder à execução coerciva de decisão anterior;

Lá se refere o despacho de 6 de Junho de 1992;

Trata-se, assim, de um acto de execução de decisão anterior definitiva;

Esse despacho manteve e confirmou a denúncia do termo de cedência da referida habitação, concedendo ao requerente o prazo de seis meses para a desocupação;

Tal despacho é o objecto do recurso contencioso n.º 31 263, da 2.ª Subsecção;

O requerente não pediu a suspensão de eficácia desse despacho;

O que significa que a Administração manteve o poder de o executar;

Que, aliás, lhe é conferido expressamente pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 23 465 e, genericamente, pelo regime legal sobre arrendamentos e cedências das habitações do Estado, através do regime especial de denúncia conferido ao Estado;

A decisão da entidade requerida, que originou a dita notificação, foi apenas, e como acto de execução, a determinação para que se procedesse à execução coerciva da decisão anterior;

Assim, o pedido é ilegal;

Não fez o requerente a prova do requisito previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) nem tão-pouco do previsto na alínea *c*);

Deve indeferir-se a pretensão do requerente.

III

Parecer do digno magistrado do Ministério Público (fl. 51):

As entidades indicadas como contra-interessados não têm interesse contrário ao do requerente, pelo que não são partes legítimas, não havendo que citá-las;

Embora se reconheça défice de casas no mercado da habitação, não está alegado nem demonstrado que o requerente não tenha podido arrendar dentro do prazo cominado uma outra casa, com um aumento de encargos comportável pela sua situação económica;

Por outro lado, o dano não patrimonial tem de merecer a tutela do direito;

Não se verifica o requisito do artigo 76.º, n.º 1, alíneas *a*), da LPTA, pelo que deve indeferir-se o pedido.

IV

Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) Em 20 de Junho de 1975, o director do ISN e o capitão do Porto da Nazaré, em representação «do património do Estado», e o requerente subscreveram o termo de cedência, de fls. 9 e 10, do 2.º andar, esquerdo, do n.º 3 da Praça de Sousa Oliveira (edifício da Capitania do Porto da Nazaré), a cargo do Departamento da Marinha através do ISN.

A cedência podia ser denunciada pelo ocupante ou pelo ISN «quando necessário aos superiores interesses do Estado e com aviso prévio de seis meses» (cláusula 1.ª).

O ocupante pagaria 600\$ mensais (cláusula 2.ª).

B) Por ofício de 24 de Novembro de 1992 (fl. 13), o ISN comunicou ao requerente que, «nos termos do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, da Portaria n.º 1024/92, de 31 de Outubro, a renda do 2.º andar, esquerdo, é aumentada de 860\$ para 929\$ mensais, a partir da que se vencer no próximo mês de Janeiro de 1993, por aplicação do coeficiente de 1,08, constante da portaria retrofotocopiada».

C) Com data de 31 de Dezembro de 1992, a assessora jurídica apresentou à entidade requerida a informação n.º 7/92 (fls. 43 e seguintes), de onde se transcreve:

«Por despacho final de V. Ex.ª de 6 de Junho de 1992, foi mantida e confirmada a decisão de 16 de Abril de 1991 do capitão do Porto

da Nazaré, que denunciou o acordo de cedência da habitação ocupada pelo oficial administrativo Júlio Figueiredo [...] no interior das instalações da Capitania [...], dando-lhe o prazo de seis meses para desocupar aquela habitação.

O referido despacho concedeu ao visado novo prazo de seis meses para sair, mas, no termo respectivo, Figueiredo de Campos não abandonou a residência, conforme comunicação da Capitania [...] de 16 de Dezembro.

Por outro lado, tendo interposto recurso contencioso do já identificado despacho de 6 de Junho, não requereu previamente a suspensão de eficácia respectiva, como a lei lhe facultava, pelo que a decisão de V. Ex.ª mantém eficácia plena, já que a recente notificação judicial avulsa carece em absoluto de relevância.

Torna-se, assim, necessário proceder à execução coerciva da decisão de 6 de Junho, já que o funcionário em questão se recusa a cumpri-la.

Para tal efeito, duas vias se oferecem — a judicial, através da Procuradoria-Geral da República, e a administrativa, já que o Estado detém prerrogativas especiais, por força de lei, no âmbito da cedência dos seus bens.

Com efeito, nos termos do artigo 5.º, alínea *a*), do novo regime do arrendamento urbano, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, os arrendamentos dos prédios do Estado encontram-se sujeitos a legislação especial, fugindo ao regime determinado pela lei geral.

Entre os diplomas constitutivos daquele corpo especial encontra-se o Decreto-Lei n.º 507-A/79, de 24 de Dezembro, que define o regime do arrendamento de imóveis do domínio privado do Estado.

Determina o artigo 8.º desse decreto-lei que o Estado pode denunciar os contratos de arrendamento relativos aos seus prédios antes do termo do prazo ou da renovação quando esses prédios ou os correspondentes locais se destinem à instalação dos seus serviços ou a outros fins de utilidade pública.

Acrescenta o artigo 9.º que o arrendatário será notificado com antecedência não inferior a seis meses antes do termo do prazo do contrato ou da sua renovação e sem dependência de acção judicial.

Finalmente, o n.º 2 dessa disposição determina que se o arrendatário despedido não desocupar o prédio no termo do prazo concedido a entidade administrativa ou policial fará imediatamente o despejo.

Por sua vez o Decreto-Lei n.º 23 465, de 18 de Janeiro de 1934, determina (artigo 1.º) que o Estado pode despedir os arrendatários dos seus prédios antes de o arrendamento acabar, quando isso lhe convier.

O artigo 2.º acrescenta que os arrendatários despedidos têm 90 dias para desocupar os respectivos prédios, determinando o artigo 3.º que, se não o fizerem, a autoridade administrativa ou policial fará imediatamente o despejo.

Por fim, estabelece o artigo 8.º que os particulares que tenham para seu uso bens do Estado, cedidos a título precário e ainda que os ocupem sem título, são obrigados a entregá-los dentro do prazo de 60 dias, a contar do aviso-postal que receberem, sob pena de serem despejados imediatamente pela autoridade administrativa ou policial.

Citam-se a seguir o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 68/86 e o Despacho n.º 7/85, de 17 de Janeiro, que aprova as normas gerais de atribuição e utilização das habitações da Marinha

e que, essencialmente, determina que tais habitações se destinam aos militares dos quadros permanentes e aos militares do QPCM.

Não foi celebrado contrato de arrendamento com o requerente.

O prazo concedido pelo despacho de 6 de Junho de 1992 terminou em 16 de Dezembro de 1992 e o funcionário não desocupou a habitação.

Verificam-se os requisitos legais para o despejo administrativo.»

Sobre esta informação *despachou em 4 de Janeiro de 1993* a entidade requerida:

«Concordo em proceder-se à execução coerciva do despejo. Siga-se a via administrativa.»

D) Foi o despacho de 4 de Janeiro de 1993 notificado ao requerente através do escritório de 5 de Janeiro de 1993 (fl. 8).

É portanto o acto cuja suspensão de eficácia é pedida.

V

Cumpra decidir.

A) Não tem razão o requerente ao indicar como contra-interessados o capitão do Porto e o director do ISN.

Nem um nem outro têm interesse pessoal neste caso, ou interesse directo, como se refere nos artigos 36.º, n.º 1, alínea b), e 77.º, n.º 2, da LPTA.

Poderia conceber-se apenas a sua intervenção como entidade requerida, se não estivesse nos autos o seu superior hierárquico.

B) Inexiste no processo de suspensão de eficácia o requisito *fumus boni juris*.

Visa-se apenas evitar prejuízos irremediáveis causados pela eficácia imediata e unilateral dos modos de actuação da Administração.

Não temos, pois, que apreciar nesta sede a legalidade do acto cuja suspensão de eficácia se pretende — v. Pedro Machete, in *O Direito*, vols. II, p. 123, e III, p. 308, e Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, in *La Suspensión del Acto Administrativo* (em via de recurso), Editora Montecorvo, p. 114, nota 183.

Não importa, assim, investigar se respeitou a lei a entidade requerida ao ordenar a desocupação pelo requerente de um imóvel de propriedade privada do Estado (parece tratar-se do domínio privado e não do domínio público — v. J. Pedro Fernandes, in *Revista do Direito e Estudos Sociais*, vol. XX, pp. 25 e segs., Parecer da Procurador-Geral da República n.º 30/85, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 348, pp. 154 e segs., que fornece aliás achegas para a qualificação da relação existente entre o requerente e o Estado, e acórdão deste Tribunal de 29 de Fevereiro de 1984, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 276, p. 1437.

Temos no entanto de enfrentar um outro problema, suscitado pela entidade requerida.

Sustenta o carácter meramente executivo da decisão de 4 de Janeiro de 1993.

Ora, tem sido entendimento tradicional não serem recorríveis os actos de execução — v., entre outros, os acórdãos deste Tribunal de 1 de Março de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 375, p. 230, e de 31 de Janeiro de 1989, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 383, p. 384.

Não podemos deixar de apreciar essa questão, pois, como sublinha Cláudio Monteiro, in *Suspensão da Eficácia de Actos Administrativos de Conteúdo Negativo*, pp. 56 e segs., se este processo tem a finalidade de garantir a utilidade da sentença, a proferir no processo principal, não faz sentido entrar no conhecimento do mérito da suspensão sempre que for manifesta a irrecorribilidade do acto, conhecimento que obviamente vale só neste processo.

Não nos parece que deva considerar-se o acto de 4 de Janeiro de 1993 como de mera execução, daí se partindo para a afirmação de irrecorribilidade e, consequentemente, de impossibilidade da suspensão de eficácia.

Sérvulo Correia (*Noções . . .*, pp. 283 e 310) sustenta que só os actos materiais são de execução.

Todo o acto jurídico envolve sempre a produção de efeitos jurídicos inovatórios de tipo executivo.

Uma coisa é denunciar um contrato e dar prazo para abandonar a habitação, outra é dar novo prazo com a cominação de despejo pela autoridade policial findo o mesmo.

Na terminologia de Rivero (*Direito Administrativo*, p. 276), tratou-se agora de tomar uma medida de execução, que acrescentou um novo elemento à decisão inicial.

Também Pires Machado (*Contencioso Administrativo*, edição da Livraria Cruz — Braga, p. 97) considera recorríveis os actos de execução quando de algum modo alteram, excedem ou modificam a definição anterior.

C) Resta-nos conhecer do mérito do processo, isto é, verificar se estão reunidos os requisitos do artigo 76.º, n.º 1, da LPTA.

Entre os requisitos exigidos pelo artigo 76.º, n.º 1, para a suspensão da eficácia [passamos a transcrever do acórdão deste Tribunal de 25 de Março de 1993, processo n.º 31 945], figura o requisito positivo da alínea a):

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

Tem sido entendimento uniforme que os requisitos das três alíneas do artigo 76.º, n.º 1, são cumulativos, pelo que o Tribunal deverá indeferir o pedido logo que verifique a falta de um deles.

Para obter a suspensão de eficácia tem o requerente de provar os factos concretos integradores do prejuízo alegado, a não ser que se trate de factos notórios, ou, na hipótese de fraca contestação, de factos credíveis.

Os prejuízos deverão ser uma consequência provável da execução do acto, probabilidade aferida segundo os critérios da teoria da causalidade adequada.

Deve tratar-se de prejuízos dificilmente indemnizáveis, nomeadamente por não ser possível o seu cálculo.

Não se duvida que danos não patrimoniais podem integrar essa alínea, desde que pela sua gravidade mereçam a tutela do direito (artigo 496.º, n.º 1 do Código Civil) e sejam de difícil reparação [artigo 76.º, n.º 1, alínea a)].

Como prejuízos invocou o requerente:

A pressão exercida para abandonar a habitação tem provocado instabilidade, medo e insegurança, que se têm reflectido na saúde mental do requerente e mulher, particularmente dele;

É difícil encontrar na Nazaré casa nas condições da actual.

Estão invocados, pois, danos patrimoniais e não patrimoniais.

Acredita-se que o requerente não conseguirá agora arrendar casa pelo preço que paga ao Estado.

Não diz, porém, que não possa pagar uma renda pelos níveis actuais.

A proceder o recurso contencioso que vai instaurar, não será difícil apresentar a conta ao Estado: diferença entre o que paga e o que passou a pagar a uma particular após o despejo, com despesas de mudança e eventualmente outras.

A Marinha terá então de readmiti-lo na actual morada.

Não se vê assim grande dificuldade no cálculo da indemnização a que o requerente terá direito (pelos danos patrimoniais).

Quanto aos danos não patrimoniais, não se vislumbra razão para o requerente invocar perigo para a sua saúde mental.

Uma mudança de casa acarreta sempre incómodos, particularmente se não é voluntária.

Mas não é normal que as pessoas façam disso um drama.

Se tivesse de mudar de terra e tivesse filhos em idade escolar, seria bem pior.

O requerente sabe que está numa situação menos segura do que estaria se vivesse em casa própria ou arrendada a uma particular, pelo que nem pode dizer-se que a situação actual fosse imprevisível.

O desgosto por se ver ameaçado de despejo e colocado na necessidade de procurar outra casa não assume a gravidade merecedora de tutela do direito, a que se refere o artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil.

Conclui-se não se verificar o requisito positivo do artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da LPTA, pelo que o pedido tem de ser indeferido.

VI

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em indeferir o pedido, condenando o requerente nas custas, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *Nuno da Silva Salgado* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Legalidade do acto. Prejuízo de difícil reparação [artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos].

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não tem que ser apreciada no processo de suspensão de eficácia a legalidade do acto cuja suspensão de eficácia se pretende.*
- 2 — *Para obter a suspensão de eficácia tem o requerente de provar os factos concretos integradores do prejuízo alegado, a não ser que se trate de factos notórios, ou, na hipótese de fraca contestação, de factos credíveis.*

gado, a não ser que se trate de factos notórios, ou, na hipótese de fraca contestação, de factos credíveis.

3 — *Os prejuízos deverão ser uma consequência provável da execução do acto, probabilidade aferida segundo os critérios da teoria da causalidade adequada.*

4 — *Deve tratar-se de prejuízos dificilmente indemnizáveis, nomeadamente por não ser possível o seu cálculo.*

5 — *Não é de deferir, por faltar o requisito positivo do artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, a suspensão de eficácia do despacho que, a pedido de uma câmara municipal, declarou a utilidade pública e autorizou a posse administrativa da expropriação de uma parcela de terreno em que a autarquia pretende fazer um parque de merendas, alegando o expropriado apenas, para fundamentar os prejuízos referidos no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, o perigo que passariam a correr velhos eucaliptos existentes na área, sendo certo que a autarquia afirma pretender fazer o parque precisamente para aproveitar as potencialidades turísticas do local, nomeadamente graças ao arvoredo existente e eucaliptos referidos, que assim deseja preservar.*

Recurso n.º 31 896-A, em que são recorrente Carlos Manuel de Matos Silva Neves e recorrido o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nascimento da Costa.

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

I

Carlos Manuel de Matos Silva Neves interpôs recurso contencioso directo do despacho de 16 de Novembro de 1992 do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, que declarou a utilidade pública, e autorizou a posse administrativa, da expropriação de uma parcela de terreno, com a área de 3450 m², por ser necessária à obra de construção do açude e espelho de água na Lapa, freguesia e concelho do Sardoal.

Pediu a citação da entidade recorrida e Câmara Municipal do Sardoal (CMS).

Simultaneamente, requereu, ao abrigo do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), a suspensão de eficácia do despacho recorrido, aduzindo:

A decisão recorrida ocasionará graves danos na sua propriedade, já que permitirá a efectivação de obras que porão em perigo a existência dos eucaliptos existentes na área a expropriar (documento n.º 5 do processo principal), que pela sua idade (70 a 80 anos) constituem um ex-líbris da propriedade e empreendimento turístico, não podendo ser obviamente substituídos nem sendo viável obter o ressarcimento em dinheiro da sua perda, já que não se pode contabilizar a falta do que apenas o passar do tempo porventura remediará.

Por outro lado, a suspensão de eficácia, a ser decretada, não determina qualquer lesão do interesse público.

II

Resposta da CMS (fls. 9 e seguintes):

Não pretende danificar as espécies arbóreas existentes;

Pelo contrário, quer preservar o lugar, de grandes aptidões turísticas e de lazer, para, em conjunto com o parque de campismo que irá ser instalado no lado oposto da ribeira, tornar o local mais aprazível, em benefício da comunidade, que dele poderá passar a usufruir livremente;

A zona expropriada ao requerente destina-se também a uma zona de lazer (parque de merendas) e corredor de acesso à bica da nascente, localizada a norte da gruta ali existente;

É neste corredor junto ao espelho de água que se localizam os eucaliptos a que se refere o requerente;

Por constituírem um ex-libris, a Câmara pretende preservá-los, pelas razões já invocadas;

Em parte alguma do projecto referente à instalação da zona de lazer consta a efectivação de obras que ponham em perigo a existência dos eucaliptos em causa;

Não existe, assim, qualquer prejuízo para o recorrente ou para o seu empreendimento turístico;

A suspensão de eficácia do acto implicaria grave prejuízo para a CMS;

A construção do açude e espelho de água na Lapa já foi iniciada e encontra-se em fase adiantada;

Já tomou posse administrativa e entrou no terreno;

O deferimento da pretensão do requerente faria correr o risco de caducidade do prazo de 90 dias, a que se refere o artigo 17.º, n.º 3, do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro;

Para a denominada zona da Lapa, a CMS possui um projecto de dinamização e desenvolvimento do turismo no concelho, que passa pela construção de:

- a) Açude e espelho de água na Lapa;
- b) Parque de campismo;
- c) Zona de lazer (parque de merendas);

As suas obras estão em curso e em fase adiantada, pretendendo-se a sua conclusão dentro de dois meses;

O terreno em causa situa-se na zona de lazer;

A suspensão de eficácia poria em risco todo um projecto de desenvolvimento turístico do concelho, com prejuízos muito graves;

O requerente só é beneficiado, pois verá uma zona da sua propriedade, há vários anos abandonada, ser beneficiada com a manutenção integral de todas as espécies arbóreas, eucaliptos incluídos.

Resposta da entidade requerida (fls. 16 e seguintes):

São vagas as afirmações de prejuízos por parte do requerente;

Não podem relevar prejuízos hipotéticos;

Deve indeferir-se o pedido.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público (fl. 20):

Não explica o requerente que tipo de obras vão ser efectuadas para que se possa concluir pela provável ocorrência dos danos invocados;

Deve indeferir-se o pedido, por não se verificar o requisito positivo do artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da LPTA.

III

Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) Por despacho de 16 de Novembro de 1992, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 29 de Dezembro de 1992, a entidade requerida, a pedido da CMS, declarou a utilidade pública e autorizou a tomada de posse administrativa da expropriação de uma parcela de terreno, com uma área de 3450 m², por «ser necessária à obra de construção do açude e espelho de água na Lapa».

B) No terreno referido em A) existe bastante arborização, nomeadamente eucaliptos e acácias (documento n.º 5, fl. 21), havendo eucaliptos que pela sua idade (70 a 80 anos) são o ex-libris do local (acordo das partes interessadas).

IV

Cumprir decidir.

Inexiste no processo de suspensão de eficácia o requisito *fumus boni juris*.

Visa-se apenas evitar prejuízos irremediáveis causados pela eficácia imediata e unilateral dos modos de actuação da Administração.

Não temos, pois, que apreciar nesta sede a legalidade do acto cuja suspensão de eficácia se pretende — v. Pedro Manchete, in *O Direito*, vols. II, p. 123, e III, p. 308, e Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, in *La Suspensión del Acto Administrativo* (em via de recurso), Editora Montecorvo, p. 114, nota 183.

Não importa, assim, investigar se respeitou a lei o despacho recorrido.

Resta-nos conhecer do mérito do processo, isto é, verificar se estão reunidos os requisitos do artigo 76.º, n.º 1, da LPTA.

Entre os requisitos exigidos pelo artigo 76.º, n.º 1, para a suspensão de eficácia [passamos a transcrever do acórdão deste Tribunal de 25 de Março de 1993, processo n.º 31 945] figura o requisito positivo da alínea a):

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

Tem sido entendimento uniforme que os requisitos das três alíneas do artigo 76.º, n.º 1, são cumulativos, pelo que o Tribunal deverá indeferir o pedido logo que verifique a falta de um deles.

Para obter a suspensão de eficácia tem o requerente de provar os factos concretos integradores do prejuízo alegado, a não ser que se trate de factos notórios, ou, na hipótese de fraca contestação, de factos creíveis.

Os prejuízos deverão ser uma consequência provável da execução do acto, probabilidade aferida segundo os critérios da teoria da causalidade adequada.

Deve tratar-se de prejuízos dificilmente indemnizáveis, nomeadamente por não ser possível o seu cálculo.

Como danos invocou o requerente apenas o perigo de serem abatidos velhos eucaliptos, com grave prejuízo para a sua propriedade e, nomeadamente, para o empreendimento turístico que ali explora.

Responde a CMS que também ela está interessada na preservação desses eucaliptos, cujo valor ambiental reconhece, pois que pretende dar ao local utilidade turística, aproveitando as potencialidades existentes, nomeadamente o arvoredo e a proximidade da água.

Parece credível a argumentação da CMS, pelo que assim cai por terra o único fundamento apresentado como base do requisito positivo do artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*).

Conclui-se não se verificar o requisito positivo do artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA, pelo que o pedido tem de ser indeferido.

V

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em indeferir o pedido, condenando o requerente nas custas, fixando-se a taxa de justiça em 20 000\$.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *Nuno da Silva Salgado* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia dos actos. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

Determina grave lesão do interesse público, para os efeitos do artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, a suspensão de eficácia de uma deliberação que pune disciplinarmente um funcionário judicial por se apresentar frequentemente na respectiva secretaria em estado de embriaguês e aí proferir, em altos gritos perante os restantes funcionários e quem mais estava presente, palavras e expressões injuriosas, soezes e obscenas, desfeitear o seu imediato superior e recusar obedecer a ordens que este lhe deu.

Recurso n.º 31 967, em que são recorrente Hilário Manuel Marques Lima e recorrido o Conselho dos Oficiais de Justiça. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Hilário Manuel Marques Lima, escrivão judicial, residente em Antas, Anadia, requereu, no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, a suspensão de eficácia da deliberação de 26 de Novembro de 1992, do Conselho dos Oficiais de Justiça, que lhe aplicou a pena disciplinar de 18 meses de inactividade.

Pela sentença de fls. 75 e seguintes, foi indeferido o pedido, por não se considerarem verificados os requisitos das alíneas *a*) e *b*) do

n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Impugnando essa decisão, o recorrente alegou oportunamente neste recurso jurisdicional, formulando as conclusões seguintes:

«1.ª A decisão em recurso não fez uma correcta interpretação do direito aplicável ao considerar não preenchida a condição enunciada na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º, pois a execução da deliberação em apreço priva o ora recorrente do seu vencimento durante 18 meses; este vencimento é o único meio de que dispõe para assegurar o seu sustento [v. o artigo 80.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 376/87]. A execução da deliberação em apreço é, de acordo com um juízo de prognose, adequada a causar a impossibilidade de o recorrente assegurar o sustento necessário à sua sobrevivência — cf. o texto, os n.ºs 1 a 4 e, resumidamente, o n.º 5;

2.ª A execução da deliberação *sub judice* causa prejuízos de difícil reparação, pois afecta de forma irremediável a carreira do ora recorrente, impedindo-o de obter e aperfeiçoar os conhecimentos práticos necessários à sua valorização profissional, nomeadamente para efeitos de promoção na carreira.

Impede o recorrente de exercer o direito fundamental consagrado no artigo 47.º da Constituição e de ver assegurado o normal desenvolvimento da sua carreira em termos idênticos aos dos seus colegas — cf. o texto, os n.ºs 6 e 7 e, resumidamente, o n.º 8;

3.ª A execução da deliberação *sub judice* causava ao recorrente danos morais merecedores da tutela do direito, originando, em consequência, um prejuízo de difícil reparação — cf. o texto, o n.º 9 e, resumidamente, o n.º 10.

4.ª No caso *sub judice* estava preenchida a condição enunciada na alínea *b*) do artigo 76.º, pois dos fundamentos do acto em apreço não resultava que a manutenção do recorrente ao serviço, até decisão do processo principal, era susceptível de pôr em causa a organização, funcionamento e prestígio desse mesmo serviço; o acto em apreço apenas tem o propósito de punir uma conduta que, até prova em contrário, não violou qualquer dever geral da função; o acto em apreço impõe uma restrição dos direitos fundamentais consagrados nos artigos 47.º e 53.º da Constituição, pelo que os danos resultam (*sic*) da sua execução são mais onerosos do que aqueles que sempre resultam da sua suspensão — texto, n.ºs 11 a 16 e, resumidamente, o n.º 17;

5.ª Estava preenchido igualmente o requisito enunciado na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA — cf. o texto, n.º 18.»

Contra-alegou a entidade recorrida a sustentar o não provimento do recurso.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu o parecer de fls. 97 e 98, em que, muito embora entenda verificar-e o pressuposto da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, sustenta que não ocorre o da alínea *b*) do mesmo preceito, em razão do que, sendo necessária a verificação cumulativa de todos os pressupostos da suspensão aí definidos, o recurso não deve merecer provimento.

Independentemente de vistos, vem o processo à conferência.

2 — A deliberação do Conselho dos Oficiais de Justiça, de 26 de Novembro de 1992, cuja suspensão de eficácia foi requerida, dando como inteiramente provada toda a matéria da acusação que ao re-

corrente fora feita no respectivo processo disciplinar, puniu-o com a pena de 18 meses de inactividade.

Nessa acusação foram, em resumo, imputados ao arguido os seguintes factos:

a) Apresentou-se ao serviço e nele se manteve, na secretaria do Tribunal de Execução das Penas de Coimbra, em manifesto estado de embriaguês alcoólica, no dia 9 de Outubro de 1991, quer na parte da manhã, a partir das 9 horas, quer da parte da tarde, a partir das 14 horas, proferindo publicamente e em altos gritos palavras grosseiras e obscenas contra os seus superiores hierárquicos, em especial o seu chefe directo, o escrivão de direito Ventura Duarte Simões Marques, a quem dirigiu no referido local de trabalho, e na presença de quem ali se encontrava, expressões como «foda-se para tanto serviço», «os inspectores são uma merda», «não sabem nada», «são uns chulos», «só existe compadrio», «fodam-se os chefes», «foda-se esta merda», «a merda dos chefes não vêem nada disto», «uns não têm nada que fazer, outros têm muito», «subiu-lhes o dinheiro à cabeça», «uns trabalham outros vão para Lisboa», «é todos os dias a mesma coisa», «o telefone está sempre a tocar»;

b) De novo, no dia 31 dos mesmos mês e ano, pelas 17 horas, apresentou-se na mesma secretária judicial em manifesto estado de embriaguês alcoólica, proferindo também altos gritos, na presença de quem ali se encontrava, expressões ofensivas dirigidas ao seu referido chefe, tais como «filhos da puta», «até metem nojo», «foda-se esta merda», «fodam-se os chefes», «estou-me cagando para as inspecções», «merda», «foda-se», nesta mesma altura se tendo recuado a cumprir a ordem que o referido escrivão lhe dera de não levar da secção para sua casa processos ali pendentes;

c) De, tanto antes como depois das datas referidas, com muita frequência, quase diariamente, se apresentar ao serviço em manifesto estado de embriaguês alcoólica, por isso não trabalhando nem deixando trabalhar os demais funcionários, provocando tudo e todos.

Foi pois como autor da reiterada conduta assim resumida que o ora recorrente sofreu a aludida punição disciplinar pelo acto cuja suspensão de eficácia requereu.

Indeferiu-lhe tal providência a sentença sob recurso, por considerar não ocorrerem os requisitos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, que, contrariamente, o recorrente sustenta verificarem-se, aduzindo essencialmente as razões que já invocara perante o tribunal *a quo* e que este refutou.

Vejamos então se lhe assiste razão.

3 — Como é por demais sabido e afirmado, face ao disposto no referenciado artigo 76.º da LPTA, a suspensão de eficácia dos actos só pode ser decretada quando se verificarem cumulativamente os requisitos previstos no n.º 1 desse preceito, pelo que basta a não verificação de qualquer deles para ficar irremediavelmente excluída a possibilidade dessa suspensão.

No caso em apreço estão em causa os requisitos das alíneas a) e b) da mencionada norma, sendo certo que tendo embora o Sr. Juiz *a quo* concluído pela inexistência dos dois, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal opina que só não ocorre o da alínea b).

Começemos, pois, por analisar se a sentença recorrida bem julgou nesta parte, pois que, em caso afirmativo, haverá que, desde logo,

confirmar o que nela foi decidido, sem necessidade de apreciar a parte relativa à matéria do outro requisito.

A questionada alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA obsta a que se decrete a suspensão de eficácia do acto quando esta determine grave lesão do interesse público.

Compreende-se a exigência de que essa lesão seja grave.

É que, precisamente porque o acto administrativo visa a finalidade de prosseguir o interesse público no caso concreto, pela adopção de medida adequada à sua satisfação no momento em que o acto é praticado, um interesse actual, portanto, a sua não execução imediata é sempre lesiva desse interesse.

Daí que o afastamento do benefício da execução prévia pelo decretamento da suspensão de eficácia do acto não possa ter lugar quando desta resulte lesão mais grave do que aquela que é comumente inerente à sua não execução imediata, capaz de justificar o sacrifício do prejuízo sofrido pelo interessado com a execução do acto, e que, em princípio, a legitimaria, isto é, que essa lesão seja tal que o interesse público em causa fique afectado em medida particularmente gravosa pela suspensão da eficácia do acto, atentas as circunstâncias deste.

No caso presente está em causa, como ficou referido, uma deliberação que puniu o recorrente por infracções disciplinares, integradas por uma sua conduta reiterada e particularmente grave.

Trata-se de um funcionário judicial que repetidamente se apresentou na respectiva secretaria para tomar o seu trabalho em estado de manifesta embriaguês e nesse estado ali se manteve, tendo em diferentes dias aí praticado desacatos gravíssimos com prolação de expressões injuriosas, soezes e obscenas, que já ficaram transcritas, perante os restantes funcionários e quem mais estava presente, a ponto de desfeitear o seu imediato superior hierárquico, desta forma, como é do senso comum, aviltando o ambiente funcional, prejudicando o trabalho dos demais funcionários e o exercício da respectiva função pública, fazendo recair sobre esta o desprestígio inerente à sua própria conduta.

Deste modo, considerados os fundamentos do acto punitivo e as peculiaridades, é apodíctico que a suspensão de eficácia desse acto, levando à reposição do recorrente no exercício da sua função, determinaria grave lesão do interesse público pelo desprestígio, perda de confiança e de eficácia que implicaria, para um serviço integrado na administração da justiça, a readmissão de um funcionário prevaricador em tais circunstâncias, como se este não tivesse sido já objecto de um juízo de censura presuntivamente legal, com a grave consequência de sujeitar o mesmo serviço às perturbações, internas e externas, causadas pelos hábitos alcoólicos do recorrente, independentemente dos esperados efeitos correctivos do acto punitivo.

Em contrário não releva a circunstância, apontada pelo recorrente, de não ter sido ordenada a suspensão na pendência do processo disciplinar, ao abrigo do artigo 54.º do Estatuto Disciplinar, pois são situações completamente distintas e de natureza diversa.

Não se trata, então, de efectivar um juízo de censura disciplinar contido em acto definitivo no plano da Administração e com força executória própria, que impõe o afastamento do exercício da função, mas de uma medida meramente cautelar, provisória, ditada essencialmente por ocasionais necessidades e que tem de equilibrar o seu gravame com a sua precariedade, assentando, portanto, em pressupostos diferentes.

Objecta ainda o recorrente que «o acto em apreço impõe uma restrição dos direitos fundamentais consagrados nos artigos 47.º e 53.º da Constituição, pelo que os danos resultam (*sic*) da sua execução são mais onerosos do que aqueles que sempre resultam da sua suspensão», que, por isso, deveria decretar-se.

Certo é, porém, que o acto recorrido, que é também, e antes de tudo, expressão do exercício do poder disciplinar consagrado no artigo 271.º da lei fundamental, não põe em causa nem os direitos de livre escolha da profissão ou género de trabalho, ou de acesso à função pública, consagrados no artigo 47.º, nem a garantia de segurança no emprego com proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos, assegurada no artigo 53.º, pois, com respeito da escolha da profissão que o recorrente fez e não pondo sequer em causa a segurança do seu emprego, se limitou à apreciação da sua conduta relativamente ao desempenho do emprego e da função em que estava investido e a extrair dos factos censuráveis que ele praticou as consequências previstas na lei em termos disciplinares.

Daí cair pela base a citada objecção.

Não se verificando, portanto, o requisito exigido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, para que se pudesse decretar a suspensão de eficácia do acto contenciosamente impugnado, prejudicado fica o conhecimento da matéria respeitante à alínea a) do mesmo preceito, tendo de se concluir não merecer censura por essa razão a decisão impugnada.

4 — Termos em que se nega provimento ao presente recurso jurisdicional.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 1 de Abril de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 1 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Identificação de contra-interessados.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *No requerimento da suspensão de eficácia do acto administrativo deve o requerente indicar o nome e a residência das pessoas a quem a pretendida suspensão possa prejudicar directamente, para o efeito de citação das mesmas, para o que o requerente deve apresentar os duplicados desse requerimento, exigidos pelo artigo 77.º, n.º 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, para serem remetidos pela secretaria, nos termos do n.º 2 do artigo 77.º citado, aos destinatários nele referidos.*

2 — *A falta de indicação de contra-interessados, no processo da suspensão de eficácia, é impeditiva do conhecimento do pedido.*

Recurso n.º 31 981, em que são recorrente Jorge Manuel Ramos Vaz de Freitas & Filho e recorrida a Câmara Municipal de Oeiras. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

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

Jorge Manuel Ramos Vaz de Freitas & Filho recorre contenciosamente da sentença do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que decidiu a rejeição da suspensão de eficácia que requereu da deliberação da Câmara Municipal de Oeiras, datada de 25 de Novembro de 1992, pela qual foi ordenado o despejo sumário da parte do 2.º andar, direito, do prédio n.º 10 da Praceta de Eugénio da Costa, em Carnaxide, utilizada como escritório de contabilidade, em virtude de o referido andar apenas poder ser utilizado exclusivamente como habitação, conforme título constituído de propriedade horizontal.

As conclusões da alegação são as seguintes:

A) O despacho de fl. 118 resultou da falta de leitura de toda a documentação oferecida para fundamentar o requerimento de suspensão;

B) O fundamento do despacho não é verdadeiro, uma vez que os condóminos estão identificados no documento n.º 2 oferecido com o requerimento.

Termina requerendo a revogação da decidida rejeição e se mantenha o requerido com os subsequentes trâmites.

A recorrida Câmara Municipal de Oeiras contra-alegou, concluindo:

1) A ora recorrente exerce, na sua fracção, uma actividade comercial não licenciada;

2) Tal actividade causa incómodos vários aos restantes condóminos do imóvel em questão, nomeadamente a nível de ruído;

3) Por tal facto, os condóminos do imóvel em causa são partes interessadas no presente processo, uma vez que a decisão a proferir no presente processo os pode prejudicar directamente;

4) A ora recorrente não indicou, como lhe impunha o artigo 77.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), a identidade e residência dos referidos condóminos;

5) A falta de indicação de tais elementos determina, nos termos do artigo 40.º da LPTA e do artigo 28.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, a ilegitimidade passiva da ora recorrida;

6) Tal vício não poderá, face à natureza específica do presente recurso, ser corrigido pela ora recorrente;

7) Verifica-se, assim, a existência de um vício que, por insanável, obsta ao conhecimento do pedido de eficácia formulado pela ora recorrente, como bem foi decidido pelo II.º Tribunal *a quo*.

Razões pelas quais deverá improceder o presente recurso e, em consequência, ser mantida, na sua totalidade, a douta decisão recorrida.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público no seu parecer de fl. 133 pronuncia-se pelo improvimento do recurso, pois que «o documento n.º 2, a que o recorrente pretende atribuir eficácia como indicador

dos contra-interessados, foi junto para provar que foi intentada acção no Tribunal Judicial da Comarca de Oeiras contra os condóminos, como refere o requerente após o artigo 10.º, alínea *d*), da sua petição. Não se indicam naquela petição os contra-interessados nem se pede a sua notificação, no que se viola o artigo 77.º, n.º 2, da LPTA, com as consequências que a doutra decisão recorrida cominou».

Sem vistos, vêm os autos à conferência, nos termos do disposto nos artigos 78.º, n.º 4, e 113.º, n.º 2, ambos da LPTA.

A deliberação camarária de 25 de Novembro de 1992, objecto do pedido de suspensão de eficácia formulado nestes autos, é do teor constante da parte da acta da reunião ordinária que se mostra certificada a fls. 208 e 109 dos autos.

A sentença recorrida rejeitou o pedido de suspensão dessa deliberação com fundamento na falta de indicação pela requerente, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, da LPTA, da identidade e residência dos interessados, no caso os condóminos do prédio em causa, facto que a recorrente e tão-só contesta.

Segundo a recorrente, como resulta das suas alegações deste recurso, aquele fundamento do decidido-recorrido não é verdadeiro, visto que os condóminos estão identificados no documento n.º 2 oferecido com o requerimento inicial.

Mas não lhe assiste razão, ao que se julga.

Com efeito, é de considerar, e é o que aqui importa, que a recorrente não satisfaz ao referido formalismo estatuído no n.º 2 do artigo 77.º da LPTA.

A junção do mencionado documento n.º 2, aliás destinado, como bem salienta o Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal Administrativo, a provar uma alegada instauração e pendência de acção contra os condóminos no Tribunal Judicial da Comarca de Oeiras, não supre a omissão da indicação dos interessados apontados, pois que essa indicação deve constar do requerimento inicial de forma expressa, para o efeito da citação dos mesmos, e para o que a requerente também não apresentou os duplicados desse requerimento, exigido pelo n.º 3 do artigo 77.º, para serem remetidos pela secretaria, nos termos do artigo 78.º, também da LPTA, aos respectivos destinatários.

Por outro lado, não se vê na petição remissão alguma, com tal propósito, para a aludida cópia da petição da acção (documento n.º 2).

E, assim, de concluir que bem decidiu a sentença recorrida ao julgar verificada a referida falta de indicação das pessoas a quem a suspensão possa prejudicar directamente, que efectivamente existem e sobre o que não há controvérsia.

O mesmo sucede quanto às consequências processuais extraídas dessa circunstância na mesma sentença — ilegitimidade passiva da Câmara Municipal de Oeiras e não conhecimento do pedido de suspensão, aspectos em que a sentença recorrida decide em conformidade com a jurisprudência corrente desta Secção (cf., entre outros, os acórdãos de 29 de Setembro de 1988, processo n.º 26 317, de 14 de Março de 1988, processo n.º 26 825, de 20 de Fevereiro de 1990, processo n.º 28 032, e de 11 de Abril de 1990, processo n.º 28 170).

Pelo exposto, julgam improcedentes as conclusões da recorrente, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Custas pela recorrente, com taxas de justiça e de procuradoria que se fixam, respectivamente, em 15 000\$ e 10 000\$.

lisboa, 1 de Abril de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 7 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia do acto administrativo. Inutilidade superveniente da lide.

Doutrina que dimana da decisão:

O despacho ministerial que determina a suspensão da execução da pena disciplinar aplicada a funcionário, pelo período de três anos, na pendência de processo de suspensão de eficácia dessa pena, determina a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide.

Recurso n.º 31 811, em que são recorrente José Sousa Câmara e recorrido o Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

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

1 — José de Sousa Câmara, identificado nos autos, veio requerer, previamente à interposição do recurso, a suspensão de eficácia do despacho de 17 de Novembro de 1992, do Sr. Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, que aplicou ao requerente a pena da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, suspensão graduada em 180 dias, pelos fundamentos seguintes:

O cumprimento efectivo da pena disciplinar acarreta para o requerente um prejuízo de difícil reparação porque vive somente do seu vencimento de professor contratado além do quadro, que é actualmente de 72 000\$;

Sendo natural da Madeira e não tendo família no continente a quem possa recorrer, o requerente fica privado dos seus meios de subsistência. E a suspensão do vencimento tem consequências negativas na preparação científica do requerente para o mestrado que frequenta na Universidade de Coimbra, pois despense mensalmente 30 000\$ pela ocupação de um quarto e 40 000\$ no sustento e aquisição de livros;

A manutenção da pena efectiva da suspensão impedirá ainda o requerente de tomar posse, com efeitos a partir de 1 de Março de 1993, do lugar de assistente estagiário da Universidade da Madeira;

Destá situação advirão para o requerente prejuízos de difícil reparação, impossíveis de quantificar, porque vê questionado o começo

de uma carreira universitária no ramo científico, com os naturais reflexos na sua subsistência, no seu *curriculum* e no plano estritamente moral;

Acresce que a suspensão do despacho punitivo da autoridade recorrente não determina grave lesão do interesse público, uma vez que a instauração do procedimento disciplinar e a pena aplicada se deveram a falta de assiduidade do requerente;

Por último, não há indícios de ilegalidade na interposição do recurso nem interessados a quem a suspensão possa directamente prejudicar.

Juntou nota de notificação datada de 6 de Janeiro de 1993 do conselho directivo da Escola Secundária de Jaime Cortesão, acompanhada de outros elementos relativos ao processo disciplinar e pena aplicada, e documentos comprovativos da matrícula no curso de mestrado e do concurso com sucesso para uma vaga de estagiário na Universidade da Madeira, com início de funções em 1 de Março de 1993.

O requerente foi notificado em 7 de Janeiro de 1993 e apresentou o pedido de suspensão em 10 de Fevereiro de 1993.

Na resposta junta, após o visto inicial do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, a entidade recorrida veio comunicar que por despacho de 25 de Fevereiro de 1993, do Sr. Ministro da Educação, em decisão do recurso hierárquico impróprio, foi determinada a suspensão da execução da pena aplicada ao requerente pelo período de três anos.

Notificada esta para se pronunciar sobre o teor da resposta, nada disse.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, sobre a mesma, deu parecer no sentido de se julgar extinta a instância por inutilidade superveniente da lide.

O processo vem à conferência, sem vistos.

Está provado, que posteriormente à apresentação do acto a impugnar, pelo qual o requerente foi punido com a pena de suspensão de 180 dias, por despacho do Sr. Ministro da Educação, foi determinada a suspensão da execução dessa pena pelo período de três anos.

O meio processual usado pelo requerente destina-se a suspender a execução das decisões da Administração, por decisão judicial, nos casos em que se verifiquem os pressupostos consignados no artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

No caso concreto, a Administração suspendeu por um período de três anos a execução da pena aplicada, por despacho posterior à apresentação em juízo do requerimento de suspensão.

Ficavam assim satisfeitos os interesses que o requerente visava assegurar, através deste processo de suspensão de eficácia, cujo prosseguimento se tornou inútil.

Acordam, assim, em julgar extinta a instância, nos termos do artigo 287.º, alínea e), do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Sem custas.

Lisboa, 7 de Abril de 1993. — José João Fernandes da Silva (relator) — José Manuel de Moura Pires Machado — Gouveia e Melo. — Fui presente, Fernandes Cadilha.

Acórdão de 7 de Abril de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Suspensão de eficácia. Caução. Requisitos.

Doutrina que dimana da decisão:

No caso do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos também será de aplicar o requisito negativo da alínea c) do n.º 1 da mesma disposição legal, por ser um requisito de carácter geral, mas já o não da sua alínea a).

Recurso n.º 31 897-A, em que são recorrentes Beatriz Manuela de Carvalho Costa Amaro Vila Fernandes e outros e recorrida a Secretária de Estado da Justiça. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Beatriz Manuela de Carvalho Costa Amaro Vila Fernandes, Célia Maria dos S. F. P. Oliveira, Maria Manuela da S. B. Ramires, José Ataíde Rocha, Leonor M. G. Silva, Maria Teresa S. Mendes, Ana Maria G. Traitolas Vieira, Rui Manuel V. de Azevedo, Eliseu dos S. Almeida, Anabela C. R. F. Pereira, António S. Barros Martins, Lídia Maria A. F. C. Santos, José F. F. Ribeiro, Carlos A. de A. Homem, Maria Celeste P. Duarte, Celeste de J. Lourenço, Carmen M. T. de S. A. Rijo, Fernanda M. M. B. Tavares, Maria Adriana B. P. Júlio, Maria de Fátima A. Miranda, Francisco José G. M. Félix, Maria R. C. de O. e Silva, Fernanda M. V. W. de F. Marques, Fernando S. da R. C. Neves, João Luís de D. Gil, Jorge Manuel R. Marques, José Raimundo Monteiro, Maria Manuela R. Pereira, Angelina Maria B. da L. Santos, Maria Filomena da C. S. Loureiro e Maria Beatriz P. Calado, por dependência do recurso contencioso que perante esta Secção interpuseram, em 1 de Março de 1993, do despacho da Secretária de Estado da Justiça, de 20 de Novembro de 1992, vieram juntamente com a petição daquele recurso requerer a suspensão de eficácia do mesmo despacho.

Notificada a autoridade requerida, veio ela responder, pugnando pelo indeferimento da requerida suspensão.

Sustentou a esse respeito que o despacho de 20 de Novembro de 1992, cuja suspensão de eficácia vem pedida, é meramente confirmativo do despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, de 25 de Junho de 1991, que teria idêntico conteúdo, motivo que levaria ao indeferimento do pedido da suspensão de eficácia daquele outro, por força do artigo 76.º, n.º 1, alínea c), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), ao que acresceria que há muito teria decorrido o prazo do recurso contencioso do acto confirmado.

Alegou ainda a autoridade requerida que do deferimento da suspensão de eficácia resultaria «uma muito grave lesão do interesse público», sem contudo especificar minimamente as razões em que assentou semelhante asserção.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público juntou desta Secção, depois de ponderar não se demonstrar nos autos que o despacho de 25 de Junho de 1991 tenha sido notificado aos recorrentes, o que obstaría, em sua opinião, a que o posterior despacho de 20 de Novembro de 1992 pudesse daquele ser considerado confirmativo, não podendo levar assim ao indeferimento da suspensão de eficácia deste último, contrariamente ao pretendido pela autoridade requerida, é de opinião que o pedido de tal suspensão procede, por não ocorrer a invocada grave lesão do interesse público e por não haver elementos que permitam concluir pela extemporaneidade do recurso contencioso.

Independentemente de vistos, atenta a urgência do processo, cumpre decidir.

Em parecer elaborado, em 18 de Junho de 1991, na Auditoria Jurídica do Ministério da Justiça — fls. 28 a 36 dos autos —, a respeito do direito à participação emolumentar por parte dos contratados em regime de contrato de trabalho a termo certo da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, concluiu-se que o rendimento global da participação emolumentar deve ser distribuído pelos oficiais e contratados a tempo certo em serviço na conservatória ou cartório notarial em concreto na proporção das respectivas remunerações fixas ou vencimentos de categoria, parecer esse que obteve despacho de concordância, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, de 25 de Junho de 1991.

Por ofício de 22 de Abril de 1992, do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, dirigido à directora da Conservatória do Registo Comercial de Lisboa, foi a esta solicitado no sentido de providenciar pela reposição em favor do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça das quantias constantes do mesmo ofício, as quais se verificou terem sido processadas em excessos na participação emolumentar, entre outros, aos ora requerentes, todos eles oficiais da Conservatória do Registo Comercial de Lisboa.

Surgiram então divergências de entendimento, na matéria, entre esta Conservatória e o dito Gabinete de Gestão Financeira, as quais mereceram, na Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, a informação de fl. 16 dos autos que concluiu no sentido da exactidão do entendimento subjacente à diligência de reposição do excesso na participação emolumentar constante do citado ofício de 22 de Abril de 1992, daquele Gabinete de Gestão.

Tal informação obteve em 20 de Novembro de 1992, da Secretária de Estado da Justiça, o despacho de «concordo», o qual foi depois transmitido pelo Gabinete de Gestão à directora da Conservatória do Registo Comercial de Lisboa através de ofício de 11 de Dezembro de 1992.

Esta última autoridade, em ofício de 13 de Janeiro de 1993, referenciando o anteriormente mencionado, deu conhecimento ao subdirector-geral do aludido Gabinete de Gestão de que os ora requerentes tinham sido notificados do despacho, acima aludido, da Secretária de Estado de Justiça, de 20 de Novembro de 1992 — que é o acto, recorde-se, cuja suspensão de eficácia vem agora solicitada —, em 30 de Novembro de 1992.

Os requerentes fizeram juntar com a sua petição uma garantia bancária, emitida pelo Banco Comercial de Macau, pela qual se verifica que este Banco se compromete a pagar pelos ora requerentes, se estes o não fizerem quando solicitados, as quantias — no montante total de 10 535 034\$ — que o despacho, cuja suspensão de eficácia

vem pedida, declarou como devendo ser repostas a título de excesso no processamento de emolumentos pelos mesmos requerentes.

Alinhados os factos com relevo para a decisão, os quais aliás se baseiam apenas nos documentos juntos pelos requerentes com a respectiva petição — a autoridade requerida, na sua resposta, nenhuns documentos apresentou —, cumpre, pois, conhecer do mérito do pedido.

E há que começar pela apreciação das questões suscitadas, como se viu, pela autoridade requerida e que, na sua óptica, obstaríam ao deferimento da solicitada providência da suspensão de eficácia do aludido despacho da Secretária de Estado da Justiça, de 20 de Novembro de 1992, questões essas resultantes da invocada natureza *confirmativa* deste despacho, por um lado, e da *extemporaneidade* do recurso quanto ao acto que aquele teria confirmado e que seria constituído pelo despacho do Secretário de Estado-Adjunto do Ministro da Justiça, de 25 de Junho de 1991.

Na verdade, surgindo os requisitos fundantes da suspensão de eficácia dos actos administrativos por via judicial, previstos no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, como de verificação cumulativa, conforme jurisprudência corrente deste Supremo Tribunal, e sendo um deles — o da alínea c) daquela disposição — constituído pela inexistência, no caso, «de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso», a suspensão de eficácia do despacho de 20 de Novembro de 1992, no presente incidente solicitada, só ganhará viabilidade se, do mesmo passo, for afastada a procedência das duas questões, acima aludidas, e que conduziriam, no entendimento da autoridade requerida, que as invocou, à manifesta ilegalidade da interposição do recurso.

Vejamos.

Começemos pela alegada natureza confirmativa do despacho de 20 de Novembro de 1992, face ao anterior de 25 de Junho de 1991.

Antes, porém, convém acentuar — o que valerá igualmente para a questão da extemporaneidade, que mais adiante se irá analisar — que o juízo que no presente incidente se fizer a esse respeito será apenas perfunctório, porque não só ele se baseia em documentação manifestamente lacunar, como é a dos autos, como porque um juízo sobre a inexistência de *manifesta* ilegalidade na interposição do recurso, que o que se irá fazer no caso, como adiante se verá, não obsta a que na sede própria do recurso se possa chegar à conclusão da ilegalidade deste, valendo pois aquele juízo, estritamente, no âmbito da presente providência cautelar e não no do recurso contencioso, onde o juiz se não encontra vinculado pelas decisões tomadas naquela outra sede.

Ora, voltando à natureza alegadamente confirmativa do despacho de 20 de Novembro de 1992, quando em confronto com o de 25 de Junho de 1991, trata-se de asserção manifestamente infundada.

Na verdade, independentemente da impossibilidade, que se verifica, de no caso se fazer o cotejo do conteúdo dos dois actos, uma vez que a informação na qual assenta o despacho de 20 de Novembro de 1992 se não encontra completa (falta-lhe uma ou mais folhas), não resulta minimamente indiciado nos autos que os ora requerentes tenham alguma vez sido notificados do despacho de 25 de Junho de 1991, dito confirmado, o que desde logo obsta a que o posterior, de 20 de Novembro de 1992, possa ser dele havido como confirmativo

— artigo 55.º da LPTA — como judiciosamente observa o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no seu já referido parecer.

E melhor sorte não merece a alegação da *intempestividade* do recurso.

É que esta é equacionada, pela autoridade requerida, como se viu, quanto ao despacho de 25 de Junho de 1991, ou seja, o despacho que a mesma reputa — infundadamente, já se demonstrou — como «confirmado», quando a eficácia do acto que se pretende ver paralisada é não a daquele despacho mas a do despacho de 20 de Novembro de 1992.

Ora, a intempestividade do recurso como fundamento do indeferimento da suspensão de eficácia do acto, à sombra da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, só é susceptível de relevar se disser respeito a esse mesmo acto e não a qualquer outro.

Dispõe o n.º 2 do artigo 76.º da LPTA que «estando em causa o pagamento de uma quantia, a suspensão é concedida quando não determine grave lesão do interesse público e tenha sido prestada caução por qualquer das formas previstas no Código de Processo das Contribuições e Impostos» (leia-se hoje «Código de Processo Tributário»).

Foi ao abrigo desta disposição que os requerentes solicitaram a suspensão de eficácia do despacho de 20 de Novembro de 1992.

Esta norma, para a hipótese que prevê — dizer respeito o acto cuja suspensão de eficácia se pretende ao pagamento de uma quantia —, sujeita a mesma suspensão a requisitos *próprios*, que menciona, e que são o *negativo* da inexistência de grave lesão do interesse público e o *positivo* da prestação de caução nos termos previstos no Código de Processo das Contribuições e Impostos (hoje Código de Processo Tributário).

Salvo o requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da mesma disposição, o da alínea a) não é aplicável no caso previsto no n.º 2.

Na verdade, o requisito daquela alínea c) tem de se considerar como um requisito geral, aplicável também na hipótese do n.º 2 do artigo 76.º — e foi nessa perspectiva, que assim se aceitou, que mais acima se conheceu das questões que, na óptica da autoridade requerida, conduziram à existência de fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso.

E o requisito da alínea c) tem de se considerar igualmente aplicável na hipótese do n.º 2 do artigo 76.º, por uma razão de *economia processual*: se o incidente da suspensão de eficácia do acto é sempre *dependência* do recurso contencioso do mesmo — artigo 77.º, n.º 1, da LPTA —, seria uma pura inutilidade a apreciação do incidente nos casos em que a ilegalidade do recurso fosse manifesta e aquele fosse assim de rejeitar liminarmente.

Já não, porém, quanto ao requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º: a sua não inclusão na previsão do n.º 2 do mesmo artigo só pode significar que o legislador, de caso pensado, quis aí a sua irrelevância, pois, quanto ao requisito da alínea b) do n.º 1 («grave lesão do interesse público»), foi expresso em referi-lo como um dos requisitos no mesmo mencionados.

Aliás, no sentido de que no caso do n.º 2 do artigo 76.º da LPTA se não exige a verificação do requisito da alínea a) do n.º 1 da mesma disposição legal, se pronunciou já o acórdão deste Supremo Tribunal de 4 de Junho de 1991, proferido no recurso n.º 29 425.

Descendo agora à apreciação do mérito do pedido da suspensão de eficácia do despacho de 20 de Novembro de 1992 à sombra do invocado n.º 2 do artigo 76.º da LPTA, é manifesto que, dizendo aquele respeito ao pagamento (reembolso) pelos ora requerentes de quantias em dinheiro, estamos no campo da respectiva previsão legal.

Vejam os seguintes requisitos da verificação, no caso, dos seus dois requisitos ali exigidos: o de que a suspensão não determine «grave lesão do interesse público» e que tenha sido «prestada caução» nos termos do Código de Processo das Contribuições e Impostos (hoje, como se referiu, Código de Processo Tributário).

Quanto àquele primeiro, já se disse mais acima que a autoridade requerida invoca formalmente «grave lesão do interesse público», sem contudo a especificar, quando o deveria fazer, pois o que está em jogo nesse aspecto não é um categoria abstracta de lesão, mas uma *concreta* lesão do interesse público, que importa densificar.

De qualquer modo, não se verifica no caso qualquer grave lesão do interesse público resultante da eventual paralisação dos efeitos do despacho de 20 de Novembro de 1992, e isto pela singela razão de que não se vê como possa a temporária privação, por parte do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, do montante total das quantias a reembolsar pelos ora requerentes — 10 535 034\$ no seu conjunto, como se viu — pôr em perigo o equilíbrio económico-financeiro daquele Gabinete, e assim a prossecução das finalidades de interesse público a que o mesmo se encontra votado.

Quanto ao segundo requisito do n.º 2 do artigo 76.º — a prestação de caução — a mesma resulta do documento de fl. 45 dos autos, cobrindo ela a responsabilidade patrimonial em que os ora requerentes foram constituídos pelo despacho de 20 de Novembro de 1992.

Em conclusão, pois: encontrando-se preenchidos todos os requisitos previstos no artigo 76.º, n.º 2, da LPTA, e não se verificando fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso contencioso, é de deferir o pedido da suspensão de eficácia daquele despacho.

Termos em que, deferindo-se o pedido, se decide pela suspensão da eficácia do despacho da Secretária de Estado da Justiça de 20 de Novembro de 1992.

Sem custas.

Lisboa, 7 de Abril de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 7 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Situação económica. Prejuízo de provável difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Para demonstrar a existência de prováveis prejuízos de difícil reparação para uma empresa, em virtude da res-*

cisão de um contrato entre essa empresa e o IAPMEI, não basta alegar o contexto de recessão económica, sendo necessário alegar os danos daquela natureza que, da rescisão, podem em concreto resultar para tal empresa.

- 2 — *Não relevam para a suspensão de eficácia, pedida por uma empresa, os anos sofridos pelos trabalhadores desta, se nada se alega quanto a danos que daqueles outros resultem para a empresa, pois que, para a suspensão de eficácia, resultam os danos que a execução produzirá directamente a quem a requer ou a quem o requerente representa.*

Recurso n.º 31 905-A, em que são recorrente TIPAVE — Tipografia de Aveiro, L.^{da}, e recorrido o Ministro da Indústria e Energia. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

TIPAVE — Tipografia de Aveiro, L.^{da}, com sede em Esgueira, Aveiro, requer a suspensão de eficácia do acto, da autoria do Ministro da Indústria e Energia, de que interpôs recurso contencioso.

Alega que a execução desse acto causa, com toda a probabilidade (dada, até, a consabida recessão no sector empresarial, em geral, e, primacialmente, no sector específico da requerente), um prejuízo de muito difícil reparação.

A execução imediata do acto causaria, nesta altura, enormes perturbações de ordem laboral, nomeadamente no emprego dos trabalhadores da empresa, com todos os reflexos sociais daí resultantes.

A suspensão não determina qualquer lesão do interesse público.

Respondendo, o Ministro da Indústria e Energia sublinha que a requerente não chegou a identificar o acto administrativo cuja suspensão requer. Deduzindo, contudo, que se trata do despacho pelo qual foi rescindido o contrato n.º 129/88-SINPEDIP-II, firmado entre o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) e a requerente, há que ver se se verificam os requisitos da suspensão de eficácia.

Quanto a prejuízos de difícil reparação, a requerente apenas invoca um eventual prejuízo baseado na consabida recessão existente; não invoca prejuízo em concreto.

Com a eventual suspensão de eficácia, de algum modo seria afectado o interesse público.

A requerente não se refere ao requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), quando é certo que se lhe devia referir.

Conclui que não estão alegados os requisitos para a suspensão de eficácia, pelo que esta deve ser negada.

O digno representante do Ministério Público entende que o pedido é de indeferir.

A requerente afirma haver prejuízos com a imediata execução, mas utilizando conceitos vagos ou juízos, que não concretiza ou não faz corresponder a qualquer característica do caso concreto, impedindo o Tribunal de formular um juízo sobre a matéria, por ausência de factualidade.

Impõe-se, pois, o indeferimento, por insuficiente alegação de factos integradores do requisito exigido pela alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Cumpre decidir, identificando, em primeiro lugar, o acto administrativo do qual a requerente pretende que a eficácia seja suspensa, visto que, na verdade e como salienta a entidade requerida, ele não é suficientemente apontado na petição deste processo.

Mas, sem prejuízo de se verificar a carência formal que a referida entidade aponta, não oferece qualquer dificuldade fazer a identificação desse acto.

Tanto o recurso contencioso como o pedido da suspensão de eficácia foram apresentados no mesmo dia. Assim, é bom de ver que a pretendida suspensão se reporta ao acto que foi objecto de recurso contencioso na mesma data, em processo a que este processo cutelar estava apenso; na verdade, começa a recorrente por dizer que, «tendo apresentado petição de recurso o Sr. Ministro da Indústria e Energia, requer . . . a suspensão de eficácia do acto recorrido».

Esse acto é, portanto, o que é impugnado no processo principal, ou seja, o despacho do Ministro da Indústria e Energia que rescindiu o contrato n.º 129/88-SINPEDIP-II, outorgado entre o IAPMEI e a ora requerente.

Sem entrarmos na qualificação desse despacho como acto administrativo ou com acto inserido num contexto contratual (o que não seria desprovido de interesse para o exame da presente pretensão), o que verificamos é que a requerente não faz qualquer indicação dos danos de provável difícil reparação que a execução daquele acto lhe possa provocar.

A recessão económica, em geral, e a recessão específica do sector (que a requerente nem sequer indica e que deduzimos qual seja, do seu próprio nome comercial — tipografia) não são, em si, causa inevitável de prejuízos de difícil reparação, pois apenas constituem o contexto em que a vida empresarial se desenrola, mas que tem incidências diferentes sobre os vários sectores e sobre as várias empresas, conforme as condições específicas de cada um.

E nenhuma dessas condições específicas, em relação à requerente, foi indicada.

Alega, também, a requerente, que a execução causaria, neste momento, «enormes perturbações de ordem laboral com reflexos, nomeadamente, no emprego dos trabalhadores da empresa, com todos os reflexos sociais daí resultantes».

Estes prejuízos, porém, a existirem, não são prejuízos que incidam directamente na esfera jurídica da recorrente (que não tem cariz sindical), mas dos trabalhadores; se, por reflexo, daí advierem alguns danos para a recorrente, esses danos, além da sua eventualidade, serão indirectos e não foram indicados; não há, para a requerente, uma ligação causal directa entre a execução do despacho e esses eventuais prejuízos da requerente. E tem este Supremo Tribunal entendido que os danos relevantes para a suspensão da eficácia são os que o respectivo requerente possa directamente sofrer, como consequência da execução.

Não se prova, assim, que, com a imediata execução do despacho contenciosamente recorrido, a recorrente, ora requerente, venha a sofrer, provavelmente, prejuízo de difícil reparação.

A concessão da suspensão de eficácia, pelo Tribunal, exige a verificação cumulativa dos requisitos enunciados nas três alíneas do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

O que atrás fica dito significa que não se demonstra a existência do requisito da alínea *a*) desse n.º 1, o que, só por si, impede a concessão da suspensão.

Pelo exposto, acordam em indeferir o pedido da suspensão de eficácia do despacho do Ministro da Indústria e Energia que rescindiu o contrato n.º 129/88-SINPEDIP-II, firmado entre o IAPMEI e a requerente, TIPAVE — Tipografia de Aveiro, L.^{da}

Custas pela requerente, com 10 000\$ de taxa de justiça.

Lisboa, 7 de Abril de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 7 de Abril de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Suspensão de eficácia. Sindicabilidade da motivação do acto. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A providência cautelar da suspensão de eficácia dos actos administrativos não é a sede própria para averiguar da eventual exactidão dos pressupostos — tanto de facto como de direito — em que o acto, cuja suspensão de eficácia vem pedida, assentou.*
- 2 — *O julgador daquela providência tem, pois, de aceitar tal acto como um dado, quer quanto ao seu conteúdo como quanto à sua motivação.*
- 3 — *Determina grave lesão do interesse público a suspensão de eficácia de deliberação do conselho directivo de estabelecimento de ensino superior que, com base em falta de aptidão de certo docente, lhe não renovou o contrato que nessa qualidade o ligava ao mesmo estabelecimento.*

Recurso n.º 31 947, em que são recorrente Sebastião Manuel Resende Pinho Costa e recorrido o conselho directivo da Escola Superior de Belas-Artes do Porto. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Sebastião Manuel Resende Pinho Costa, melhor identificado nos autos, vem recorrer para esta Secção da sentença de fls. 55 a 62 do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, que lhe indeferiu o pedido de suspensão de eficácia que ali introduzira, visando a deliberação do conselho directivo da Escola Superior de Belas-Artes do Porto (ESBAP) de 4 de Junho de 1992, que decidiu não lhe renovar o contrato como assistente além do quadro da mesma Escola com efeitos a partir de 29 de Novembro de 1992.

Nas suas alegações formula as conclusões seguintes, que se transcrevem:

«A) A presunção de legalidade do acto administrativo não faz sentido, no âmbito da suspensão de eficácia: decisiva é apenas a valoração da gravidade da lesão do interesse público;

B) Na espécie vertente, tal lesão não é susceptível de acontecer não só porque são os próprios discípulos do recorrente a reconhecer que a permanência deste no corpo docente da ESBAP 'é do interesse geral dos alunos' como também porque, desde a data da resolução do conselho científico, em que se baseou a entidade recorrida, até à prolação da deliberação desta decorreram cerca de 15 meses, em que o agravante continuou ao serviço da Escola, sem reservas nem reparos, alegados ou provados, como ainda porque, após a notificação, à requerida, da instauração do presente meio processual acessório, ao requerente foram atribuídas diversas disciplinas, que preencheram o seu horário normal como professor;

C) Aliás, o conselho directivo da ESBAP não procedeu disciplinarmente contra o recorrente, por suposta incompetência profissional deste, como, legalmente, teria de fazer, se reputasse que a manutenção deste no exercício das suas funções era gravemente lesiva do interesse público [artigo 20.º, n.º 1, alínea *d*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), 26.º, n.º 3, e 55.º, n.ºs 5 e 6, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local];

D) As 'circunstâncias do caso' revelam, antes, que da suspensão da eficácia da decisão de que se trata não advirá qualquer lesão — e, muito menos, grave — para o interesse público que a ESBAP visa prosseguir;

E) Verifica-se, assim, na hipótese em apreciação, o requisito negativo, sendo certo que a existência do requisito positivo foi expressamente reconhecido na sentença impugnada e que esta não pôs, minimamente, em causa a ocorrência do outro pressuposto da suspensão de eficácia, previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea *c*), da LPTA;

F) Ao decidir em contrário, o M.^{mo} Juiz *a quo* violou o preceito do artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA.»

Formula o recorrente, a final, o pedido de revogação da sentença impugnada, decretando-se em sua substituição a suspensão de eficácia do acto impugnado contenciosamente.

Posteriormente à interposição do presente recurso e à sua admissão no tribunal *a quo*, veio o ora recorrente, nesse juízo, por requerimento de fls. 69 a 71, solicitar ao mesmo que fossem declarados ineficazes certos actos de execução atribuídos ao conselho directivo da ESBAP, aí melhor identificados, requerimento que, precedendo audição prévia daquele conselho, veio a ser indeferido pelo despacho de fls. 98 v.º a 100, o qual transitou em julgado, por virtude da deserção entretanto decretada — v. fl. 102 — do recurso que o ora recorrente interpusera daquele mesmo despacho de indeferimento de fls. 98 v.º a 100.

Subido o recurso a este Supremo Tribunal da sentença que conhecera — indeferindo-o, como se disse — o pedido de suspensão de eficácia da deliberação de 4 de Junho de 1992, emitiu o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público o seu parecer de fls. 107 v.º e 108.

Aí, depois de afirmar não merecer qualquer censura a sentença recorrida na parte que tange ao preenchimento do requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, acrescenta que o mesmo se não passa com o «responsável» pela emissão dos documentos de

fls. 67 e 68 — documentos, esclareça-se, que o recorrente juntou às suas alegações —, o que, no ponto de vista do mesmo magistrado, não seria, contudo, susceptível de infirmar a bondade do decidido na sentença.

Conclui o mesmo parecer no sentido do improvimento do presente recurso.

Independentemente de vistos, atenta a urgência do processo, cumpre decidir.

A matéria de facto, com relevância para a decisão, é a seguinte:

O ora recorrente, assistente eventual da ESBAP desde Novembro de 1987 até Novembro de 1989, foi contratado, com início em 30 de Novembro de 1989 e termo em 29 de Novembro de 1992 (três anos), por urgente conveniência de serviço, como assistente além do quadro da mesma Escola.

Em 26 de Junho de 1991, o conselho científico deste estabelecimento de ensino emitiu o seguinte parecer, relativamente ao ora recorrente: «O conselho científico deliberou na reunião efectuada em 12 de Junho de 1991, por 12 votos a favor, 1 voto contra, 1 abstenção e 2 votos brancos, rescindir o contrato com o assistente Sebastião Resende.

Tal decisão foi baseada no comprovado conhecimento, por parte deste conselho, da inaptidão do citado docente para desempenhar as funções que lhe foram atribuídas.»

Por deliberação de 4 de Junho de 1992, do conselho científico da ESBAP, foi decidido não renovar o contrato celebrado pelo ora recorrente com a mesma Escola, cujo termo era em 29 de Novembro de 1992, isto com base no parecer do seu conselho científico, acima transcrito.

Em 18 de Novembro de 1992, este conselho científico comunicou ao recorrente o seu horário de trabalho na Escola.

Esse mesmo órgão, por deliberação de 11 de Dezembro de 1992, considerou o recorrente como «suspensão provisoriamente das funções que desempenha na Escola a partir de 18 do corrente mês».

A declaração de ineficácia desta última deliberação, requerida pelo ora recorrente no tribunal *a quo*, nos termos do n.º 3 do artigo 80.º da LPTA, foi recusada por sentença do mesmo tribunal, de 12 de Janeiro de 1993, entretanto transitada em julgado.

A sentença impugnada, perante o apontado circunstancialismo — salvo o último dos acima referidos factos, por ele lhe ser posterior (a dita decisão do tribunal *a quo* de 12 de Janeiro de 1993) —, julgou verificar-se desde logo o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA («prejuízo de difícil reparação») como fundamento da requerida suspensão, julgado que nessa parte este Supremo Tribunal tem de acatar, por o mesmo não vir questionado em sede do presente recurso.

Depois, a mesma sentença passa a analisar a verificação, no caso, do requisito da alínea *b*) da citada disposição legal, uma vez entender que todos os apontados no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA são de verificação cumulativa para o efeito do deferimento da suspensão de eficácia dos actos.

E entrando nessa análise, depois de várias considerações sobre o conceito de «interesse público» naquele âmbito, entende que o tribunal administrativo, na apreciação do pedido de suspensão de eficácia dos actos, tem de «presumir a legalidade do acto impugnado, incluindo a dos seus pressupostos fácticos e a sua adequação à realização do

interesse público a cuja prossecução se destinem», citando em abono desta posição vários arestos deste Supremo Tribunal.

Ora — acrescenta a mesma sentença —, como o motivo da deliberação cuja eficácia se pretende ver suspensa foi o da inaptidão do ora recorrente para o exercício das funções que lhe foram atribuídas, dúvidas não há que aquela suspensão lesaria gravemente o interesse dos alunos da Escola.

Daí a conclusão, que se extraiu, da inverificação do requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA e da consequente decisão do indeferimento, nessa base, da suspensão de eficácia pretendida.

Ora, é a sentença *nesta parte* que vem questionada pelo recorrente. E desde logo com a consideração de a presunção de legalidade do acto administrativo, aceite na sentença, não fazer sentido, tanto mais que no caso a lesão do interesse público não seria susceptível de se produzir por via da permanência do recorrente no serviço docente da Escola, já que a mesma «é do interesse geral dos alunos», segundo o que vem afirmado.

Não interessa, neste momento, tomar partido sobre a questão da chamada «presunção de legalidade» do acto administrativo, cujo alcance, aliás, é extremamente duvidoso (cf. R. Soares, *Direito Administrativo*, lições policopiadas, Coimbra, 1978, pp. 193 e 194).

Basta ponderar que nos encontramos no domínio de uma providência *cautelar*, como é a da suspensão de eficácia dos actos administrativos.

Ora, essa sede não é a própria para averiguar da eventual exactidão dos pressupostos — de facto ou de direito — em que o acto, cuja suspensão de eficácia vem pedida, assentou.

Tal sede é, antes, a do recurso contencioso de anulação desse mesmo acto.

Isso significa que, no âmbito da suspensão de eficácia dos actos, estes se perfilam perante o julgador como um dado que o mesmo terá de aceitar provisoriamente enquanto tal, tanto quanto ao seu conteúdo como quanto à sua motivação.

Não haverá, pois, nessa perspectiva, de tomar partido no problema de saber se esse mesmo ou equivalente desiderato não poderia ser alcançado por via de uma pretendida «presunção de legalidade» do acto administrativo.

Não será, pois, de admitir que na presente providência se questione, como pretende o recorrente, sobre se é do interesse geral dos alunos a sua permanência na ESBAP.

Improcede, assim, a matéria das duas primeiras conclusões da alegação do recorrente.

Defende depois o mesmo — conclusão *C*) da referida peça processual — que o conselho directivo, na sua deliberação em causa, não procedeu disciplinarmente contra si, como legalmente teria de fazer, se reputasse que a manutenção deste no exercício das suas funções era gravemente lesiva do interesse público.

Há aqui, desde logo, que fazer uma precisão.

Aquela deliberação não invocou, já o vimos, qualquer «grave lesão para o interesse público» resultante da manutenção em funções do ora recorrente.

Apenas *não renovou*, por ter aderido ao parecer do conselho científico da ESBAP, que julgara o mesmo *inapto* para o exercício das funções docentes que lhe estavam distribuídas, o contrato que ligava aquele à Escola e que vira terminado o respectivo prazo em 29 de Novembro de 1992.

Ora, saber se essa inaptidão do recorrente só em sede disciplinar pode ser averiguada e sancionada, é problema que respeita ao procedimento administrativo, podendo inquirir — a poder tal questão proceder, matéria que não interessa aqui cuidar — a deliberação do conselho directivo.

Trata-se, pois, de matéria pertinente à *legalidade* de semelhante acto, cuja sede de discussão, já o vimos, é a do recurso contencioso desse mesmo acto e não a da presente providência cautelar da suspensão dos seus efeitos.

Improcede, pois, igualmente, a matéria da conclusão C) das alegações de recurso.

Resta, finalmente, apreciar se, contrariamente ao entendimento perfilhado na sentença impugnada, e tal como o recorrente defende [conclusões D) e E) das alegações], da pretendida suspensão da deliberação do conselho directivo da ESBAP, de 4 de Junho de 1992, não resultará grave lesão para o interesse público na perspectiva do requisito da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

A esse respeito deve ponderar-se que, na base da apontada deliberação, ou seja, da não renovação do contrato do ora recorrente, esteve o reconhecimento pela mesma deliberação da sua falta de aptidão para o exercício das funções docentes que, por força daquele contrato, lhe tinham sido confiadas.

Daf que a eventual manutenção no exercício dessas funções — efeito esse resultante da suspensão de eficácia da referida deliberação, uma vez ela concedida — brigaria de modo grave com o interesse público, já que por via dela continuaria a exercer funções docentes na Escola quem pelo órgão com competência na matéria fora declarado *sem aptidão* para as mesmas, pondo em perigo a satisfação do interesse público do ensino.

Aliás, a entender-se de outro modo, levaria a uma completa paralisação da capacidade de gestão dos estabelecimentos de ensino, pela consabida lentidão das decisões dos tribunais administrativos.

Improcede, assim, também, a matéria das conclusões D) e E) das alegações.

Conclui-se, pois, que a sentença recorrida não incorreu, contrariamente ao defendido pelo recorrente, em qualquer violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, não merecendo assim a censura que aquele lhe aponta.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente.

Taxa de justiça: 15 000\$.

Procuradoria: 7000\$.

Lisboa, 7 de Abril de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 7 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Danos morais. Direitos de personalidade. Alegação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A lesão de direitos de personalidade e, em geral, a provável produção de danos morais graves podem dar lugar à suspensão de eficácia de acto administrativo; mas não basta alegar que esses efeitos se produzem, sendo necessário alegar bastantemente em que é que a execução do acto pode causar aqueles danos.*

2 — *Assim, não basta, para preencher o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, alegar que a instalação de uma clínica para toxicodependentes numa zona de moradias unifamiliares causa lesão daqueles direitos, sendo necessário indicar a relação entre essa lesão e a instalação dessa clínica.*

Recurso n.º 31 958, em que são recorrentes Henrique de Sousa Parra e outros e recorrida a Câmara Municipal de Sintra. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Henrique de Sousa Parra, Joaquim Costa Ferraz Leal, José Manuel da Costa de Souza Medeiros, José Vicente Pires Martins, Luís Manuel Rodrigues Morais Pequeno, Mário António Carriço Alegrias, Liliana Simpson, Alvaro Adolfo Guy da Mota Batista Ramires e Deolinda Neto Costa Camarinha, todos residentes em Galamares, freguesia de São Martinho, concelho de Sintra, e todos casos, à excepção da última, que se identificou como viúva, e, ainda, a herança de Mary Bamber, representada por Maria Luísa Monteiro de Andrade e Sousa, também residente em Galamares, recorrem jurisdicionalmente da sentença proferida no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia da deliberação da Câmara Municipal de Sintra, de 4 de Junho de 1992, que aprovou o processo de alterações a introduzir no prédio sito na Rua de Mira Serra, 28, em Galamares.

Os *fundamentos* do recurso são os seguintes:

1) Estão presentes no requerimento inicial os elementos necessários e suficientes para se percepcionarem os prejuízos graves a que os recorrentes estão sujeitos;

2) Criou-se nos moradores a convicção de que se tratava de zona exclusivamente residencial, de qualidade;

3) Estando os recorrentes convictos de que se tratava de uma zona destinada à construção de moradias unifamiliares, o que lhes permitira viver num ambiente agradável, exclusivamente residencial, com baixo índice de ocupação;

4) Não comportando o exercício de quaisquer outras actividades, mormente a prestação de serviços médicos;

5) Nem, naturalmente, uma clínica para toxicodependentes que não seguiu qualquer processo de licenciamento;

6) São os direitos ao bem-estar, físico e psíquico, dos recorrentes e à sua felicidade e qualidade de vida que são violados com a execução do acto recorrido;

7) O despacho recorrido violou o disposto nos artigos 76.º, 77.º e 78.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Contra-alegou a Câmara Municipal de Sintra, apresentando as seguintes conclusões:

1) Bem julgou o M.^{mo} Juiz *a quo* ao indeferir o pedido da suspensão de eficácia da deliberação sob recurso, por falta de preenchimento do requisito previsto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA;

2) Sendo o pedido da suspensão de eficácia, da deliberação tomada na reunião da Câmara Municipal de Sintra, de 4 de Junho de 1992, que aprovou o processo de alterações a introduzir na clínica médica em causa, não é provável que a execução do acto cause prejuízos de difícil reparação aos recorrentes;

3) É jurisprudência pacificamente aceite a de que incumbe aos requerentes da suspensão de eficácia o ónus de alegar, na petição, factos concretos dos quais resultem prejuízos reais e efectivos que causem provavelmente prejuízos de difícil reparação;

4) A simples invocação de expressões vagas e imprecisas, sem a articulação dos prejuízos sofridos, não é, por si só, susceptível de causar, nem pressupõe indiscutivelmente que a execução do acto cause, prejuízos significativos para os requerentes.

Não houve outras contra-alegações.

O digno magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal entende que deve ser negado provimento ao recurso. Os recorrentes preocuparam-se em demonstrar a ilegalidade do acto administrativo em questão, sendo certo que este se presume legal até ser anulado por sentença.

No que concerne à demonstração da irreparabilidade ou da dificuldade de reparação dos danos resultantes do acto, dedicaram os ora recorrentes apenas quatro artigos da petição (48.º a 51.º), onde apenas enunciaram conclusões, quando deviam ter alegado factos dos quais o Tribunal pudesse extrair conclusões.

Não se dando, pois, como verificado o requisito a que se refere a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, deve a sentença ser confirmada.

A sentença recorrida indeferiu o pedido de suspensão com o fundamento de que se não provou a probabilidade de danos de difícil reparação; é sobre a correcção desse juízo que, desde logo, nos *temos de pronunciar*; caso se entenda que esse requisito se verifica, então veremos da verificação ou não verificação dos restantes requisitos, necessários para a concessão da suspensão de eficácia.

Os dados de que temos de partir para esses juízos são, neste tipo de processo, os factos alegados e sobre os quais faremos o juízo de provável veracidade, em termos de normalidade e recorrendo às regras da experiência.

A sentença recorrida seleccionou, desses dados fornecidos pelos recorrentes na petição inicial, o de que a execução do acto violaria o direito ao seu bem-estar físico e psíquico, a sua qualidade de vida e a felicidade a que têm direito, causando-lhes avultados danos morais, que têm que ver com direitos de personalidade e cívicos, dos recorrentes, que são de difícil, senão de impossível, reparação.

E conclui a sentença que aí se enunciam, apenas, juízos conclusivos.

Esse julgamento não sofre de qualquer incorrecção, pelo que o acompanhamos por inteiro.

A petição deste processo apenas se debruça sobre os prejuízos que a execução poderia ou poderá ocasionar, nos artigos 48.º a 51.º, e aí fazem as afirmações sublinhadas na sentença recorrida, a que acabamos de nos referir.

Certo que a violação do direito ao bem-estar, aos direitos cívicos e de personalidade pode dar lugar a danos de reparação difícil ou impossível, e que a ordem jurídica deve evitar.

Mas, desde logo, não está minimamente alegado de que forma é que a instalação de uma clínica, mesmo para tratamento de toxicodependentes, pode violar esses direitos ou interesses; e nem essa violação resulta óbvia ou notória da simples existência de um tal tipo de clínica nas redondezas ou zona abrangida pelo loteamento; na medida, até em que se trata de moradias unifamiliares, é minimizado, para os residentes de cada uma, o que se possa passar noutras delas.

É oportuno lembrar que não está demonstrado que uma clínica de recuperação de toxicodependentes deva ser tratada como estabelecimento «segregado» ou a «segregar».

Não se nega que da instalação da clínica em causa possam resultar para os recorrentes prejuízos de provável difícil reparação; o que se passa — e foi isso que a sentença recorrida bem demonstrou — é que os recorrentes não forneceram qualquer elemento que permita concluir que haja probabilidade de esses danos ocorrerem.

Bem julgou, portanto, a sentença recorrida ao dizer não se mostrar verificado o requisito enunciado na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA e ao julgar que, com isso, estava desde logo impossibilitada a concessão da pretendida suspensão de eficácia.

Por isso está, também para nós, prejudicado o conhecimento dos restantes requisitos legais dessa concessão.

Assim, confirmando a sentença recorrida, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, com 10 000\$ de taxa de justiça e 5000\$ de procuradoria, por cada um.

Lisboa, 7 de Abril de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 7 de Abril de 1993.

Recurso n.º 31 980, em que são recorrente Jaime Nunes Marques e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Setúbal. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Jaime Nunes Marques, com os com sinais dos autos, recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia do despacho do presidente da Câmara Municipal de Setúbal de 13 de Outubro de 1992, adiante melhor identificado, pedindo a sua revogação.

Nas suas alegações formula as seguintes conclusões:

1.ª O recorrente sofreria realmente com a execução do acto um enorme prejuízo de difícil reparação, pois que, sem o alpendre, perderia toda a utilidade a licença para ocupação da via pública com

mesas e cadeias, perdendo o restaurante — que não é grande no interior — quase em metade as suas condições para servir refeições, ficando em manifesta desvantagem face aos seus concorrentes da zona, que ultrapassam a dezena e se situam quase «paredes meias» uns com os outros, e ficando assim prejudicada a sua identificação pelos potenciais clientes.

Pelo exposto, o prejuízo seria de muito difícil reparação, não se podendo aceitar que fosse, como se diz na douta sentença de 15 de Janeiro de 1993, «perfeitamente quantificável»;

2.^a A suspensão não determinaria efectivamente grave lesão do interesse público. E há a considerar que existem várias vertentes do interesse público.

Com efeito, o restaurante está instalado numa parte da zona ribeirinha de Setúbal, parte essa pelo menos sem qualquer uniformidade arquitectónica ou estilística, onde se encontram enormes áreas de areia batida que servem de parque automóvel improvisado, proliferando os restaurantes cada um com a sua fachada e alpendres diferentes dos seus vizinhos, mas que exercem todos uma função de pólos de atracção e desenvolvimento turístico da cidade de Setúbal, o que se traduz num outro tipo de interesse público porventura diferente do prosseguido pela Câmara Municipal de Setúbal, mas também ele louvável e merecedor senão de protecção, como entende o recorrente, pelos menos de ponderação.

A figura do interesse público é extremamente difícil de definir e de fronteiras pouco nítidas, não tendo sido, todavia, na douta sentença minimamente definido e caracterizado o interesse público que seria lesado com a suspensão do acto;

3.^a Foram assim violados pela douta sentença de 15 de Janeiro de 1993:

O artigo 76.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), por não ter sido concedida a suspensão de eficácia do acto recorrido numa situação em que se verificavam, ao contrário do que foi entendido na douta sentença, os requisitos das alíneas *a*) e *b*), assim como o da alínea *c*), desse artigo 76.º, n.º 1, da LPTA;

Os princípios consagrados no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e nos artigos 4.º, 5.º e 6.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e o artigo 3.º do CPA, ao manter a eficácia de um acto que viola tais disposições, acto esse que enferma de violação de lei;

As disposições do artigo 1.º, n.º 1, alíneas *b*) e *f*), e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e do artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, ao manter a eficácia de um acto que, violando também tais disposições, padece de vício de forma;

O disposto no artigo 4.º do CPA, ao manter a eficácia de um acto que, além de ilegal, é inconvenientemente.

Não houve contra-alegações e neste Supremo Tribunal Administrativo o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público entende que o recurso não merece provimento.

Sem vistos prévios, vêm os autos à conferência para decidir. Para a decisão do presente recurso relevam os seguintes factos:

A) O recorrente é proprietário de um estabelecimento de restaurante, denominado «Casa Lagarto», sito na Avenida de Luísa Todí, 46, Setúbal;

B) Em 28 de Fevereiro de 1992 foram emitidas pela Câmara Municipal de Setúbal em favor do recorrente duas licenças, renovando as anteriores, uma para ocupação da via pública, com mesas e cadeiras num espaço de 10 m², e outra para construção de um alpendre com 18 m² na fachada das instalações do referido estabelecimento, licenças essas válidas até 31 de Dezembro de 1992;

C) Conforme mandado de 13 de Outubro de 1992, a entidade recorrida intimou o recorrente a «no prazo de 30 dias retirar toda a estrutura metálica que construiu, em substituição do anterior alpendre, na fachada do seu estabelecimento, sido na Avenida de Luísa Todí, sem o necessário licenciamento para o efeito, sob pena de não cumprindo ser a citada estrutura retirada pelos serviços camarários a expensas do intimado».

A sentença recorrida indeferiu o pedido, com fundamento em que se não verificavam os requisitos previstos no artigo 76.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*), da LPTA.

É, porém, pacífica a jurisprudência no sentido de que a suspensão de eficácia de acto administrativo só pode ser decretada quando se verificarem todos os requisitos previstos no citado artigo 76.º, n.º 1, da LPTA.

E daí que o indeferimento se baste com fundamento no não preenchimento de um desses requisitos.

Ora, como se verá, é manifesto que — tal como se decidiu na sentença recorrida — se não verifica, no caso, o requisito estabelecido na alínea *a*) do referido preceito.

Ficará, pois, prejudicado o conhecimento do que o recorrente alega e sintetiza na conclusão 2.^a relativamente ao requisito previsto na alínea *b*) do mesmo preceito.

Mas antes ainda de apreciar o que consta da conclusão 1.^a e que se reporta, de pleno, ao julgado sobre o requisito da alínea *a*), importa sublinhar a impertinência das invocadas violações do CPA (artigos 3.º a 6.º), da Constituição da República Portuguesa (artigos 266.º e 268.º, n.º 3, este relacionado com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77).

Na verdade, no requerimento inicial já o recorrente citara a violação destes preceitos não como fundamento do pedido de suspensão mas como demonstração da ilegalidade do acto em causa.

Nesta medida, a sentença recorrida não curou de apreciar tais pretensas ilegalidades, limitando-se, como devia, a conhecer do que directamente respeitava ao pedido, isto é, a verificação dos requisitos estabelecidos no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA e que o recorrente concretizara nos artigos 10.º, 12.º e 13.º do requerimento.

Para este efeito, seria, aliás, descabida a invocação de ilegalidades do acto em causa, também pela razão bem conhecida do recorrente de se dever presumir legal o acto cuja eficácia se pretende ver suspensa.

Não se vê, assim, como poderia ter infringido aqueles preceitos, ditos violados pelo despacho em apreço, uma sentença que não conheceu — e bem — de tal matéria.

Cumprido, pois, conhecer da violação do artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA, que, conforme já se adiantou, se não verifica.

Procurando demonstrar que a imediata execução do acto causaria provavelmente prejuízos de difícil reparação, afirmara o requerente três efeitos danosos daquela imediata execução:

Perda do preço da «reparação» do alpendre;

Impossibilidade de servir refeições no exterior, em situação de desvantagem relativamente aos seus vizinhos;

Prejuízo na identificação do estabelecimento por potenciais clientes.

De difícil reparação se devem considerar os prejuízos que a eventual anulação do acto que os cause e a consequente reposição da situação anterior não permitia ressarcir pela dificuldade da sua avaliação pecuniária.

Por outro lado, a «probabilidade» de tais prejuízos deve ser aferida mediante um juízo de prognose que tenha a execução do acto como causa adequada dos danos alegados.

Ora, no que concerne ao primeiro prejuízo provável, é manifesta a possibilidade da sua exacta avaliação pecuniária, o que significa que a reposição do *statu quo ante* não oferece a mínima dificuldade: o pagamento do preço do que o recorrente chama a reparação do alpendre.

Quanto a esta evidência, bem reconhecida na sentença recorrida, não ousa o impugnante opor qualquer argumento.

No que respeita ao segundo prejuízo, não seria também a desvantagem relativamente à concorrência que constituiria prejuízo de difícil reparação.

Crê-se, contudo, que o recorrente pretendia, de facto, dizer mais do que disse e apontar para uma perda de clientela, o que uma jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Administrativo considera prejuízo de difícil reparação.

A verdade é, porém, que o facto dito provável — a impossibilidade de servir refeições no exterior — não apresenta qualquer verosimilhança nem, a verificar-se, se pode entender como consequência provável da imediata execução do acto.

É que não se vê como o facto de retirar o «alpendre» do estabelecimento — o que obviamente não contende com as licenças anteriores [supra B)] — impossibilite ou sequer diminua substancialmente a possibilidade de servir refeições no exterior.

A este propósito, o documento de fl. 6 junto pelo recorrente e que revela a situação anterior à montagem que o despacho de 13 de Outubro de 1992 manda retirar, por não licenciada, mostra claramente que no mesmo espaço de 10 m² — é esta a dimensão do espaço de ocupação da via pública, com mesas e cadeiras, a que o recorrente estava autorizado — se encontravam mesas e cadeiras, protegidas por chapéus-de-sol, onde se podem servir (e onde certamente se serviam) refeições.

Na verdade, qualquer que seja a dimensão do «alpendre» que a entidade recorrida mandou desmontar, nunca o espaço ocupado da via pública poderia ser superior àqueles 10 m².

Deste modo, apenas e quando muito, se poderá admitir uma comodidade relativamente menor dos utentes do estabelecimento, mas nunca uma impossibilidade de servir refeições no exterior.

E não parece que tal possa comprometer a clientela de um restaurante que não é principalmente granjeada por ter a protegê-la um alpendre em vez de chapéus-de-sol, muito em particular num país e numa região onde as condições climáticas são notoriamente aprazíveis.

Por outro lado, apreciada a questão na perspectiva que adoptou a sentença recorrida — impossibilidade de servir refeições no exterior limitada ao tempo necessário para cumprir a intimação —, certo é que, como ali se decidiu, se trata de um tempo tão reduzido que torna totalmente desrazoável a hipótese de tal impossibilidade conduzir à perda definitiva de clientela.

No que respeita, por último, ao invocado prejuízo resultante da falta de identificação do estabelecimento, manifesto é que se trata de alegação sem um mínimo de consistência.

Em primeiro lugar, é sempre possível adoptar novos modos de expor o nome do estabelecimento enquanto duram as operações de desmontagem do dito «alpendre».

Depois, mesmo que tal não fosse viável, o tempo necessário para a desmontagem é, como se disse, tão breve que não faria perigar a clientela, habitual ou potencial, do estabelecimento.

Ainda, se o recorrente pretende aludir à forçada alteração naquela identificação por o estabelecimento deixar de ter um alpendre que ostenta o seu nome, não parece que a situação actual, por ser relativamente recente (o recorrente diz que ainda não está totalmente pago o alpendre . . .), constitua já uma «imagem de marca» tão forte que a modificação implique uma perda de clientela.

Em suma, pois, não se verifica o requisito previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da LPTA, como julgou a sentença impugnada, o que era suficiente para indeferir o pedido.

Consequentemente, e nos termos expostos, não enferma aquela sentença das alegadas violações de lei.

Pelo que acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente.

Taxa de justiça: 20 000\$.

Procuradoria: 10 000\$.

Lisboa, 7 de Abril de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Fernandes da Silva* — *Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Carlos Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 7 de Abril de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Suspensão de eficácia. Suspensão parcial. Caução. Prejuízos de difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *É admissível pedido de suspensão de eficácia de apenas parte dos efeitos do acto administrativo em causa.*
- 2 — *No caso previsto no n.º 2 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, não é exigível a verificação do requisito da alínea a) do n.º 1 da mesma disposição legal.*

Recurso n.º 32 000, em que são recorrente Fernando Alcino Martins Ferreira Guedes e recorrido o presidente da Câmara Municipal do Porto. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Fernando Alcino Martins Ferreira Guedes, melhor identificado nos autos, recorre para esta Secção da sentença de fls. 23 a 25 do M.^{no} Juiz

do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, a qual lhe indeferiu o pedido de suspensão de eficácia que aí introduzira, visando o despacho de indeferimento do presidente da Câmara Municipal do Porto de 5 de Novembro de 1992, nos termos em que este lhe fora notificado conforme resultava do documento que então juntou à sua petição, e onde se comunicava que em virtude daquele despacho de indeferimento, exarado no seu requerimento em que solicitava o cálculo dos seus emolumentos à base do Decreto-Lei n.º 116/84, deveria providenciar, dentro do prazo de 30 dias, pela reposição da quantia de 1 274 271\$ nos cofres da Câmara Municipal do Porto, resultante do diferencial de emolumentos calculados nos termos do Decreto-Lei n.º 116/84, quando o deveriam ter sido antes à sombra do Decreto-Lei n.º 45 248.

Nas suas alegações de fls. 27 a 29 o recorrente formulou, a final, as seguintes conclusões, que se transcrevem:

«1.ª O requerente solicitou, por requerimento, que lhe fossem processados e pagos os emolumentos, a que tinha direito, de acordo com o regime do Decreto-Lei n.º 116/84;

2.ª Tendo o seu requerimento sido indeferido por despacho proferido 'com base nas informações' do processo;

3.ª A informação base desse despacho é a prestada pelo director dos Serviços de Pessoal, que propôs o indeferimento do requerimento e a determinação do pagamento e ou reposição dos emolumentos já recebidos;

4.ª O presidente da Câmara indeferiu o requerimento, por ter homologado a informação do director dos Serviços de Pessoal;

5.ª Logo, tratando-se de um só acto, objecto de recurso contencioso, nos termos legais, e que apresenta duas facetas — uma, de acto negativo, pelo indeferimento, e outra, de acto positivo, pela determinação do pagamento e ou reposição;

6.ª Assim, porque se recorreu do acto de indeferimento, pediu-se a suspensão do mesmo;

7.ª Porém, para a suspensão importa a decisão no seu aspecto de acto positivo da ordem de pagamento e ou reposição;

8.ª Pelo que a concessão da suspensão produzirá efeitos úteis na esfera jurídica do recorrente, designadamente de natureza financeira;

9.ª E não implicará a intervenção dos tribunais em matéria de competência da Administração, por não exigir a prática de acto de sinal contrário ao do despacho recorrido, mas somente a suspensão da reposição até à decisão final do recurso;

10.ª A sentença recorrida violou o artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), por erro de interpretação e aplicação.»

A autoridade recorrida contra-alegou, mas apenas para efeito de vir dizer que a sentença recorrida, «por não merecer censura, deverá ser mantida e confirmada».

Neste Supremo Tribunal, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do presente recurso, isto por sufragar às razões invocadas nas alegações pelo recorrente, às quais diz aderir.

Independentemente de vistos, atenta a urgência do processo, cumpre agora decidir.

O ora recorrente, alegando que por despacho do presidente da Câmara Municipal do Porto de 15 de Novembro de 1992, proferido no seu requerimento n.º 25 596/92, em que solicitava o processamento

e pagamento, ao abrigo dos artigos 13.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, na redacção da Lei n.º 44/85, de 7 de Setembro, e 58.º do Decreto-Lei n.º 247/87, da participação emolumentar nos actos e contratos em que interviera ou viesse a intervir como primeiro substituto do notário privativo daquela Câmara Municipal, tal pretensão lhe fora indeferida com base no artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 45 248, de 16 de Setembro de 1963, que seria aplicável ao caso, veio requerer a suspensão de eficácia do aludido despacho.

Invocou, para o efeito, que, em execução desse despacho, fora notificado para repor no prazo de 30 dias a quantia de 1 274 271\$ que recebera no ano de 1991, de acordo com o regime dos Decretos-Leis n.ºs 116/84 e 247/87, quantia que auferira de boa-fé e de acordo com parecer da Direcção-Geral da Administração Autárquica, e que fora utilizada na sua subsistência e do seu agregado familiar, composto pela mulher e três filhas, de 21, 19 e 16 anos, todas estudantes, e que a reposição total e imediata daquela importância o colocaria em sérias dificuldades financeiras, afectando o nível de vida do seu agregado familiar, além de obrigá-lo a recorrer ao crédito, o que não deixaria de se reflectir no seu prestígio pessoal, acarretando, conseqüentemente, prejuízo de difícil reparação.

Alegou ainda o ora recorrente no seu pedido de suspensão formulado no tribunal *a quo*, e cujos fundamentos estamos a sintetizar, que interpusera recurso directo de anulação do referido despacho do presidente da Câmara Municipal do Porto de 5 de Novembro de 1992, e que a suspensão deste despacho não determinaria grave lesão do interesse público, sendo a mesma admitida nos termos do artigo 76.º, n.º 2, da LPTA contra a prestação de caução, caução essa de que fazia prova através de garantia bancária junta ao pedido de suspensão pelo «Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa» no montante exacto da quantia a repor (1 274 271\$).

O pedido, assim deduzido, de suspensão de eficácia do despacho do presidente da Câmara Municipal do Porto de 5 de Novembro de 1992 foi indeferido pela sentença ora impugnada, com os fundamentos seguintes:

Primeiro, ponderou-se aí que aquele despacho indeferira o processamento e pagamento de emolumentos requeridos pelo ora recorrente, mas que desse acto não vinham alegados nem demonstrados os requisitos do artigo 76.º da LPTA, já que o vinham apenas à decisão que em execução daquele acto de 5 de Novembro de 1992 determinara a reposição da quantia que havia recebido, mas que essa decisão não constituía o objecto da pretendida suspensão de eficácia.

Ao que acresceria a circunstância de o despacho de 5 de Novembro de 1992 — por ser de indeferimento da pretensão do ora recorrente — assumir, segundo a mesma sentença, conteúdo negativo, donde a insusceptibilidade da suspensão da sua eficácia por via judicial, pois, a não ser assim, estaria a facultar-se ao tribunal a ingerência no poder administrativo, o que não é de admitir.

Depois, a sentença passou a analisar o mérito do pedido de suspensão na perspectiva de este se dirigir não contra o despacho de 5 de Novembro de 1992, mas contra o que, como ali se diz, «em execução» do mesmo ordenara a restituição do indevidamente recebido pelo ora recorrente.

E a esse respeito entendeu-se que se trata de acto de mera execução, não recorrível contenciosamente, o que comprometeria o êxito da

sua pretendida suspensão, já que esta assenta sempre num acto administrativo recorrível (artigos 25.º e 76.º, n.º 1, da LPTA).

Aliás, ponderou-se ainda na mesma sentença, a conclusão não seria diferente na perspectiva de se julgar aquele acto, não como de execução mas um acto consequente, já que os actos deste tipo só são impugnáveis por vícios próprios.

Por todos os fundamentos acabados de expor, a sentença ora em recurso acabou por indeferir, como se disse, o pedido de suspensão de eficácia deduzido pelo recorrente.

Vejamos se bem.

Encontrando-nos no domínio de uma providência de natureza cautelar, como é a da suspensão de eficácia dos actos administrativos, resulta claro que no âmbito da caracterização deste, e especialmente do respectivo conteúdo, o tribunal procede apenas a um juízo de cariz meramente *perfunctório*, já que a decisão acabada na matéria pertence, como é óbvio, ao tribunal de recurso contencioso onde se impugna o acto respectivo, de que o pedido de suspensão é dependência.

Daí a prudência que, em regra, deve rodear, no juízo cautelar da suspensão de eficácia dos actos, as decisões que incidam sobre a natureza recorrível ou não do acto, razão aliás pela qual o artigo 76.º, n.º 1, na sua alínea c), só eleve a ilegalidade na interposição do recurso contencioso a requisito negativo do deferimento daquela providência nas hipóteses em que a esse respeito haja «fortes indícios», ou seja, quando tal ilegalidade for patente ou ostensiva, por forma a poder fazer-se o juízo respectivo com a necessária segurança no âmbito da providência cautelar.

Essas cautelas, válidas, em geral, como vimos, sobem de tom quando, como no caso *sub judice*, nos encontramos — quanto ao conteúdo do acto cuja suspensão de eficácia o ora recorrente solicitou — apenas confinados ao ofício de notificação a este dirigido pela Direcção dos Serviços de Pessoal da Câmara Municipal do Porto (fl. 4 dos autos), o qual, pela sua brevidade, vale a pena aqui transcrever na íntegra:

«Nos termos do despacho de indeferimento exarado pelo Ex.^{mo} Sr. Presidente no requerimento (reg. 255 95/92, DSCC), em que solicitava que os emolumentos fossem calculados com base no Decreto-Lei n.º 116/84, deverá providenciar, dentro do prazo de 30 dias, à reposição da quantia de 1 274 271\$ nos cofres da tesouraria desta autarquia.

A importância a repor resulta de emolumentos com base no Decreto-Lei n.º 116/84, em 1991 no valor de 1 799 691\$, quando deveria ser de 501 420\$, por força do Decreto-Lei n.º 45 248, de 16 de Setembro de 1963.

Juntam-se em triplicado as guias para efectuar a reposição, devendo devolver dois exemplares a esta Direcção de Serviços.»

Ora, o que parece resultar — numa prova de primeira aparência, que é a única susceptível de se fazer no caso *sub judice* — do aludido ofício de notificação, quanto ao acto nele comunicado e respectivo conteúdo?

Há nele decisão autoritária quanto a *dois* pontos: quanto ao *regime de recebimento de emolumentos* por parte do ora recorrente, a qual por força da mesma se deverá fazer nos termos do Decreto-Lei n.º 45 248, de 16 de Setembro de 1963, que não do Decreto-Lei n.º 116/84, como pretendia aquele, e quanto à *obrigação de restituição* da quantia de 1 274 291\$, posta a cargo do mesmo por virtude de

emolumentos recebidos a mais por ele ao abrigo do referido Decreto-Lei n.º 116/84.

A decisão, por outras palavras, abrange, pois, *dois* períodos de tempo das funções do ora recorrente: do *passado*, implicando a restituição da aludida importância, e do *futuro*, no qual se determina o modo de cálculo dos seus emolumentos.

Ora, o recorrente, quanto ao pedido de suspensão de eficácia dirigido ao tribunal *a quo*, apenas o refere em relação à *ordem de restituição da quantia de 1 274 271\$*.

Pretende, pois, a suspensão de eficácia de apenas *parte* dos efeitos do acto, ou seja, daqueles que o mesmo projecta na actividade funcional *passada* do ora recorrente, como vimos, deixando nesse aspecto intocados os efeitos para o *futuro* do mesmo acto, o que parece legítimo, já que tais efeitos se não encontram na dependência uns dos outros.

Não se trata, assim, contrariamente ao que se decidiu, a esse respeito, na sentença impugnada, de *dois* actos, mas apenas de *um só*, ainda que de conteúdo complexo, como acima se referiu.

E o acto, no seu conteúdo global, implicando uma estatuição autoritária sobre o regime de emolumentos do ora recorrente, na sua qualidade de primeiro substituto do notário privativo da Câmara Municipal do Porto, não se vê que esbarre contra quaisquer fortes indícios quanto à sua irrecorribilidade contenciosa.

Há, pois, que concluir nesta parte que o ora recorrente apenas pretende a suspensão da eficácia do acto — despacho do presidente da Câmara Municipal do Porto de 5 de Novembro de 1992 — quanto aos respectivos efeitos e que constituíram o mesmo na obrigação de restituir ao município do Porto a quantia de 1 274 271\$.

Ora, a esse respeito, resulta provado nos autos, conforme já acima se referiu, ter o ora recorrente prestado garantia bancária visando o pagamento, por sua parte, daquela importância.

Por outro lado, não se vê em que é que a não entrada imediata dessa quantia nos cofres da autarquia, que no âmbito das suas receitas se pode considerar de valor relativamente reduzido, possa causar grave lesão do interesse público, aliás nem sequer alegado pela autoridade requerida na presente providência cautelar.

Encontram-se assim preenchidos todos os requisitos contemplados no n.º 2 do artigo 76.º da LPTA para a concessão da pretendida suspensão.

A autoridade requerida, conforme se vê da sua resposta ao pedido, a fl. 19, defende, porém, que, no caso, se não verifica o pressuposto da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA (prejuízo de difícil reparação para o requerente).

Só que segundo melhor entendimento, estando em causa, como na hipótese *sub judice*, o pagamento de uma quantia e tendo o obrigado respectivo prestado caução — que é o que corresponde à previsão, como se viu, do n.º 2 do artigo 76.º da LPTA —, não se exige a verificação do requisito da alínea *a)* do n.º 1 da mesma disposição (cf., neste sentido, o acórdão desta Secção de 4 de Junho de 1991, no recurso n.º 29 425).

O texto daquele n.º 2 do artigo 76.º, na parte em que aí se alude apenas à «grave lesão do interesse público», nada se dizendo quanto ao «prejuízo de difícil reparação» para o requerente da providência, é suficientemente eloquente no sentido da apontada irrelevância.

Em conclusão, pois: encontrando-se preenchidos, no caso, todos os pressupostos definidos no artigo 76.º, n.º 2, da LPTA, haverá que deferir a requerida suspensão de eficácia, pelo que se impõe revogar a sentença recorrida, que, por erro de julgamento, assim não decidiu.

Termos em que, concedendo-se provimento ao recurso, se revoga a sentença impugnada, decretando-se em sua substituição a suspensão de eficácia do despacho do presidente da Câmara Municipal do Porto de 5 de Novembro de 1992, na parte em que no mesmo se determinou ao licenciado Fernando Alcino Martins Ferreira Guedes a reposição da quantia de 1 274 271\$ nos cofres do respectivo município.

Sem custas.

Lisboa, 7 de Abril de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 13 de abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Inexistência de fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não se verifica o requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos para a concessão da suspensão de eficácia do acto recorrido quando este é proferido pelo inspector-geral dos Serviços de Saúde em processo disciplinar que aplica uma pena de multa.*
- 2 — *De tal acto cabe recurso hierárquico necessário nos termos do n.º 8 do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar.*

Recurso n.º 32 040, em que são recorrente Evangelina Augusta de Oliveira Freitas e recorrido o inspector-geral dos Serviços de Saúde. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Evangelina Augusta de Oliveira Freitas, solteira, médica assistente de clínica geral no Centro de Saúde de Alijó, em incidente prévio à propositura de recurso contencioso de anulação, requereu no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto a suspensão de eficácia do despacho de 11 de Novembro do Sr. Inspector-Geral dos Serviços de Saúde que, culminando processo disciplinar, lhe aplicou a pena de 200 000\$ de multa, alegando, em resumo, que a suspensão de eficácia requerida não determina grave lesão do interesse público, para além de não haver indícios da ilegalidade do recurso a interpor, além de que, estando em causa o pagamento de uma quantia, prestar caução por garantia bancária, pelo que se verificam os requisitos das

alíneas b) e c) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Por douta decisão do M.º Juiz *a quo* de fls. 34 v.º e seguintes, o pedido de suspensão de eficácia foi rejeitado com o fundamento de que não se verifica no caso dos autos o requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, dado que do processo resultam fortes indícios da ilegalidade do recurso a interpor por o acto a impugnar carecer de definitividade vertical.

Informada, interpôs o presente recurso, em cujas alegações conclui:

1) A douta sentença sob recurso rejeitou o pedido de suspensão de eficácia por considerar não verificado o requisito contido na alínea e) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA;

2) Diz o M.º Juiz *a quo* que o acto administrativo em causa não é definitivo face às disposições conjugadas dos artigos 11.º, n.º 1, alínea e), e 75.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro);

3) Porém, a requerente do pedido invoca legislação posterior à referida na douta sentença (Decreto-Lei n.º 312/87) que altera aquele Estatuto Disciplinar e se mostra revogatória do mesmo, em especial quanto ao poder e competência disciplinar do recorrido, inspector-geral dos Serviços de Saúde;

4) A recorrente também invoca a inconstitucionalidade da pena que lhe foi aplicada, o que tanto basta para que o recurso contencioso de anulação se mostre com indícios de legalidade, dado o dever de o Tribunal apreciar tal questão;

5) O tribunal recorrido ao rejeitar o pedido de suspensão de eficácia, não ponderou os fundamentos aí invocados, e que são suficientes (*fumus juris*) para justificar a legalidade do recurso que foi já interposto;

6) Mostra-se violado o artigo 76.º, n.º 1, alínea c), da LPTA. O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer:

«A meu ver, o recurso não merece provimento, devendo a douta decisão recorrida ser confirmada por ter feito correcta interpretação e aplicação do direito.

Na verdade, o texto do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, no que ao caso respeita (artigo 75.º, n.º 8), é muito claro: 'Da aplicação de quaisquer penas que não sejam da competência exclusiva de um membro do Governo cabe recurso hierárquico necessário'.

Os poderes atribuídos à Inspecção-Geral dos Serviços de Saúde pelo Decreto-Lei n.º 312/84, em nada colidem com o que neste preceito do Estatuto Disciplinar se estatui.

Uma coisa são os poderes para a aplicação de penas e instauração de processos disciplinares atribuídos à Inspecção-Geral, outra a necessidade imposta por lei de interposição de um recurso hierárquico para o membro do Governo competente como meio imprescindível de abrir a via contenciosa.

Também não se vislumbra, com o muito e devido respeito, como e porquê a possível arguição de inconstitucionalidade do acto cuja suspensão foi requerida prejudica o juízo feito na sentença sob recurso — de resto também em consonância com o parecer do Ministério

Público no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto — acerca da falta de definitividade do acto.

Em conclusão: Porque existiam fortes indícios de ilegalidade na interposição do recurso contencioso (cf. o artigo 25.º da LPTA), bem andou a sentença recorrida em decidir como decidiu.»

Tudo ponderado, vêm os autos à conferência para decisão, sem vistos, dado o seu carácter urgente.

Do acabado de expor resulta que o acto cuja suspensão de eficácia se requereu no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto foi a decisão de 11 de Novembro de 1992 do Sr. Inspector-Geral dos Serviços de Saúde que, culminando processo disciplinar, aplicou à recorrente a pena de multa de 200 000\$.

A questão a decidir resume-se em saber se a douda decisão do M.^{mo} Juiz do Tribunal *a quo*, que rejeitou aquele pedido, violou o disposto no n.º 1, alínea c), do artigo 76.º da LPTA.

Vejamos, pois.

Para que o Tribunal possa satisfazer o pedido de suspensão de eficácia de um acto administrativo tem de verificar-se, além de outros, o requisito previsto naquela disposição, que «do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso», o que se traduz, tendo em atenção o estatuído no § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, que do processo não resulta que o Tribunal não é competente, de que o acto não é recorrível, de que as partes não são legítimas ou de que o recurso não é extemporâneo.

A douda decisão recorrida rejeitou o pedido de suspensão de eficácia com o fundamento na irrecorribilidade do acto, em virtude de o não considerar verticalmente definitivo.

Nos termos do n.º 4 do artigo 268.º da Constituição, «é garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos».

A garantia do recurso contencioso dirige-se, pois, contra actos que lesem direitos ou interesses legalmente protegidos.

Por sua vez, o n.º 1 do artigo 25.º da LPTA dispõe:

«Só é admissível recurso dos actos definitivos e executórios.»

No caso em apreço o acto que se pretende impugnar contenciosamente é, como já se disse, a decisão do Sr. Inspector-Geral dos Serviços de Saúde, que puniu disciplinarmente a recorrente, ao abrigo do disposto no artigo 6.º, n.º 2, alínea e), do Decreto-Lei n.º 312/87, de 18 de Agosto.

Dispõe o n.º 8 do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar: «Da aplicação de quaisquer penas que não sejam da exclusiva competência de um membro do Governo cabe recurso hierárquico necessário.»

O recurso hierárquico necessário, como ensina Freitas do Amaral. *Direito Administrativo*, vol IV, p. 39, «é aquele que é indispensável utilizar para se atingir um acto verticalmente definitivo do qual se possa recorrer contenciosamente».

E acto verticalmente definitivo é aquele que é praticado por um órgão colocado de tal forma na hierarquia que a sua decisão constitui a última palavra da administração activa.

Donde resulta que quando estamos perante um acto administrativo praticado por um órgão subalterno, como no caso dos autos, esse acto não é definitivo do ponto de vista vertical, porque a última palavra sobre a punição a aplicar cabe ao Ministro da Saúde.

Por outro lado dispõe o n.º 6 do citado artigo 75.º do Estatuto Disciplinar: «A interposição do recurso hierárquico suspende a execução da decisão condenatória e devolve ao membro do Governo a competência para decidir definitivamente, podendo este mandar proceder a novas diligências, manter, diminuir ou anular a pena.»

Assim, o recurso hierárquico implica um novo exame da questão, em todos os seus aspectos, pela autoridade superior que se substitui àquela de cuja decisão se recorre. A pena imposta pode ser anulada, verificada ou até agravada.

Desta maneira, porque a decisão do inspector-geral, que puniu a recorrente, não é a última palavra da Administração e porque o recurso hierárquico necessário suspende a execução daquela, a mesma não lesa os seus direitos, não é definitiva e, portanto, não é recorrível contenciosamente.

Alega a recorrente que o acto punitivo do inspector-geral é definitivo porque, ao aplicar-lhe a pena, invocou competência própria conferida pela alínea e) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 312/87, de 18 de Agosto; aquele diploma reformulou orgânica e funcionalmente a Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, atribuindo-lhe iniciativa própria, autonomia técnica e independência, e, por outro lado, o artigo 11.º [quis certamente referir-se ao artigo 6.º] atribui ao Sr. Inspector-Geral, em especial, o poder de instaurar processos disciplinares e aplicar as respectivas penas referidas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar, não sujeitando tal poder disciplinar à necessidade de recurso hierárquico.

Na verdade, o Decreto-Lei n.º 312/87, como se refere no seu preâmbulo, visa reformular, orgânica e funcionalmente, a Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde.

Esta, como órgão fiscalizador e disciplinar, «tem por objectivo assegurar o cumprimento das leis e regulamentos em todos os serviços e estabelecimentos dependentes do Ministério da Saúde ou sujeitos à sua tutela, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços, a defesa dos legítimos interesses e bem-estar dos utentes, a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade violada» — artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 312/87.

Funciona na dependência directa do Ministério da Saúde, é dirigida por um inspector-geral, a quem compete, em especial, entre o mais, instaurar processos de averiguações, inquéritos ou processos disciplinares e aplicar as penas de repreensão escrita e multa — artigos 2.º, 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 2, alíneas d) e e), do citado Decreto-Lei n.º 312/87.

Mas este diploma não revogou o Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, cujas disposições, na parte que não dispuserem de forma diferente, continuam em vigor, nomeadamente as citadas normas do artigo 75.º, n.ºs 6 e 8, o que determina a irrecorribilidade contenciosa do acto, como ficou demonstrado.

Como diz o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, «os poderes atribuídos à Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde pelo Decreto-Lei n.º 312/87 em nada colidem com o que no artigo 75.º, n.º 8, do Estatuto Disciplinar se estatui. Uma coisa são os poderes para a aplicação de penas e instauração de processos disciplinares atribuídos à Inspeção-Geral, outra a necessidade imposta por lei de interposição de um recurso hierárquico para o membro do Governo competente, como meio imprescindível de abrir via contenciosa».

Alega ainda a recorrente que «também invoca a inconstitucionalidade da pena que lhe foi aplicada, o que tanto basta para que o recurso contencioso de anulação se mostre com indícios de legalidade, dado o dever de o Tribunal apreciar tal questão».

Mas não lhe assiste razão.

Em primeiro lugar, porque a constitucionalidade ou inconstitucionalidade se afere em relação a normas e não às penas disciplinares aplicadas em consequência de processo disciplinar.

E, depois, porque no requisito a que se refere o n.º 1, alínea c), do artigo 76.º da LPTA, como ensina Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. IV, p. 317: «A lei não exige um *fumus boni juris* quanto à questão de fundo a discutir no recurso: a lei não exige como requisito que do processo não resultem fortes indícios da 'ilegalidade do acto recorrido'. A lei exige apenas que do processo não resultem fortes indícios da 'ilegalidade da interposição do recurso'.»

E são esses fortes indícios da ilegalidade de interposição do recurso que emergem do processo no sentido da irrecorribilidade contenciosa do acto.

Pelo exposto, e sem necessidade de mais considerações, nega-se provimento ao recurso e mantém-se a sentença recorrida.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 15 000\$ e 8000\$.

Lisboa, 13 de Abril de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Recurso n.º 24 527, em que são recorrente Maria Beatriz de Barros Lima da Fonseca Barreto e recorrido o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território. Relator, Ex.ºmº Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Considerando que o conhecimento dado pelos serviços à recorrente do despacho de 17 de Setembro de 1986, impugnado no recurso n.º 24 527, como tal conhecimento resulta comprovado no documento de fl. 6, aliás junto por aquela com a sua petição de recurso, é susceptível de poder ser qualificado como notificação do mesmo acto — perspectiva essa que, a aceitar-se, levaria à extemporaneidade do respectivo recurso e à sua rejeição —, decide-se ordenar a notificação da recorrente para que se possa, querendo, pronunciar no prazo de 10 dias sobre a aludida questão prévia.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Recurso n.º 27 152, em que são recorrente Rádio Popular de Lisboa, Cooperativa de Radiodifusão, C. R. L., e recorridos a Presidência do Conselho de Ministros e outros. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam, em conferência, no Supremo Tribunal Administrativo:

Rádio Popular de Lisboa, Cooperativa de Radiodifusão, C. R. L., com sede na Avenida do Visconde de Valmor, 46, 1.º, frente, em Lisboa, intentou recurso contencioso de anulação do despacho conjunto da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, datado de 1 de Março de 1989, que atribuiu os alvarás para o exercício da actividade de radiodifusão sonora relativamente a diversas localidades e designadamente a Lisboa.

Fundamentou o seu recurso nas razões de facto e de direito, que desenvolve no requerimento de fls. 2 a 7 deste processo, atribuindo ao acto recorrido o vício de violação de forma, por falta de fundamentação, e vício de violação de lei do n.º 2 do artigo 266.º, dos artigos 13.º, n.º 2, 84.º, n.º 1, e 90.º, n.º 1, todos da Constituição da República Portuguesa, e dos artigos 4.º, n.º 2, 6.º e 9.º, todos da Lei n.º 87/88.

Juntou cópia do despacho recorrido, publicado na 2.ª série de *Diário da República*, n.º 54, de 6 de Março de 1989, despacho esse, que emanava proveniente da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, vem assinado pelo Secretário de Estado dos Transportes Exteriores e das Comunicações e pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude (fls. 9 a 12).

Para os efeitos do artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), foi notificado o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, mas como se constata do documento de fls. 20 e seguintes, vieram responder os autores do acto, embora tenham sido notificados tão-só pelos ofícios de fls. 151 a 154.

Naquela resposta, as autoridades recorridas levantaram a questão prévia de manifesto erro na identificação dos autores do despacho recorrido, em cujo preâmbulo estes estão devidamente identificados, erro esse que acarreta ilegitimidade passiva ou, pelo menos, irregularidade da petição do recurso, sancionável nos termos do artigo 40.º da LPTA.

Igual questão prévia veio depois a ser retomada, a fl. 136, pela recorrida particular Coopmédia, C. R. L., Cooperativa de Rádio, adiantando que a petição de recurso viola a previsão do artigo 36.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, por erro na identificação dos autores do acto que se propõe impugnar, erro esse que deve ser qualificado como manifestamente indesculpável a impedir a sua correcção.

O ilustre magistrado do Ministério Público, a fl. 149 v.º, proferiu o parecer de que não houve «errada identificação do autor do acto recorrido. O que parece ter acontecido é que essa identificação fez-se tão-só por referência ao teor do acto recorrido, que a documentou nos autos». Entendeu, por isso, que improcederia a questão prévia

levantada e, em consequência, se deveriam mandar notificar os autores do acto para os efeitos do artigo 43.º da LPTA.

Pelo despacho de fl. 150 do relator do processo, e relativamente ao parecer e sugestão do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, foram mandados notificar os autores do acto recorrido, o que foi cumprido pelos officios de fls. 151 a 154, nada mais tendo dito.

A recorrente, mandada ouvir sobre a questão prévia, veio repetir, nas respostas apresentadas (fls. 147, 148, 163, 164 e 165), os argumentos do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, supra-expostos.

Do relato que se acaba de reproduzir constata-se que a questão prévia colocada já foi implicitamente decidida pelo despacho de fl. 150 do então relator do processo, quando ordenou a notificação dos autores do acto recorrido, para os efeitos do artigo 43.º da LPTA, em deferimento do parecer e promoção de fl. 149 v.º

Na verdade, a notificação ali ordenada, e posteriormente cumprida, pressupunha a total anuência ao parecer sobre que incidiu, ou seja, que a recorrente havia identificado os autores do despacho conjunto recorrido, por referência ao seu teor, documentado com o próprio requerimento de interposição do recurso.

Se assim não tivesse sido entendido, não seria possível ordenar-se aquela notificação dos autores do despacho que se pretende ver anulado. Daí que nem sequer se tivesse convidado a recorrente a regularizar a petição de recurso antes da notificação das autoridades recorridas, o que, no mínimo, se imporia, se se tivesse partido da falta ou errada identificação do autor do acto recorrido.

Nos termos do n.º 2 do artigo 660.º do Código de Processo Civil, devem considerar-se resolvidas e decididas todas as questões que estejam prejudicadas pela solução dada a outras, aceitando este dispositivo o julgamento implícito com aplicação «às questões que, dados os termos da causa, constituíram pressuposto de consequência necessária do julgamento expresso» (cf. J. A. Reis, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. v, p. 59; M. de Andrade, *Lições de Processo Civil*, pp. 310 e segs., e *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 186, p. 190).

Nos termos expostos, considerando-se implicitamente decidida a questão prévia levantada a fls. 30 e 136, acorda-se em ordenar o prosseguimento dos ulteriores termos do processo.

Taxa de justiça comportada em 10 000\$, a pagar pela recorrida particular Coopmédica.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Prescrição. Processo de averiguações. Bacharelato em Economia. Culpa.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O prazo prescricional do procedimento disciplinar suspende-se desde a instauração de processo de averiguações.*
- 2 — *Não obstante o recorrente se ter desviculado da função pública, a pena de inactividade por um ano, que lhe foi aplicada por infracção cometida no e durante o exercício das funções de professor, será executada desde que ele volte à actividade ou passe à situação de aposentado.*
- 3 — *Perante interpretações divergentes quanto aos poderes de autonomia de gestão escolar sugeridos pelo Decreto-Lei n.º 226/74, de 28 de Maio, e efectivas orientações divergentes havidas pelos diversos e sucessivos órgãos de gestão do Instituto Superior de Economia, quanto à concessão do grau de bacharel, foi o próprio legislador quem se viu na necessidade de vir clarificar a situação, fazendo extinguir tal grau ao garantir do ano lectivo 1986-1987, mas concedendo-o aos inscritos entre os anos lectivos de 1972-1973 e 1984-1985 pela primeira vez.*
- 4 — *Assim, não é censurável disciplinarmente o comportamento do recorrente quando se arrogou a habilitação de bacharel em Economia, tendo correspondido ao respectivo plano de estudos e não há prova nos anos que, no período de tempo que mediou aos factos por que foi punido, outra fosse a orientação dos órgãos de gestão da escola em contrário da estabelecida na lei.*

Recurso n.º 29 367, em que são recorrente João Manuel Barbosa de Sousa e recorrido o Secretário de Estado da Reforma Educativa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

João Manuel Barbosa de Sousa, identificado nos autos, recorre para este Supremo Tribunal do despacho do Sr. Secretário de Estado da Reforma Educativa de 19 de Dezembro de 1990, que lhe aplicou a pena disciplinar de inactividade pelo prazo de um ano.

São as seguintes conclusões da sua alegação de recurso:

1.^a O acto recorrido viola o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, por o ora recorrente não ter praticado, ainda que com negligência apenas, qualquer infracção disciplinar;

2.^a O acto recorrido contraria igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, por o direito de instaurar o procedimento disciplinar ter prescrito antes da respectiva instauração;

3.^a O acto recorrido padece, por conseguinte, de violação de lei e deve ser anulado.

A entidade recorrida alegou no sentido da legalidade do acto recorrido, «... devendo, portanto, ser mantido na ordem jurídica plenamente válido e eficaz».

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Tribunal foi de parecer que deverá declarar-se extinta a instância, nos termos do artigo 287.º do Código de Processo Civil, porquanto a inexistência

de vínculo do recorrente à função pública torna o prosseguimento da lide absolutamente inútil.

Ouvidos recorrente e entidade recorrida sobre a posição do Ministério Público, o primeiro nada disse e a segunda respondeu que tal desvinculação foi autónoma do processo disciplinar, nada tendo que ver com o acto punitivo em crise, sendo que este foi protelado na respectiva execução, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º do Estatuto Disciplinar, isto é, «se o agente voltar a ser colocado, a pena será de imediato executada».

O processo tem os «vistos» dos Ex.ªs Juizes-Adjuntos.

Cumprir decidir.

I — *Matéria de facto:*

A — Por ofício de 7 de Abril de 1989, dirigido ao director-geral da Administração de Pessoal do Ministério da Educação, a presidente do conselho directivo da Escola Secundária de Santo André pediu instruções, por lhe terem surgido dúvidas acerca das habilitações literárias do recorrente.

B — Na sequência, o subdirector-geral dos Serviços de Pessoal Docente, por ofício de 26 de Maio de 1989, pediu a intervenção da Inspecção-Geral de Ensino «relativamente às falsas declarações prestadas [...], relativamente às suas habilitações literárias», pelo recorrente.

C — Em 15 de Junho de 1989, o inspector-coordenador da Inspecção-Geral de Ensino mandou instaurar processo de averiguação na Escola Secundária de Santo André a factos relacionados com presumíveis falsas declarações, por parte do recorrente, acerca das suas habilitações literárias.

D — Tal processo foi autuado em 17 de Julho de 1989, dando-se aqui por integralmente reproduzido.

E — A final, o instrutor do processo propôs que lhe fosse instaurado processo disciplinar, com o que o subinspector-geral de Ensino concordou, por despacho de 22 de Agosto de 1989.

F — O processo disciplinar foi autuado em 20 de Novembro de 1989.

G — Depois de feitas várias diligências e juntos documentos, que aqui se dão por integralmente reproduzidos, em 20 de Fevereiro de 1990 foram deduzidos contra o recorrente os seguintes artigos de acusação.

1.º De, no período em que exerceu funções docentes, de 11 de Fevereiro de 1975 a 15 de Abril de 1989, data referente ao despacho do Ex.ª Director-Geral da Administração e Pessoal de então, que lhe anulou a colocação obtida na primeira parte do concurso para o ano lectivo de 1988-1989, por não possuir habilitações, sempre ter feito falsas declarações relativamente às mesmas, referindo bacharelato de Organização e Gestão de Empresas e Finanças e licenciatura em Economia, com classificações diferentes, que o Instituto Superior de Economia confirmou não possuir.

2.º De, perante tais declarações, ter usufruído de vencimentos correspondente a «professor com habilitação própria», ter chegado à situação de «professor efectivo de nomeação provisória», ter ocupado o lugar de «membro do conselho directivo da Escola Secundária Sá da Bandeira, em Santarém», a que só teria direito e acesso se possuísse as habilitações que falsamente declarou possuir [...]

H — O recorrente produziu a defesa de fls. 144 a 147, que aqui se dá por reproduzida, pedindo o arquivamento dos autos.

I — Foram ouvidas as testemunhas de defesa arroladas e juntos diversos mapas demonstrativos das reposições que o recorrente deveria fazer.

J — O Sr. Instrutor elaborou o relatório final, apresentando a seguinte proposta:

1) «Seja aplicada ao arguido a pena da alínea f) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar [...] de demissão;

2) Seja superiormente determinado às escolas [...] que passem ao arguido as respectivas guias de reposição referentes às importâncias que a mais lhe foram indevidamente abonadas;

3) [...]

L — A fl. 205 do processo disciplinar foi emitido um parecer, cuja autonomia se desconhece, em que se propõe que o processo volte ao instrutor para suprir as formalidades e focar com toda a clareza as infracções cometidas (disciplinar e criminal) e as circunstâncias de tempo, lugar e modo e, bem assim, a audição do arguido.

M — Remetido o processo à Inspecção-Geral de Ensino, foi elaborada a informação n.º 388/GJ/90, em 13 de Dezembro de 1990, de uma técnica dos serviços, que aqui se dá por reproduzida, constando dela, de relvo, que:

O segundo artigo de acusação era para já ser suprimido, porquanto representa uma mera decorrência do primeiro, sem qualquer autonomia relativamente a ele;

Os factos estão provados;

Quanto à pena proposta, de demissão, há que atender à responsabilidade que cabe também aos diversos serviços onde os documentos foram tratados; «este facto e o bom desempenho que o professor mostrou nas várias tarefas que ao longo de mais de 13 anos lhe foram atribuídas ... justificam que propunhamos uma atenuação extraordinária da pena de que lhe competiria, condenando-o à pena de escalão inferior — inactividade graduada em um ano, pena prevista no artigo 25.º do Estatuto Disciplinar».

N — No resto de tal informação, no local reservado a «despacho», em 19 de Dezembro de 1990 o Sr. Secretário de Estado da Reforma Educativa escreveu: «Concordo. Aplico a pena de inactividade graduada em um ano.»

Este o despacho aqui impugnado.

II — *O direito:*

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, são:

1) Se prescreveu o direito de instaurar o procedimento disciplinar, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

2) Se a instância deve ser extinta;

3) Se o acto recorrido viola o n.º 1 do artigo 3.º deste mesmo diploma por o recorrente não ter praticado qualquer infracção disciplinar.

1 — *Se ocorreu a prescrição:*

Prescreve o artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro:

«1 — O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passados três anos sobre a data em que a falta houver sido cometida.

2 — Prescreverá igualmente se, conhecida a falta pelo dirigente máximo do serviço, não for instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de três meses.»

Alega o recorrente que o procedimento disciplinar pelas faltas por que foi punido estava prescrito, porquanto, tendo a presidente do conselho directivo da Escola tido conhecimento delas em 5 de Abril de 1989, o processo disciplinar só foi mandado instaurar em 22 de Agosto de 1989 e a sua instauração deu-se em 20 de Novembro de 1989.

Mas não é assim.

Como se viu da matéria de facto, é verdade que pode considerar-se a data de 5 de Abril de 1989 como aquela em que a presidente do conselho directivo da Escola de Santo André — dirigente máximo do serviço — teve conhecimento de que, afinal, o recorrente não possuía bacharelato em Finanças nem em Organização e Gestão de Empresas, encontrando-se apenas inscrito no Instituto Superior de Economia, no 3.º ano do curso de Gestão (fl. 7 do p. i.).

E também é verdade que só por despacho de 22 de Agosto de 1989, do subinspector-geral de Ensino, é que foi instaurado procedimento disciplinar ao recorrente, atuado em 20 de Novembro de 1989.

Porém, viu-se igualmente que, entretanto, em 15 de Junho de 1989, o inspector-coordenador, perante o ofício da presidente do conselho directivo, determinou a instauração de um processo de «averiguações na Escola de Santo André a factos relacionados com presumíveis falsas declarações por parte do professor efectivo de nomeação provisória do 7.º grupo João Manuel Barbosa de Sousa acerca das suas habilitações literárias» (fl. 2 do 1.º volume do p. i.), processo este que terminou em 28 de Julho de 1989 com a proposta de instauração de processo disciplinar, com que o referido subinspector-geral concordou por despacho de 22 de Agosto de 1989.

Ora, nos termos do n.º 5 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar citado «suspendeu nomeadamente o prazo prescricional e instauração do processo de sindicância aos serviços e do mero processo de averiguações e ainda a instauração dos processos de inquérito e disciplinar, mesmo que não tenham sido dirigidos contra o funcionário ou agente a quem a prescrição aproveita, mas nos quais venham a apurar-se faltas de que seja responsável».

Assim, o decurso do prazo prescricional, contado segundo o n.º 2 do artigo 4.º, suspendeu-se em 15 de Junho de 1989, ou seja, antes de decorridos os três meses sobre o conhecimento da falta, em 5 de Abril de 1989, e assim se manteve suspenso até à ordem do subinspector-geral de instaurar processo disciplinar, em 22 de Agosto de 1989.

Acresce que entre esta data e a efectiva autuação do processo disciplinar, isto é, entre 22 de Agosto de 1989 e 20 de Novembro de 1989 não mediaram igualmente três meses.

Nestes termos, improcede a 2.ª conclusão da alegação do recorrente.

2 — *Se a instância deve ser extinta:*

Diz o Ministério Público que sim, por inutilidade da lide, pois que o recorrente já não detém laços funcionais com a função pública.

Na verdade, o recorrente ficou desvinculado da função pública em virtude da anulação da sua colocação, obtida na primeira parte do concurso, na Escola Secundária de Santo André e exclusão para o ano lectivo de 1989-1990, por despacho de 15 de Abril de 1989, do director-geral de Pessoal, mais tarde confirmado em recurso hierárquico, por despacho de 16 de Agosto de 1989, do Secretário de Estado

Adjunto do Ministro da Educação (cf. o acórdão, proferido nos recursos n.ºs 27 486 e 27 754, de 2 de Julho de 1991).

Nos termos do artigo 5.º do Estatuto Disciplinar, «os funcionários e agentes ficam sujeitos ao poder disciplinar desde a data da posse ou, se esta não for exigida, desde a data do início do exercício de funções». Porém, acrescenta o n.º 2 que «a exoneração ou a mudança de situação não impedem a punição por infracções cometidas no exercício da função», e o n.º 3 que «as penas previstas nas alíneas b) a f) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 11.º serão executadas desde que os funcionários ou agentes voltem à actividade ou passem à situação de aposentados».

O recorrente foi punido por infracção cometida no e durante o exercício das funções de professor e punido com a pena da alínea d) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar — inactividade por um ano. Logo, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º, tal pena será executada desde que ele volte à actividade ou passe à situação de aposentado. Cf., a este último propósito, o artigo 15.º do Estatuto Disciplinar.

Nestes termos, improcede a arguição do Ministério Público.

3 — *Se o acto recorrido viola o n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar:*

Estatui esta disposição legal:

«Considera-se infracção disciplinar o facto, ainda que meramente culposo, praticado pelo funcionário ou agente com violação de algum dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função que exerce.»

Já vimos que o recorrente foi punido com a pena de inactividade, em um ano, por ter prestado falsas declarações nos termos do artigo 1.º da acusação que lhe foi deduzida no processo disciplinar.

Recordemo-lo: «De, no período em que exerceu funções docentes, de 11 de Fevereiro de 1975 a 15 de Abril de 1989, data referente ao despacho do Ex.º Director-Geral da Administração e Pessoal de então, que lhe anulou a colocação obtida na primeira parte do concurso para o ano lectivo de 1988-1989, por não possuir habilitações, sempre ter feito falsas declarações relativamente às mesmas, referindo bacharelato em Organização e Gestão de Empresas e Finanças [não se refere licenciatura em Economia, porquanto aqui o instrutor deu razão ao recorrente — fl. 199 v.º], com classificações diferentes, que o Instituto Superior de Economia confirmou não possuir.».

Vejam os.

A fl. 35 do processo disciplinar consta uma ficha biográfica, preenchida e assinada pelo recorrente, reportada ao ano lectivo de 1987-1988, em que, na parte «habilitações» académicas se escreveu: Bacharelato em Organização e Gestão de Empresas/Finanças, com a classificação de 13,4 valores.

A fl. 90, nova ficha biográfica referente ao ano lectivo de 1988-1989, com que se dá como habilitação académica o mesmo bacharelato, mas com 12,9 valores de classificação.

A fl. 94 consta uma reclamação a um concurso, em 24 de Maio de 1989, ora recorrente, em que se refere bacharelato em Finanças (Organização e Gestão de Empresas), com 10 valores.

A fl. 102, nova ficha biográfica do ano lectivo de 1986-1987 com habilitação de bacharelato em Organização e Gestão de Empresas/Finanças, com a classificação de 13,4 valores.

A fl. 103, idem, em 6 de Setembro de 1982.

A fl. 105 consta um boletim de apresentação, em 3 de Outubro de 1979, com a habilitação de bacharelato em Finanças — 13,4 valores e 4.º ano completo — 15 valores e 5.º ano completo — 13 valores.

A fl. 110, um boletim de apresentação, referente a 7 de Dezembro de 1977, como habilitação referindo bacharelato em Gestão de Empresas e 5.º ano incompleto de Gestão de Empresas.

A fl. 111, um boletim de apresentação, referente a 6 de Novembro de 1978, como habilitação bacharelato em (Finanças) Gestão de Empresas, com 12 valores, 4.º ano completo em Finanças, com 15 valores, e 5.º ano completo em Finanças, com 13 valores.

Por seu lado, a fl. 12 do processo de averiguações, consta uma fotocópia do Instituto Superior de Economia, em que o chefe da respectiva secção administrativa certifica que o requerente, em 15 de Abril de 1976, foi inscrito no 5.º ano do Curso de Gestão de Empresas.

A fl. 13 do mesmo processo, em 16 de Março de 1978, a mesma entidade certifica que o recorrente obteve as classificações que descreve nas disciplinares do 4.º ano da licenciatura em Finanças e se acrescenta «considerando-se que tem habilitações equivalentes ao bacharelato, para efeitos de nomeação ou recondução no cargo de professor do ensino básico ou secundário».

A fl. 14 do processo de averiguações, nova certidão da mesma entidade, com aprovação em diversas disciplinas da licenciatura em Finanças, em 17 de Março de 1978.

Idem, a fl. 15, em 24 de Março de 1978.

De fls. 16 a 20 constam contratos de prestação eventual de serviço do recorrente, respectivamente para os anos de 1979, 1980, 1981, e 1982, em que é dado como habilitações literárias o bacharelato em Finanças, Organização e Gestão de Empresas.

Finalmente, a fl. 7 consta cópia do ofício n.º 486, de 4 de Abril de 1989, dirigido à presidente do conselho directivo da Escola Secundária de Santo André, em que se diz:

«Em referência ao ofício supracitado, informo V. Ex.^a que o aluno João Manuel Barbosa de Sousa se encontra inscrito neste Instituto no 3.º ano do Curso de Gestão, não possuindo bacharelato em Finanças nem em Organização e Gestão de Empresas.»

Tal ofício é assinado pelo secretário do Instituto Superior de Economia e responde à solicitação daquela presidente do conselho directivo quando lhe surgiram dúvidas sobre as habilitações do recorrente — cf. fl. 14 do processo disciplinar.

A fl. 148 do processo disciplinar consta uma fotocópia de uma declaração, em 23 de Setembro de 1988, do Instituto Superior de Economia, em que se diz que, com a publicação do Decreto-Lei n.º 520/72, de 15 de Dezembro, os cursos de Economia e Finanças passaram a designar-se Economia e Organização e Gestão de Empresas.

O recorrente foi punido, já vimos, pelo facto de desde 11 de Fevereiro de 1975 a 15 de Abril de 1989 sempre ter feito falsas declarações relativamente às habilitações que possuía, referindo bacharelatos em Organização e Gestão de Empresas e Finanças, com classificação diferente, que o Instituto Superior de Economia confirmou não possuir.

Ora, é verdade que, nos documentos atrás referidos, o recorrente se arrogou como habilitação académica o bacharelato em Finanças ou Organização de Empresas, usando uma ou outra das expressões ou

ambas, e indicou valorações diversas para o mesmo (10 valores, 12,9 valores ou 13,4 valores).

Para divergência desta última, dá ele a explicação que referiu 10 valores, a conselho dos próprios serviços do Ministério da Educação, 13,4 valores, a conselho do CREP, pois deveria indicar a média aritmética de todas as cadeiras que possuía feitas, e 12,9 valores, porque foi posteriormente informado que, afinal, a média deveria ser somente a das disciplinas que integrariam o bacharelato.

Quid juris?

O Decreto-Lei n.º 520/92, de 15 de Dezembro, criou os bacharelatos em Economia e em Organização e Gestão de Empresas e as respectivas licenciaturas (artigo 1.º), sendo que «o grau de bacharel é inerente à aprovação tem todas as disciplinas dos seus primeiros semestres dos diferentes currículos» (artigo 2.º, n.º 1) e o «grau de licenciado é inerente à aprovação em todas as disciplinas, monográficas, seminários e estágios previstos para as respectivas licenciaturas».

Por seu lado, o artigo 7.º do mesmo diploma estatui: «No Instituto Superior de Economia, designação que passa a ser dada ao Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, são ministrados os bacharelatos e as licenciaturas em Economia e Organização e Gestão de Empresas.»

E o artigo 24.º diz que «a informação final do bacharelato corresponde à média ponderada das notas obtidas em todas as disciplinas dos seus primeiros semestres do curso, sendo atribuído o coeficiente e, quer às disciplinas não agregadas quer a cada uma das disciplinas agregadas, para efeito de exame».

O mapa anexo a tal diploma refere o plano de estudos das diversas disciplinas por semestre, para os bacharelatos e para as licenciaturas, podendo, contudo, nos termos do artigo 6.º, o Ministro da Educação Nacional alterar as disciplinas de opção.

Porém, em 1974, pelo Decreto-Lei n.º 226/74, de 28 de Maio, «foram conferidos ao então criado conselho directivo do Instituto Superior de Economia os poderes necessários para introduzir na organização dos estudos as alterações que entendesse mais adequadas».

«Entendeu então o conselho directivo do Instituto Superior de Economia que as necessidades do País, no que respeitava às áreas de Economia e de Organização e Gestão de Empresas (antigo Curso de Finanças), já não justificarem o grau de bacharel, não tendo, em consequência, o mesmo sido considerado na organização curricular então aprovada e nas organizações curriculares vigentes desde então — palavras do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 67/86, de 26 de Março.

Porém, acrescenta, «divergências de interpretação quanto ao alcance dos poderes conferidos ao conselho directivo pelo Decreto-Lei n.º 226/74, de 28 de Maio, e orientações diversas referidas pelos órgãos de gestão do Instituto de Superior de Economia quanto à concessão do grau de bacharel, recomendam que seja tomada uma medida legal clarificadora da situação contemplada a adequado mecanismo de transição».

Por tal motivo dispõe o Decreto-Lei n.º 67/86:

Artigo 1.º É extinto o grau de bacharel em Economia e em Organização e Gestão de Empresas conferido pela Universidade Técnica de Lisboa através do Instituto de Economia.

Art. 2.º Os alunos que entre os anos lectivos de 1972-1973 e 1984-1985 se tenham inscrito pela primeira vez no 1.º ano nos cursos

de licenciatura em Economia e Organização e Gestão de Empresas ministrados pelo Instituto Superior de Economia poderão requerer a concessão do grau de bacharel em Economia e Organização e Gestão de Empresas, respectivamente.

Art. 3.º Cabe ao conselho científico do Instituto Superior de Economia fixar os planos de estudos que deveriam ou deverão ser cumpridos para a atribuição do grau de bacharel.

Art. 4.º O grau de bacharel pela Universidade Técnica de Lisboa através do Instituto Superior de Economia será conferido pela última vez no ano lectivo de 1986-1987.

É exemplo das divergências referidas no Decreto-Lei n.º 67/86 a informação n.º 4/89 do Instituto Superior de Economia, elaborada na sequência do requerimento do ora recorrente, em que pedia lhe fosse passada certidão do grau de bacharel em Organização e Gestão de Empresas, de 28 de Abril de 1989 (fl. 26 dos autos).

Isto é, perante divergências de interpretação quanto aos poderes de autonomia de gestão escolar conferidos pelo Decreto-Lei n.º 226/74 e efectivas orientações divergentes havidas pelos diversos e sucessivos órgãos do Instituto Superior de Economia quanto à concessão do grau de bacharel, foi o próprio legislador quem se viu na necessidade de vir clarificar a situação, fazendo, enfim, extinguir tal grau a partir do ano lectivo de 1986-1987, mas concedendo-o aos inscritos entre os anos lectivos de 1972-1973 e 1984-1985 pela primeira vez.

Não admira, pois, que se os próprios órgãos de gestão do Instituto Superior de Economia tiveram dúvidas tais que levaram o próprio legislador a instruir, classificando-as, o recorrente, mero aluno da escola, professando Organização e Gestão de Empresas, as tivesse.

O bacharelato em Organização e Gestão de Empresas existia por lei desde o Decreto-Lei n.º 520/72, de 15 de Dezembro, e manteve-se até, pelo menos, ao ano lectivo de 1986-1987, pelo que, tendo o recorrente correspondido ao respectivo plano do curso, podia, sem culpa, arrogar-se tal título, quando a própria lei o tornava lícito, e não existe nos autos prova em que, em determinado período que mediou no tempo a que se reportam os factos por que o recorrente foi punido, outra fosse a orientação dos órgãos de gestão do Instituto Superior de Economia em contrário da estabelecida na lei.

Por isso se compreende a fotocópia da certidão de fl. 13, obviamente, neste processo disciplinar, e sem entrar na problemática, já decidida no acórdão de 2 de Julho de 1991, recurso n.º 27 486, do valor do que ele certifica, nomeadamente se comprova o grau académico efectivo do recorrente.

Mesmo não o comprovando, o certo é que retira à conduta do recorrente um juízo de censurabilidade quando se arrogou com a habilitação de bacharel.

Se a lei permitia tal grau, se os órgãos de gestão do Instituto Superior de Economia o conferiam, se as dúvidas após 1974 foram tão grandes pelo elevado grau de autonomia conferido às escolas na criação e alteração de cursos que levaram o legislador a intervir, se o recorrente possuía aprovação em disciplinas curriculares suficientes ao plano do bacharelato, não lhe era censurável que, ao tempo, se arrogasse tal graduação, pois não lhe era exigível que as suas cautelas e diligências ultrapassassem os parâmetros da lei e do próprio Instituto.

É que, por outro lado, o ofício n.º 486, de 4 de Abril de 1989, do Instituto Superior de Economia à presidente do conselho directivo da Escola de Santo André, quanto às dúvidas desta acerca das ha-

bilitações literárias do recorrente, dizendo que este se encontra inscrito no 3.º ano do Curso de Gestão e não possuiu o bacharelato em Finanças ou Organização de Empresas, não infirma tal entendimento ou culpabiliza o comportamento do recorrente.

Com efeito, face ao disposto no Decreto-Lei n.º 67/86, já referido, a posição do Instituto não podia ser outra, sem embargo de aleatoriedade das opiniões face à lei. Mas não contradiz o que o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 67/86 faz — que, outrora, até à data dele, 26 de Março, houve dúvidas e comportamentos contraditórios dos sucessivos órgãos de gestão.

Questão diferente, mas que aqui não tem de ser tratada porque não vem posta, é a razão por que em tal ofício de 4 de Abril de 1989 se diz que o recorrente está inscrito no 3.º ano (fl. 7), quando em 15 de Abril de 1976 se certificava inscrito no 5.º ano (13 anos antes!) fl. 12, com cadeiras do 4.º ano em 16 de Março de 1978 (fls. 13, 14 e 15).

E o comportamento do recorrente depois do Decreto-Lei n.º 67/86, melhor, depois do ano lectivo de 1986-1987 (artigo 4.º), porque efectivamente ainda há declarações dele referentes aos anos lectivos de 1987-1988 e 1988-1989 que referem o bacharelato (fls. 35 e 90), não assume um descuido censurável, não só pelas razões ditas, que levam a poder, sem culpa, julgar-se integrado no espírito aquela lei, como, também, fazer supor-se constituído um direito com tal conteúdo.

Maior exigência só talvez pudesse fazer-se à justiça e talvez de algum mérito reconhecido.

Já é diferente a análise a fazer à divergência de classificações que operou.

Havendo, como havia, uma norma, o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 520/72, que claramente definia como encontrar a valoração do bacharelato, era temerário o comportamento do recorrente aceitando diferentes informes e, sobretudo, diferentes de ano para ano, quando sabia, e não podia desconhecer, da relevância oficial de tais declarações, seja pela divergência que apresentavam, seja do interesse fundamental relativo que representavam, pois iam concorrer com outras dos demais apresentados aos diversos concurso escolares.

Porém, dada a gravidade da sanção aplicada ao recorrente — um ano de inactividade — e de relativa menor importância desta divergência de declarações face à da eventual habilitação académica de bacharelato, em que a entidade recorrida assentou, é de crer que, se esta o tivesse previsto, necessariamente não deixaria de representar o erro e tirar efeitos jurídicos dele.

Nestes termos, conclui-se que o despacho recorrido sofre de vícios de violação de lei na parte em que considerou a declaração de bacharelato, pelo recorrente, como integrando uma infracção disciplinar do n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar, vício que conduz à anulação dele.

Assim, decide-se dar provimento ao recurso, anulando-se o despacho recorrido nos termos referidos.

Sem custas.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.**Assunto:**

Processo disciplinar. Deliberação camarária. Fundamentação de facto. Violação de lei. Desvio de poder. Prazo (artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho).

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Se numa reunião camarária em que foi tomada uma deliberação punitiva, aplicando uma pena disciplinar a um funcionário, foi presente o relatório final do processo disciplinar e foi lido pelo próprio instrutor do processo, tem de considerar-se cumprido o dever de fundamentação expressa dessa deliberação, quanto aos fundamentos de facto e quanto aos fundamentos de direito, por remissão para o dito relatório (muito embora não conste a referência na acta da reunião à concordância com o relatório).*
- 2 — *Aceitando a fundamentação de facto dessa deliberação, não podem vingar os vícios de violação de lei e de desvio de poder que o recorrente assaca à mesma deliberação, na medida em que a sua invocação assenta exclusivamente na tese de que ao ora recorrente não havia sido imputada nessa deliberação «a prática de qualquer facto, directa ou indirectamente» («sem que qualquer facto fosse assumido como fundamento para tal punição» — é a outra expressão utilizada pelo recorrente).*
- 3 — *A inobservância do prazo para ulimação do processo disciplinar e a falta de prorrogação desse prazo consideram-se meras irregularidades, que não afectam a validade de qualquer dos actos do procedimento disciplinar praticados após o termo do prazo, designadamente o acto conclusivo (artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho).*

Recurso n.º 29 721, em que são recorrente José Manuel Assunção Neto e recorrida a Câmara Municipal de Santarém. Relator o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — José Manuel Assunção Neto, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.ºmº Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, de 6 de Março de 1991, que negou «provimento ao recurso», por julgar «improcedentes todos os vícios imputados pelo recorrente ao acto impugnado», ou seja, a deliberação da Câmara Municipal de Santarém de 15 de Outubro de 1984 que aplicou ao recorrente a pena de demissão.

Na base do julgado, depois de enunciados pelo M.ºmº Juiz *a quo* os vícios que «cumpre apreciar» [«A) Caducidade do processo disciplinar»; «B) Nulidades processuais»; «C) Vício de forma»; «D) Vio-

lação de lei»; «E) Desvio de poder»], estão as seguintes considerações essenciais:

«Deste modo, a inobservância do prazo estabelecido pelo artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79 — independentemente da questão da regularidade da sua prorrogação — não afecta a validade de qualquer dos actos de procedimento disciplinar praticados após o seu termo, designadamente do respectivo acto conclusivo»;

«Com efeito, se o excesso do prazo não afecta a validade do acto impugnado, essa validade não pode ser afectada pelas irregularidades eventualmente cometidas na sua prorrogação»;

«A junção do relatório da Inspeção-Geral de Finanças em fotocópia simples, sem certificação, não constitui nulidade do procedimento disciplinar», e, do mesmo modo, «não constitui nulidade do processo disciplinar a circunstância de tais papéis serem incorporados no processo sem termo de juntada» («deste modo, mesmo admitindo que a via utilizada ou o modo de colocar a questão possam afectar a validade da resposta recebida, não há nulidade porque essa resposta não influiu no juízo da entidade decidente sobre os factos provados»);

«É certo que o acto punitivo não contém fundamentação autónoma de facto e de direito e que também não faz expressa apropriação dos fundamentos constantes do relatório do instrutor. Todavia, daqui não se segue que o acto punitivo se considere não fundamentado»;

«Contrariamente ao que o recorrente afirma, imputa-se-lhe a prática de factos susceptíveis de fundar responsabilidade disciplinar: os que o relatório do instrutor considerou provados» («tanto basta para, nos termos em que o recorrente coloca a questão da violação dos artigos 3.º e 4.º do Estatuto Disciplinar de 1984, se julgar improcedente o vício de violação de lei»);

«Incumbe ao interessado que alega desvio de poder indicar o motivo principalmente determinante que demonstre que o autor do acto agiu em vista de um fim não coincidente com o fim legal» («neste aspecto, o pensamento do recorrente percebe-se mal»).

2 — Nas suas alegações, conclui assim o recorrente:

«1.ª Os prazos determinados pelo artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 45 dias para ulimação do processo disciplinar e de 30 dias para sua possível prorrogação, eram de natureza pre-emptória;

2.ª A prorrogação só poderia ocorrer mediante prévio despacho da Câmara Municipal de Santarém, entidade com poder disciplinar sobre o recorrente, a qual o não proferiu, nem para ele foi solicitada;

3.ª Terminando o prazo para ulimação de processo disciplinar em 26 de Setembro de 1982, o prazo da possível prorrogação em 26 de Outubro de 1982 e sendo o processo apenas ultimado em 30 de Setembro de 1983, há muito caducou o eventual direito de a Câmara Municipal punir o recorrente;

4.ª Não conhecendo a caducidade do direito de punir e a nulidade processual daí resultante, a sentença recorrida violou o artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79;

5.ª O acto administrativo impugnado não contém, nem directa nem indirectamente, qualquer fundamentação de facto, ou de direito, sofrendo do vício de forma;

6.ª Não anulando tal acto, a sentença recorrida violou o n.º 2 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, os n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, os n.ºs 1 e 4 do Decreto-Lei

n.º 24/84, o n.º 1 do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e o artigo 815.º do Código Administrativo;

7.ª Aplicando a pena de demissão ao recorrente, sem lhe imputar a prática de qualquer facto, directa ou indirectamente, o acto impugnado violou a lei, nomeadamente o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24/84, conjugado com o n.º 1 do artigo 11.º, o artigo 815.º do Código Administrativo e o n.º 1 do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 100/84;

8.ª Não anulando o acto por violação de lei, a sentença recorrida violou ela própria as citadas disposições legais;

9.ª Invocando o seu poder disciplinar sobre o recorrente, a Câmara Municipal de Santarém demitiu-o com pena disciplinar sem que qualquer facto fosse assumido como fundamento para tal punição, estando o acto ferido de desvio de poder;

10.ª Não anulando o acto impugnado por esse fundamento, a sentença recorrida violou ela própria o artigo 815.º do Código Administrativo e o n.º 1 do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 100/84;

11.ª Deve, por isso, revogando-se a sentença recorrida, preferir-se decisão que declare a nulidade do acto impugnado, ou, quando assim se não entenda, que o anule por vício de forma, violação de lei e desvio de poder.»

3 — Nas suas alegações, a Câmara Municipal de Santarém limitou-se a sustentar, em síntese final, que «devia manter-se *in totum* a douta sentença recorrida e, conseqüentemente, manter-se a deliberação camarária punitiva de 15 de Outubro de 1984» (com a alegação foram juntas «duas certidões, relativas a factos posteriores à interposição do recurso contencioso de anulação», uma comprovativa de que o recorrente se encontra aposentado compulsivamente, tendo-lhe sido contado tempo de serviço «até 31 de Julho de 1982, data desde quando produz efeitos a substituição da pena de demissão pela de aposentação compulsiva», e outra comprovativa da condenação do recorrente em sentença transitada de 29 de Abril de 1991, do Tribunal Colectivo da Comarca de Santarém, pelo crime de peculato).

4 — Notificado da junção desses documentos, veio o recorrente responder que eles «não têm, aliás, qualquer relevância para a decisão do presente recurso» e juntou fotocópia de um requerimento datado de 6 de Agosto de 1986, dirigido à Câmara Municipal de Santarém, em que solicitou, «ao abrigo do citado artigo 16.º da Lei n.º 16/86, que a pena de demissão que lhe foi aplicada seja substituída pela de aposentação compulsiva», mas sem deixar ao mesmo tempo de se registar a interposição do recurso contencioso, ora em apreciação, e não tendo «qualquer dúvida quanto à procedência do recurso citado nem, obviamente, a ele renuncia».

5 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «o recurso não merece provimento» e sustentando ainda que «não tem de facto relevância o sentido da decisão em processo correcional», atendendo a que «a decisão do processo disciplinar é independente do processo criminal, mesmo versando sobre os mesmos factos», e que «o pedido de substituição da pena de demissão pela de aposentação compulsiva [...], atendendo aos termos do pedido, não pode significar qualquer aceitação do acto recorrido».

6 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.^{mo} Juiz *a quo* considerou que está «provada a matéria de facto seguinte, com interesse para a decisão da causa»:

«a) Em 10 de Agosto de 1982, a Câmara recorrida deliberou instaurar processo disciplinar contra o recorrente;

b) Esse processo iniciou-se em 12 de Agosto de 1982;

c) Com a data de 10 de Outubro de 1982, a fl. 415 do processo disciplinar, figura uma exposição dirigida pelo instrutor do processo ao presidente da Câmara, pedindo a prorrogação do prazo para a instrução do processo até 30 de Outubro de 1983;

d) O processado de fls. 437 a 470 do processo disciplinar é formado por fotocópias não autenticadas de um 'relatório' da Inspeção-Geral de Finanças, juntas pelo instrutor do processo;

e) Em 30 de Setembro de 1983 foi deduzida acusação contra o arguido pelos seguintes factos:

1) O arguido adquiriu um aquecedor marca *Hoover* para seu uso pessoal, mas que foi facturado juntamente com outros, factura essa que a Câmara Municipal de Santarém pagou;

2) Em 3 de Agosto de 1981, o arguido adquiriu 100 l de gasolina *super* e 200 l de gasóleo e em 17 de Novembro de 1981 adquiriu idênticas quantidades daqueles produtos, que utilizou em proveito próprio, mas que foram pagos pela Câmara Municipal de Santarém;

3) Em 3 de Janeiro de 1982, o arguido apropriou-se de 93 l de gasóleo, que foram pagos pela mesma Câmara;

4) Em Fevereiro/Março de 1981, o arguido apropriou-se de 18 000\$ produto da venda de um veículo sinistrado que tinha sido oferecido à corporação dos Bombeiros Municipais de Santarém;

5) Em 15 de Julho de 1981, o arguido apropriou-se de 4500\$, produto da venda de uma motorizada oferecida à dita corporação;

6) Em 25 de Novembro de 1981, a Câmara Municipal de Santarém pagou a aquisição de fardamentos para essa corporação, no valor de 36 000\$, quantia que o arguido mantém em seu poder, de forma abusiva;

7) Em Setembro de 1981, o arguido apropriou-se da quantia de 222 000\$, valor de um cheque ao portador, referente ao subsídio de emergência respeitante ao ano de 1981 do Serviço Nacional de Bombeiros, cheque que o arguido devia ter depositado na Caixa Geral de Depósitos, na conta dos Bombeiros Municipais;

8) e 9) Em 28 de Janeiro de 1981, o arguido desviou e utilizou em proveito próprio a quantia de 73 900\$, proveniente do Serviço Nacional de Ambulâncias: e não deu entrada nos cofres da Câmara Municipal de Santarém a verba de 408 950\$, referente a subsídios mensais fixos e prémios de saída, utilizando-a em proveito próprio;

10) Em 21 de Outubro de 1981, a Câmara Municipal de Santarém pagou à sociedade Figueiredo & Pires, L.^{da}, a factura n.º 85 379, de 28 de Janeiro de 1981, no valor de 47 750\$, relativa a material eléctrico, de que o arguido se apropriou;

f) Os factos ora descritos foram levados ao relatório final com os mesmos números atrás indicados, considerando-se como não provados os factos discriminados nos incisos 1), 2) e 3), tendo sido considerados provados os restantes factos da acusação;

g) No mesmo relatório, e com base nos factos dados como provados, foi proposta a aplicação ao arguido da pena de demissão;

h) Em 15 de Outubro de 1984, a Câmara recorrida tomou a deliberação que consta da acta, nos seguintes termos (acto impugnado):

«Processo disciplinar instaurado a José Manuel da Assunção Neto. — Foi presente o relatório final elaborado pelo Dr. Luís António

dos Santos Morgadinho, instrutor do processo disciplinar instaurado, por deliberação da Câmara de 10 de Agosto de 1982, ao funcionário José Manuel de Assunção Neto.

O relatório consta de fls. 733 a 744, tendo sido lido pelo próprio instrutor.

O assunto foi depois posto a debate, tendo seguidamente sido deliberado por maioria, com uma abstenção, mediante votação por escrutínio secreto, aplicar ao arguido, José Manuel da Assunção Neto, a pena de demissão do lugar de motorista do quadro da Câmara, devendo, no entanto, ser apurados e pagos os vencimentos que se considerem em dívida, deduzidos dos descontos que igualmente forem devidos, tudo em conformidade com a informação que o consultor jurídico apresentará.

[...]

7 — *Preliminarmente*, há que tomar posição sobre *dois pontos* provocados com a documentação junta pela Câmara recorrida na fase das alegações, as tais certidões «relativas a factos posteriores à interposição do recurso contencioso de anulação».

Um respeita à condenação do recorrente, em processo criminal, pelo crime de peculato, assente em factos que também constam do processo disciplinar.

Sabido como é — e trata-se de um dado inquestionável — que aqueles dois tipos processuais são independentes e têm sedes distintas, nenhuma relevância se pode extrair para o caso presente daquela condenação do recorrente. Até porque ela se localiza numa matéria factual que não é a única que preenche o processo disciplinar e que baseou a punição disciplinar do recorrente.

Nem, aliás, a Câmara recorrida pretende extrair qualquer efeito de tal condenação, limitando-se a «concluir que, afinal, o instrutor não emitira um juízo errado, ou destituído de qualquer base factual», no que respeitava «ao caso do ‘mata-incêndios’, envolvendo a emissão de um cheque ao portador e levantamento por parte do recorrente sem entrada nos cofres da Câmara» (o único comportamento do recorrente que, aparentemente, é comum aos dois processos referidos).

Outro ponto tem que ver com a situação de aposentação compulsiva em que o recorrente se encontra actualmente, na sequência da aplicação do artigo 16.º da Lei n.º 16/86, de 11 de Junho, a lei de amnistia, a seu requerimento, e que poderia projectar-se no plano da ilegitimidade activa superveniente, como pressuposto processual do recurso contencioso (cf. o acórdão de 20 de Outubro de 1987, recurso n.º 23 291).

Só que não pode chegar-se a essa projecção, com os efeitos processuais pertinentes, pela simples razão de que o recorrente apresentou-se a requerer a substituição da pena de demissão pela pena de aposentação compulsiva sem abdicar do resultado dos presentes autos, nem renunciando ao recurso contencioso — «nem, obviamente, a ele (ao recurso contencioso) renuncia», diz no requerimento —, o que significa que continua a ser parte legítima na causa [e, também, não se gera nenhuma situação de impossibilidade ou inutilidade supervenientes da lide, à luz do artigo 287.º, n.º 1, alínea e), do Código de Processo Civil].

8 — *Prosseguindo*, pois, com o conhecimento do mérito do recurso, importa saber se merece ou não censura a sentença recorrida, de acordo com a tese sustentada pelo recorrente nas suas alegações.

Essa tese, que reedita a posição inicial do recorrente perante o juízo a quo, pode condensar-se em *dois pólos*:

O dos motivos intrínsecos de ilegalidade do acto administrativo impugnado, aqui a deliberação camarária punitiva, traduzindo o vício de violação de lei e o vício de desvio de poder (as conclusões 7.ª a 10.ª das alegações);

O dos motivos extrínsecos de ilegalidade do mesmo acto, localizados na invocada «caducidade do direito de punir e a nulidade processual daí resultante», e no vício de forma, por falta de fundamentação de facto ou de direito (as seis primeiras conclusões das alegações).

Começando por aqueles motivos intrínsecos, por isso envolver mais eficaz tutela dos interesses ofendidos, na óptica do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, eles não podem, porém, desprender-se do dever de fundamentação expressa do acto administrativo, tal-qualmente se posiciona o recorrente (e esse dever de fundamentação é já um motivo extrínseco de ilegalidade).

É que o que o recorrente sustenta, quando invoca que há violação de lei e desvio de poder, é somente isto: foi-lhe aplicada a pena de demissão, «sem lhe imputar a prática de qualquer facto, directa ou indirectamente», ou, invocando o seu poder disciplinar, «a Câmara Municipal de Santarém demitiu-o com pena disciplinar sem que qualquer facto fosse assumido como fundamento para tal punição». Tal significa que, segundo esta tese, a deliberação contenciosamente impugnada não contém os fundamentos de facto e, consequencialmente, não há infracção disciplinar apurada que se conheça e possa apoiar a punição disciplinar.

De onde se pode perfeitamente constatar que, se se apurar que não falta a fundamentação de facto, ou que, e é o mesmo, foi cumprido o dever de fundamentação expressa do acto administrativo em causa, carece de suporte a invocação dos ditos motivos intrínsecos da ilegalidade desse acto. Pois que, sempre se terá de concluir que há infracção disciplinar, há, portanto, a prática de factos imputados ao recorrente — e que ele, aliás, não questiona nunca — e há correspondência com o exercício de um poder disciplinar conformemente ao fim legal.

Interessa, pois, verificar se foi respeitado, *in casu*, no mínimo que seja, o dever de fundamentação expressa do acto administrativo, como exigência constitucional decorrente do n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (versão actual), conjugado com o artigo 66.º do Estatuto Disciplinar aplicado, constante do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

E parece que sim, tal-qualmente vem sustentado na sentença recorrida.

Basta reparar que da alínea *h*) da matéria de facto fixada na sentença consta que na reunião camarária foi «presente o relatório final» do processo disciplinar em causa, referenciado pelas páginas enumeradas, «tendo sido lido pelo próprio instrutor».

Sendo assim, é explícito o sentido de que a deliberação em causa se apropriou inteiramente desse relatório final, dos seus fundamentos de facto (o mesmo se diga de fundamentação de direito dele constante). De outro modo, deixaria de ter razão de ser a referência que é feita da acta a que foi «presente o relatório final», ou seja, que ele foi apresentado na reunião, e à leitura que foi feita «pelo próprio instrutor».

A aceitar mesmo que, no caso de concordância com o relatório, tem de cumprir-se o dever de fundamentação expressa da decisão, à luz do citado artigo 66.º, n.º 1, o cumprimento está aqui patente por via do teor da acta da reunião camarária. É irrelevante a falta de menção da palavra «concordância» ou outra equivalente, nessa acta, pois tem de aceitar-se a fundamentação *per relatione*, em toda a sua extensão, da deliberação em causa, face aos termos adoptados e à interpretação que deles se faz.

Não vingando, deste modo, o invocado vício de forma, também não podem acolher-se os vícios de violação de lei e de desvio de poder que o recorrente assaca à dita deliberação, exactamente porque a sua invocação assentava exclusivamente na tese de que ao recorrente não teria sido imputada nessa deliberação «a prática de qualquer facto, directa ou indirectamente» («sem que qualquer facto fosse assumido como fundamento para tal punição» — é outra expressão utilizada pelo recorrente). Aceite a fundamentação de facto por remissão para o relatório final, os factos aí constam, como flui das alíneas e), f) e g) da matéria de facto fixada na sentença recorrida.

Com o que im procedem as conclusões 5.ª a 10.ª das alegações do recorrente.

Fica apenas o motivo extrínseco da ilegalidade da mesma deliberação, localizado na invocada «caducidade do direito de punir e a nulidade processual daí resultante», com expressa indicação do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, o Estatuto Disciplinar anterior ao de 1984, e que ninguém questiona ser ao caso aplicável.

Também neste ponto carece o recorrente de razão.

Isto porque não merece censura a tese acolhida pelo M.^{mo} Juiz *a quo* de considerar mera irregularidade de processo disciplinar a inobservância do prazo para ulatimação desse processo e a falta de prorrogação deste prazo, na medida em que ela se conjuga com a jurisprudência administrativa corrente.

A afirmação feita pelo M.^{mo} Juiz *a quo* de que tal inobservância «não afecta a validade de qualquer dos actos do procedimento disciplinar praticados após o seu termo, designadamente do respectivo acto conclusivo», corresponde a um dado jurisprudencial adquirido, como se regista na sentença.

Com o que também im procedem as conclusões 1.ª a 4.ª das alegações do recorrente.

9 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, confirmando a sentença recorrida.

Custas a cargo do recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria fixadas, respectivamente, em 12 000\$ e 6000\$.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* [(relator), com a declaração de que consideraria o recorrente parte ilegítima — ilegitimidade superveniente —, face à substituição da pena de demissão pela pena de aposentaçãõ compulsiva, a seu requerimento, na linha de orientação do acórdão de 20 de Outubro de 1987, recurso n.º 23 291] — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Recurso n.º 30 529, em que são recorrente Clementina Afonso e recorrido o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Clementina Afonso, oficial administrativo principal do quadro do Instituto Geográfico e Cadastral, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, datado de 13 de Fevereiro de 1992, que lhe negou provimento ao recurso hierárquico que, em tempo, havia interposto dos despachos de 19 e 26 de Novembro de 1991 do director-geral daquele Instituto, na parte em que a colocara na Direcção Regional do Douro Litoral, em Santa Maria da Feira.

Invoca como fundamento as razões de facto e do direito constantes do seu requerimento de fls. 2 e 4.

2 — A entidade recorrida, na resposta de fls. 31 a 36, para além de contestar os fundamentos do mérito da pretensão, levantou a questão prévia da irrecorribilidade do acto contenciosamente impugnado, que classifica de meramente confirmativo dos actos praticados pelo director-geral do Instituto Geográfico e Cadastral, actos administrativos esses já contenciosamente recorríveis, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, por advirem do órgão de um serviço público dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa.

3 — O Ex.^{mo} Representante do Ministério Público, no douto parecer de fls. 59 e 60, após junção da sentença de fls. 50 e seguintes e da informação de fl. 49, entende que o Tribunal deverá suspender a instância. É isto porque os referidos actos do director-geral do Instituto Geográfico e Cadastral foram anulados contenciosamente pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, no processo que ali correu sob o n.º 43/92, actualmente em recurso jurisdicional neste Supremo Tribunal.

Deste modo, se aquela decisão vier a ser confirmada, a anulação terá efeito *erga omnes*, por ser essa uma das consequências de uma anulação contenciosa, deixando de ter utilidade o prosseguimento da presente lide.

4 — A recorrente não se opõe à proposta assim formulada, mas a entidade recorrida, igualmente ouvida sobre o assunto, entende que uma eventual suspensão da instância só se justificará depois de decidida a questão prévia e no caso de ser entendido que o recurso deverá prosseguir os seus termos, adiantando que se for julgada procedente a questão prévia levantada, tem-se imediatamente por finda a instância.

Decidindo:

Nos termos no n.º 1 do artigo 297.º do Código de Processo Civil, o Tribunal pode suspender a instância quando entender que ocorre motivo justificativo para tanto.

No caso que nos ocupa, dos despachos do director-geral do Instituto Geográfico e Cadastral de 19 e 26 de Novembro de 1991, recorreu

a interessada contenciosamente para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e hierarquicamente para a entidade aqui recorrida.

Ali, foram tais actos anulados; aqui, foram confirmados.

Destas duas decisões foram interpostos recursos, ambos para este Supremo Tribunal Administrativo: um, jurisdicional (da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo), outro, contencioso (do acto do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território).

Torna-se evidente que se a decisão que vier a ser proferida no primeiro dos recursos for confirmativa da decisão já pronunciada em 1.^a instância, tornará inútil o conhecimento de todas as questões (prévias e de mérito) discutidas neste processo.

Acresce que a suspensão da instância, nas condições apontadas, nenhum prejuízo acarreta para as partes, mas, com tal medida, afastam-se hipotéticas divergências de julgados sobre idênticas questões de facto e de direito, incluindo a própria questão prévia da recorribilidade ou irrecorribilidade do despacho ora impugnado. Com efeito, à decisão que vier a ser tomada no recurso jurisdicional deverá reconhecer-se a mesma autoridade, tanto às questões de mérito que decida como às questões preliminares que sejam antecedente lógico indispensável àquela emissão.

Daí que se não justifique o entendimento que a entidade recorrida expressa a fls. 65 e 66.

Encontra-se, pois, justificada a proposta feita pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, que este Tribunal subscreve.

Termos em que se acorda suspender a instância até ser proferida decisão naquele recurso jurisdicional.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Carreira de enfermagem. Enfermeiro supervisor. Concurso do grau 4. Acto inexistente.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Para o concurso de acesso ao grau 4 de enfermeiro supervisor, nos termos do Decreto-Lei n.º 305/81, de 12 de Novembro, e da Portaria n.º 681/82, de 8 de Julho, é necessário ser enfermeiro do grau 3, chefe ou assistente, com o curso de administração de serviços de enfermagem, o curso de pedagogia e administração ou o curso de especialização em enfermagem existente à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 305/81, acrescido de formação que habilite para o exercício as funções de administração previstas para o grau 3 (excepto se habilitados com qualquer das secções do curso de enfermagem com-*

plementar), três anos no grau 3 e nas respectivas funções e classificação de serviço não inferior a Bom.

2 — *Assim, nunca o curso de pedagogia e administração, criado pela Portaria n.º 681/82, pode substituir o curso de administração de serviços de enfermagem previsto no n.º 3 do artigo 14.º, antes lhe acresce.*

Recurso n.º 30 686, em que são recorrente o conselho de administração do Hospital de Egas Moniz e recorrida Maria La Salette Camilo de Abreu Ribeiro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

O conselho de administração do Hospital de Egas Moniz recorre para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que, por violação dos artigos 10.º, n.º 7, 14.º, n.º 3, e 18.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 305/81 e 1.º e 5.º da Portaria n.º 681/82, anulou a deliberação dele, de 6 de Dezembro de 1990, que excluiu Maria La Salette Camilo de Abreu Ribeiro do concurso de provimento de acesso para o grau 4 da carreira de enfermagem.

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

8.1 — Os requisitos referidos no n.º 8 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 305/81 são exigíveis, como o próprio preceito expressamente dispõe, para além dos requisitos exigidos no n.º 7 do artigo 10.º, e não em substituição dos cursos por esse preceito exigidos;

8.2 — Nada na letra dos referidos preceitos do n.º 7 do artigo 10.º e do n.º 8 do artigo 18.º permite a interpretação de que a formação exigida no segundo pode substituir a exigida no primeiro.

Tal interpretação, não tendo na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, não pode ser considerado (Código Civil, artigo 8.º, n.º 2);

8.3 — Ao contrário, o exame atento do disposto no n.º 6 do artigo 10.º, n.º 2 do artigo 14.º e n.º 8 do artigo 18.º, todos do Decreto-Lei n.º 305/81, e, ainda, na Portaria n.º 681/82, claramente impõe a interpretação de que o curso criado por esta portaria se destina a preparar os enfermeiros para o exercício de funções de docência e administração no grau 3 mas não substitui os cursos previstos no n.º 3 do artigo 14.º exigíveis para o exercício de funções nas mesmas áreas mas no grau 4;

8.4 — Não se verificou, pois, no acto recorrido, a violação de lei alegada pelo então recorrente e confirmada na sentença do M.^{mo} Juiz *a quo* que, aliás, fundamentou a sua decisão na convicção de que, salvo o devido respeito, não tem suporte legal — de que os cursos previstos no n.º 8 do artigo 18.º podem substituir os exigidos no n.º 7 do artigo 10.º

A recorrida também alegou, tendo concluído:

1) O M.^{mo} Juiz *a quo*, se bem que *en passant*, também julgou verificado o, pela ora recorrida, assacado vício de forma;

2) O recorrente não ataca, nesta vertente, a douta sentença, pelo que, assim e nesta parte, ela transitou em julgado;

3) Mesmo que assim se não queira entender, a douta sentença sob recurso, na parte em que julgou verificado o vício de violação

de lei, fez boa interpretação e aplicação do direito aos factos, pelo que, salvo merecido respeito, não merece censura;

4) Admnicularmente, a ora recorrida considera que, salvo o merecido respeito, no acto do caso concorrem os assacados vícios geradores de inexistência jurídica.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público foi de parecer que o recurso merece provimento, devendo revogar-se a decisão recorrida, nos termos que aqui se dão por reproduzidos.

«O curso de pedagogia e da administração, criado pela Portaria n.º 681/82, de 8 de Julho, destina-se apenas a conferir a habilitação de formação equivalente ao curso de especialização previsto no artigo 14.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 305/81 e que, nos termos do n.º 6 do artigo 10.º do mesmo diploma, passou a constituir uma das condições de acesso ao grau 3 da carreira de enfermagem.

O que o legislador pretendeu, ao estabelecer o requisito habilitacional do n.º 8 do artigo 18.º do mesmo diploma para o acesso ao grau 4 da carreira, foi evitar que os enfermeiros integrados no grau 3 ao abrigo de disposição transitória, como dispensa de habilitação de formação que passou a ser exigida segundo o novo regime legal, pudessem progredir na carreira sem previamente adquirirem tal habilitação.

É, assim, evidente que qualquer dos referidos cursos não dispensa nem substitui a habilitação de formação, de nível mais especializado, que constitui condição de acesso ao grau 4 da carreira (curso de pedagogia aplicada ao ensino de enfermagem e curso de administração de serviços de enfermagem). De outro modo, cair-se-ia na incongruência de permitir que os profissionais em causa ascendessem ao grau 4 da carreira quando atingissem o nível de formação de quem garantiria o desempenho das funções correspondentes às categorias de grau imediatamente inferior, segundo os critérios de exigência legalmente estabelecidos.

A interpretação acolhida na sentença recorrida não tem, também, qualquer apoio na letra da lei [. . .]»

O processo tem os «vistos» dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos.

Cumprir decidir.

I — *Matéria de facto*:

A) Em 26 de Março de 1985, a ora recorrida requereu a admissão ao concurso de acesso para provimento de uma vaga do grau 4 da carreira de enfermagem, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 49, de 28 de Fevereiro de 1985;

B) A recorrente fez acompanhar o requerimento de seis documentos, entre eles um diploma comprovativo da conclusão, com a aproveitamento, do «curso de pedagogia e administração para enfermeiros especialistas», o qual certifica que a recorrida concluiu tal curso em 15 de Abril de 1983 e que é passado de acordo com a Portaria n.º 681/82, de 8 de Julho;

C) O júri do concurso referido, em 8 de Abril de 1985, deliberou a exclusão da candidata Maria La Salette Camilo de Abreu Ribeiro por não ter as condições previstas no n.º 7 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 305/81, de 12 de Novembro, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 324/83, de 6 de Julho;

D) A lista de candidatos, com a exclusão da recorrida, foi homologada por acto declarado juridicamente inexistente, em recurso contencioso, por ter sido publicado como acto do conselho de gerência

do Hospital de Egas Moniz, quando fora praticado exclusivamente pelo Dr. Domingos Filipe, ao tempo presidente do referido conselho;

E) Em 6 de Dezembro de 1990, o conselho de administração do Hospital de Egas Moniz homologou a mesma lista de candidatos referida na alínea c), excluindo a recorrida nos termos referidos pelo júri;

F) Este acto de homologação e a lista foram publicados no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 3, de 4 de Janeiro de 1991, constando a recorrida como excluída «por não ter as condições previstas no n.º 7 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 305/81, de 12 de Novembro, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 324/83, de 6 de Julho.

II — *O direito*.

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, são:

1) Se o acto contenciosamente impugnado é juridicamente inexistente;

2) Se o acto contenciosamente impugnado sofre de vício de violação de lei;

3) Se o acto contenciosamente impugnado sofre de vício de forma.

1 — Embora a recorrida se conforme com a sentença na parte em que lhe deu provimento ao recurso por vício de violação de lei, já não está de acordo com ela na parte em que não considerou procedente os vícios geradores de inexistência jurídica do acto que impugnou, reproduzindo o que, para tanto, alegou nos autos.

Ora, não tendo a recorrida directamente impugnado tal decaimento, nem assim está vedado ao Tribunal conhecê-lo, por via de se tratar de matéria de conhecimento oficioso, de qualquer tempo e em qualquer instância.

Mas não tem razão a recorrida, aliás como se decidiu na sentença agravada.

A deliberação ora contenciosamente impugnada foi proferida «por ter sido dado, por acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, como inexistente o acto que homologou a lista de admissão do concurso de provimento de acesso para o grau 4 da carreira de enfermagem, a que corresponde a categoria de enfermeiro supervisor, letra F, do quadro de pessoal de enfermagem do Hospital de Egas Moniz, cujo aviso de abertura foi publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 28 de Fevereiro de 1985 [. . .]»

Isto é: a deliberação contenciosamente impugnada foi proferida em execução daquele duto Supremo Tribunal, pretendendo pois estirpar os vícios de que padecia o despacho declarado inexistente, tanto quando assentaram estes na pretensa atribuição como órgão colegial da vontade do Hospital de Egas Moniz, quando, na verdade, tal despacho foi tão-só produto de uma vontade individual de um dos respectivos membros, o seu presidente ao tempo.

Porém, não foi um acto secundário levado a efeito pela própria Administração para sanar tais vícios que descobriu no acto primário consubstanciado naquele despacho, mas um acto primário, uma nova manifestação de vontade da Administração operada em cumprimento da decisão do Tribunal, que a todos se impõe.

Por outro lado, se é verdade que o acto declarado juridicamente inexistente, como o acto nulo, nenhuns efeitos produz, não podia ele, como parece crer a ora recorrida, produzir o efeito da caducidade do decurso do prazo de concurso inicial. O acto declarado inexistente foi o de homologação da lista de admissão, e só ele, e não também, nem como consequência, o da abertura do próprio concurso e actos

consequentes até àquele. Razão por que os respectivos efeitos, que, ficaram suspensos no decurso da lide judicial inicial tendente à averiguação da legalidade da homologação da lista de 9 de Abril de 1985, se retomem em tudo e enquanto as condições iniciais o permitam. De contrário, como bem se diz na decisão agravada, dado o tempo que, em geral, demora o processamento de um recurso contencioso e (ou) jurisdicional, sempre os administrados veriam prejudicados os seus direitos e legítimas expectativas adquiridas quando se apresentassem a qualquer concurso.

Improcede assim este vício levantado pela ora recorrida.

2 — Nos termos do n.º 7 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 305/81, de 12 de Novembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 324/83, de 6 de Julho, «o acesso ao grau 4 faz-se por concurso de provas públicas (discussão curricular), a que podem concorrer os enfermeiros do grau 3 que sejam chefes ou assistentes após permanência de três anos no grau das suas funções e classificação de serviço não inferior a *Bom*, desde que habilitados com o curso de administração de serviço de enfermagem, para a categoria de enfermeiro supervisor, ou com o curso de pedagogia aplicada ao ensino de enfermagem, para a categoria de enfermeiro-professor, cursos estes previstos no n.º 3 do artigo 14.º»

A ora recorrida concorreu a uma vaga do grau 4 na categoria de enfermeiro supervisor.

Assim, além das condições da primeira parte daquele n.º 7 — ser enfermeira do grau 3, e era chefe, com três anos nessas funções e grau, classificação de serviço não inferior a *Bom* —, tinha também, por via daquele normativo, que possuir um curso de administração de serviço de enfermagem, nos termos do n.º 3 do artigo 14.º

Mas não só.

É que o n.º 8 do artigo 18.º do mesmo diploma dispõe: «Os enfermeiros integrados no grau 3 como enfermeiros-chefes ou enfermeiros assistentes só podem ascender ao grau 4 desde que, para além dos requisitos exigidos no n.º 7 do artigo 10.º, estejam habilitados com o curso de especialização em enfermagem, estruturada nos termos do n.º 2 do artigo 14.º, ou habilitados com um dos cursos de especialização em enfermagem existentes à data da entrada em vigor do presente diploma, *acrescida* da formação que os habilite para o exercício das funções de docência e de administração previstas para o grau 3. São dispensados desta última formação os enfermeiros habilitados com qualquer das secções do actual curso de enfermagem complementar.» [Itálico nosso].

Por seu lado, o n.º 1 do artigo 4.º dispõe: «Os cursos de especialização *que dão acesso ao grau 3* deverão ser reestruturados ou criados, por forma a habilitar os enfermeiros quer para a prestação de cuidados de enfermagem nas especializações legalmente instruídas, quer para o exercício de funções nas áreas de docência e de administração neste grau». [Itálico nosso].

Finalmente, a Portaria n.º 681/82, de 8 de Julho, criou o curso de pedagogia e de administração para enfermeiros especialistas, nos termos do n.º 8 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 305/81, para dar a formação necessária aos actuais enfermeiros especialistas que não possuam qualquer das secções do curso de enfermagem complementar que os habilite para o exercício das funções de docência e de administração previstas *para o grau 3* [itálico nosso e palavras do preâmbulo de tal portaria].

Temos assim que, no caso da ora recorrida, haveria ela de satisfazer os seguintes requisitos para o concurso de acesso ao grau 4 de enfermeiro supervisor:

1 — *Ser enfermeiro de grau 3*, chefe ou assistente, obviamente com todas as habilitações correspondentes a esse grau 3, que, nos termos das disposições combinadas do n.º 7 do artigo 10.º, n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º e n.º 8 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 305/81 e da Portaria n.º 681/82, são:

1.1 — Curso de administração de serviços de enfermagem (n.º 3 do artigo 14.º);

1.2 — Curso de pedagogia e administração (n.º 2 do artigo 14.º e Portaria n.º 611/82), ou curso de especialização em enfermagem existente à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 305/81, *acrescido* de formação que habilite para o exercício de funções de administração previstas para o grau 3, excepto se habilitada com qualquer das secções do curso de enfermagem complementar — artigo 18.º, n.º 8;

2 — Três anos no grau 3 e nas respectivas funções;

3 — Classificação de serviço não inferior a *Bom*;

É claramente o que decorre da letra do Decreto-Lei n.º 305/81, conjugada com todo o espírito do respectivo enquadramento.

Efectivamente, nos termos do artigo 2.º desta lei, no grau 3 correspondem as categorias de enfermeiros especialistas, chefes e assistentes e, no grau 4, enfermeiros-supervisores e enfermeiros-professores. Para progredirem de um para outro grau hão-de os enfermeiros ter habilitação para o exercício de funções de administração e docência que lhe hão-de assegurar, respectivamente, o grau de supervisor ou de professor. Para tanto, hão-de, pois, igualmente deter, já no grau 3, tal habilitação, que, outrora, era dada pelas secções de administração e de ensino, respectivamente, do curso de enfermagem complementar.

Quem não detivesse tais habilitações destas secções — que eram os chamados enfermeiros especialistas, do grau 3 — havia de adquirir a formação respectiva necessária. Tal foi o desiderato, com se lê do preâmbulo da Portaria n.º 681/82, com a criação do curso de pedagogia e de administração.

Por isso é que, coerentemente, o n.º 9 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 305/81 põe em alternativa este último curso com o curso de especialização, existente à data da sua entrada em vigor, *acrescido* da referida formação que habilite em funções de administração ou docência. Só serão dispensados de tal formação habilitadora os já portadores de habilitações das secções do então curso de enfermagem complementar, porque justamente habilitavam para as referidas funções de docência ou administração.

Donde decorre que, nestes termos, nunca o curso de pedagogia e administração, criado pela Portaria n.º 681/82, pode substituir o curso de administração de serviços de enfermagem previsto no n.º 3 do artigo 14.º, antes lhe acresce.

O mesmo é dizer que, diferentemente do que defende a recorrida, a Portaria n.º 681/83 não preenche toda a previsão do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 305/81, mas tão-só o seu n.º 2, não sendo as secções de ensino e administração do curso de enfermagem complementar equivalentes ao novo curso, criado pela referida portaria, de pedagogia e de administração, pelo que nenhuma censura há a fazer ao aviso do concurso em causa quando fez crescer ao curso de enfermagem

complementar (secção de administração) o curso de especialização de enfermagem.

Ou, como bem diz o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, tal como o de pedagogia e administração da Portaria n.º 681/82 apenas se destina a conferir habilitação de formação equivalente ao curso de especialização previsto no artigo 84.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 305/81 e que, nos termos do n.º 6 do artigo 10.º do mesmo diploma, passou a constituir uma das condições de acesso ao grau 3.

Assim, o legislador, ao estabelecer o requisito habilitacional do n.º 8 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 305/81 para o acesso ao grau 4, pretendeu «evitar que os enfermeiros integrados no grau 3 ao abrigo de disposição transitória, com dispensa de habilitação de formação que passou a ser exigida segundo o novo regime legal, pudessem progredir na carreira sem previamente adquirirem tal habilitação».

Pelo que, diferentemente do que se diz na sentença agravada, a habilitação da recorrida apenas a coloca em posição de equivalência aos demais enfermeiros do grau 3 não integrados por via não concursal.

O que o mesmo é dizer que a decisão *a quo* fez errada interpretação e aplicação das normas jurídicas referidas, pelo que procede o recurso.

Nestes termos, decide-se revogar a decisão recorrida e, concedendo provimento ao recurso, julgar não verificado o vício de violação de lei, devendo, em consequência, os autos baixar ao tribunal recorrido para conhecer do restante vício alegado ali, consubstanciado nas conclusões 3), e 4), das alegações da ora recorrida, então recorrente, porquanto, diversamente do que esta concluiu em 1), e 2), das alegações para este Supremo Tribunal Administrativo, o tribunal *a quo* não apreciou o vício de forma ali invocado, como expressamente decorre da sentença sob recurso, limitando-se-lhe a fazer uma referência indirecta sem preocupação de o tornar objecto da sua cognição.

Custas pela agravada, com 20 000\$ de taxa de justiça e 10 000\$ de procuradoria.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — Rui Manuel Pinheiro Moreira (relator) — António Fernando Samagaio — João Vaz Rebordão. — Foi presente, Carlos Alberto Fernandes Cadilha.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Notificação. Prazo do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Ser «informado» de determinada decisão equivale a ser dela notificado, pois, nos termos do n.º 2 do artigo 228.º do Código de Processo Civil, «a notificação serve para [...] dar conhecimento [...].»*
- 2 — *A dilatação do prazo de recurso prevista no n.º 2 do artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos está condicionada ao uso da faculdade prevista*

no n.º 1 do mesmo preceito dentro do prazo de 30 dias aí fixado.

Recurso n.º 30 766, em que são recorrente J. Lara & Roleira, L.^{da}, e recorrida a Junta Autónoma dos Portos do Norte. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

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

J. Lara & Roleira, L.^{da}, com sede em Carvalha, freguesia de Campos, concelho de Vila Nova de Cerveira, veio interpor recurso jurisdicional da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que, por extemporaneidade, rejeitou o recurso contencioso por aquela interposto da decisão da Junta Autónoma dos Portos do Norte que cancelou a licença concedida à recorrente para a «dragagem de um troço a executar entre os perfis 0 e 20 [...] relativo à abertura de um canal no rio Coura [...]».

Nas respectivas alegações formulou as seguintes conclusões:

1.ª A recorrente não foi notificada, com todos os requisitos que as notificações devem revestir, do acto administrativo, mas apenas dele «informada»;

2.ª Recebida essa «informação», a recorrente diligenciou, primeiro por carta dirigida à Junta Autónoma dos Portos do Norte antes de decorrido um mês sobre a dita informação, e, depois, por via de requerimentos formais dirigidos àquela entidade e à Direcção-Geral dos Portos, a obtenção de certidões do teor do acto de cuja existência fora «informada»;

3.ª A Direcção-Geral dos Portos não passou qualquer certidão e a Junta Autónoma dos Portos do Norte passou e enviou à recorrente uma certidão que não obedece aos requisitos legais, nomeadamente os consignados no artigo 30.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LTPA), e que, na realidade, nada certifica;

4.ª Inexistindo notificação e não sendo passadas certidões — apesar de pedidas, ao menos a primeira vez, dentro do prazo —, haverá que considerar tempestiva a interposição do recurso.

A autoridade recorrida contra-alegou, sustentando a confirmação da decisão recorrida.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de o recurso não merecer provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A decisão recorrida deu como factos provados:

1) A comissão administrativa da Junta Autónoma dos Portos do Norte, em 21 de Maio de 1990, concedeu à firma J. Lara & Roleira, L.^{da}, o alvará de licença n.º 6/90, para a dragagem de um troço a executar entre os perfis 0 a 21 do projecto elaborado dos Serviços de Fisiografia da Direcção-Geral dos Portos, relativo à abertura de um canal no rio Coura, entre a foz e a ponte de Vilar de Mouros, tudo conforme o documento de fls. 7 a 9, aqui dado por reproduzido;

2) O Sr. Engenheiro-Director dos Portos e administrador-delegado da Junta Autónoma dos Portos do Norte enviou à firma recorrente, em 11 de Junho de 1991, o ofício n.º 871, processo EV/18-DHP, com o seguinte teor: «*Abertura de um canal no Rio Coura* — Ex.^{mos} Senhores, dando cumprimento às instruções recebidas da Direcção-Geral dos Portos, informo VV. Ex.^{as} que, a partir desta data, é dada por

finda a dragagem relativa à abertura de um canal no rio Coura e cancelada a respectiva licença, concedida através do alvará n.º 6/90, de 21 de Maio» (fl. 15);

3) O ofício acabado de transcrever foi recebido pela destinatária em 13 de Junho de 1991 (fl. 29);

4) A ora recorrente enviou ao Sr. Director da Direcção-Geral de Portos o ofício de fls. 20 e 20 v.º, cujo teor se dá por reproduzido;

5) Tal ofício-requerimento foi enviado em 2 de Agosto de 1991 e recebido em 5 de Agosto de 1991 (fls. 21 e 22).

Expostos os factos, importa analisar se a decisão recorrida fez correcta aplicação do direito.

Nas suas alegações, a recorrente começa por sustentar que foi apenas «informada» e não notificada da decisão de que recorreu.

E essa decisão, como se vê da petição inicial do recurso contencioso, foi a de 11 de Junho de 1991, consubstanciada no próprio ofício em que é comunicada, e no recurso contencioso foi imputada à entidade recorrida.

A não ser essa a decisão integrada, mas outra decisão da autoria do director-geral dos Portos, então estar-se-ia perante a ilegitimidade da entidade recorrida.

Assim, sendo a decisão constante do ofício de fl. 15 que vem impugnada e tendo a recorrente dela sido informada, tem de entender-se que houve notificação, porque, na expressão do artigo 228.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, «a notificação serve para [...] dar conhecimento de um facto».

Problema diferente é que essa notificação não tenha respeitado as exigências previstas no artigo 30.º da LPTA.

Mas é precisamente na previsão de tal eventualidade que o artigo 31.º da mesma Lei admite a possibilidade de se requerer certidão que contenha os elementos em falta e o prolongamento do prazo para o recurso.

Todavia, esta dilatação do prazo vem condicionada ao uso daquela faculdade, nos termos previstos, ou seja, no prazo de um mês a partir da notificação tida como irregular.

A não se entender assim, não se justificaria a imposição de um tal prazo.

Ora, quanto ao requerimento apresentado em 5 de Agosto de 1991, é manifesto que já tinha sido excedido em muito o referido prazo de um mês.

Alega, todavia, a recorrente que já antes e dentro do referido prazo escrevera ao Sr. Engenheiro-Director dos Portos e administrador-delegado da Junta Autónoma dos Portos do Norte uma carta (fl. 26), na qual pedia para lhe ser dada uma perspectiva do futuro, em virtude dos elevados investimentos e encargos [...]

Mas não só não fez prova da data dessa carta, apesar de expressamente convidada a fazê-lo, como sobretudo o conteúdo da mesma carta não preenche a previsão do citado artigo 31.º da LPTA.

Na verdade, nessa carta pede-se uma «perspectiva em termos de futuro» e não a indicação ou notificação irregular inicial, que é o que se prevê no citado artigo 31.º da LPTA, em alternância ao pedido de certidão.

Do exposto resulta que não se verificando qualquer condicionante do prolongamento do prazo de recurso, este foi introduzido em juízo muito depois de esgotado tal prazo, pelo que nenhuma censura merece a decisão que, por extemporaneidade, rejeitou o recurso contencioso.

Deste modo, acorda-se em negar provimento ao presente recurso jurisdicional.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Procedimento disciplinar. Infracção de natureza simultaneamente disciplinar e penal. Prescrição. Infracções consumadas fora da sede do serviço. Violação do dever de isenção. Dosimetria das sanções disciplinares e controlo judicial.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Para que seja aplicável ao procedimento disciplinar o prazo prescricional mais longo correspondente ao procedimento judicial-penal, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, apenas importa indagar da pena máxima abstractamente cominada na lei penal para o tipo legal de crime em cuja previsão os factos disciplinarmente relevantes sejam, igualmente em abstracto, susceptíveis de subsunção.*
- 2 — *A circunstância de os bens públicos fraudulentamente apropriados pelo arguido se encontrarem transitariamente depositados em instalações de sua pertença e que o mesmo disponibilizara para o efeito e, bem assim, o facto de o serviço laboral de que o arguido ilicitamente beneficiou haver sido prestado fora da sede do serviço — mas dentro do horário efectivo do prestador adstrito ao serviço público —, tornam-se irrelevantes para afastar a responsabilidade disciplinar das condutas do funcionário beneficiário, sendo certo que este se encontra, além do mais, sujeito ao «dever de isenção» consistente em «não retirar vantagens directas ou indirectas, pecuniárias ou outras das funções que exerceu[...]» e vinculado a «não usar ou permitir que outrem use ou se sirva de quaisquer bens pertencentes à Administração cuja posse ou utilização lhe esteja confiada para fim diferente daquele a que se destinam» — cf. o n.º 5 do artigo 2.º e o n.º 2 do artigo 25.º, ambos do citado Estatuto.*
- 3 — *No domínio da aplicação das sanções disciplinares, o juiz administrativo não pode impor o seu critério de apreciação à autoridade detentora do poder disciplinar, apenas lhe sendo facultado intervir — anulando o acto punitivo — nas hipóteses de comissão de injustiça notória*

ou de manifesta desproporção entre a sanção infligida e a falta cometida.

Recurso n.º 30 877, em que são recorrente Adelino Dinis Costa Dias e recorrido o Secretário da Saúde e Segurança Social do Governo Regional dos Açores. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

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

1 — Adelino Dinis Costa Dias, médico, residente na Rua dos Moinhos, 46, Furnas, Povoação, Açores, veio, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário da Saúde e Segurança Social do Governo Regional dos Açores, datado de 31 de Março de 1992, que, na sequência de processo disciplinar, lhe aplicou a pena de inactividade por um ano, suspensa por um período de dois anos.

Formula, para tanto, na respectiva alegação, as seguintes conclusões:

«A) Os factos imputados ao recorrente nos artigos 3.º, 5.º e 8.º não têm qualquer relação com a relação de emprego público do recorrente, nenhuma repercussão tiveram no serviço ou na qualificação pessoal do recorrente, não constituindo, por isso, infracção disciplinar;

B) Os factos constantes dos artigos 1.º e 2.º da acusação ocorreram em 1987 e não constituem crime. A serem infracção disciplinar, já esta estaria prescrita por terem decorrido mais de três anos entre a data dos factos e o início do processo disciplinar;

C) Ainda que os factos dados como provados constituíssem infracção não prescrita, não lhes corresponderia a pena de inactividade que foi aplicada ao recorrente;

D) O despacho impugnado violou os artigos 3.º, 4.º e 25.º do Estatuto Disciplinar, inquinando-o do vício de violação da lei, pelo que é anulável;

E) Deve ser anulado o acto impugnado.»

2 — A entidade recorrida, por seu turno, sustenta a legalidade do acto impugnado.

Alega, em abono dessa tese, e resumidamente, o seguinte:

O recorrente, enquanto director clínico do Centro Termal das Furnas, e no exercício da autoridade que daí lhe advinha, dispôs de bens pertença dessas Termas e utilizou mão-de-obra de trabalhadores das mesmas, tudo em proveito próprio e com público e manifesto desrespeito das funções que exercia;

Ao usar ou utilizar em seu proveito bens que lhe estavam confiados por virtude das funções exercidas, violou um dos deveres profissionais, o dever de probidade, dever este ligado ao exercício da função, o que constituiu infracção disciplinar e que esteve na origem da aplicação da pena;

Não houve, pois, qualquer violação do disposto no artigo 3.º do Estatuto Disciplinar, tendo sido as infracções cometidas bem enquadradas no artigo 25.º desse Estatuto, uma vez que, com o seu comportamento, o arguido atentou gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função;

Também não se verifica a invocada prescrição do procedimento disciplinar; efectivamente, os actos puníveis foram praticados em 1989 e 1990, havendo sido conhecidos pelo dirigente máximo, enquanto

factos individualizados e imputados ao arguido, em Março de 1991; isto na sequência do processo de inquérito instaurado às Termas das Furnas e remetido à entidade recorrida em 25 de Fevereiro de 1991, com despacho desta entidade, a ordenar procedimento disciplinar contra o arguido, datado de 5 de Março de 1991.

3 — O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer no sentido de não provimento do recurso, na esteira do, aliás, já alegado pela entidade recorrida.

4 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

5 — Em matéria de facto relevante vêm provados nos autos os seguintes pontos:

a) Por despacho do Secretário Regional da Saúde e Segurança Social dos Açores, datado de 5 de Março de 1991, foi determinado instaurar procedimento disciplinar contra o ora recorrente, Adelino Dinis Costa Dias, por factos indiciados em processo de inquérito oportunamente instaurado e remetido àquela entidade em 5 de Março de 1991 — cf. fls. 2 e 22 do processo instrutor e dos presentes autos, respectivamente;

b) A fl. 32 do processo disciplinar foi deduzida contra o arguido, ora recorrente, a seguinte acusação:

«[. . .]

Artigo 1.º Imediatamente antes do início das obras de remodelação das Termas das Furnas, ocorrido no mês de Setembro de 1987, apresentou-se o arguido, que ao tempo era director clínico daquelas Termas, no local de trabalho do Sr. Hermano Themudo Teixeira, encarregado das Termas, e depois de lhe ter dito que gostava de ficar com um relógio que nesse local se encontrava, tirou-o da parede e levou-o consigo. Tal relógio era um relógio antigo de parede, e de caixa em madeira, sendo a sua base igualmente em madeira trabalhada, com uma obra de talha.

Algum tempo depois, esse mesmo relógio foi visto pelo referido encarregado na casa onde vivia o arguido.

De tudo isto deu o Sr. Hermano Themudo Teixeira conhecimento verbal a alguns funcionários das Termas, designadamente ao Sr. José da Costa Casado e à Sr.ª Maria da Conceição Moniz.

[. . .]

Artigo 2.º Igualmente antes do início das obras já referenciadas no artigo anterior, e numa altura em que se procedia à transferência temporária de todo o material e mobiliário existente nas Termas para outros locais, o arguido, na presença de funcionários das Termas e junto da antiga recepção, afirmou que ficaria com uma cadeira em palhinha e uma banca de madeira (pequena mesa), tendo, acto contínuo, separado os objectos em questão dos restantes, que aguardavam transporte.

Posteriormente, em princípios do ano de 1990, a banca foi vista pelo Sr. Hermano Themudo Teixeira, que na altura era acompanhado pelo Sr. João Carlos Correia, a ser arranjada por uma pessoa que trabalhava por conta do arguido e numa dependência pertencente ao mesmo.

[. . .]

Artigo 3.º O arguido apropriou-se de um fogão de lenha em estado novo, que era pertença das Termas e tinha sido guardado numa garagem cedida pelo mesmo, da qual apenas o arguido possuía as chaves.

O referido fogão encontrava-se guardado naquela garagem juntamente com outro material das Termas, porquanto ao tempo decorriam as obras de remodelação daquele Centro Termal.

O fogão foi entretanto montado numa cozinha anexa à actual residência do arguido, aí tendo sido visto pelo Sr. Hermano Themudo Teixeira.

[...]

Artigo 4.º O arguido ofereceu uma banheira branca esmaltada, e em estado novo, ao engenheiro Maurício Chaves, banheira essa que era pertença das Termas e estava também guardada na garagem referida no artigo anterior, pela razão então enunciada.

[...]

Artigo 5.º O arguido utilizou, em proveito próprio, diversos materiais provenientes das obras efectuadas nas Termas.

Esses materiais, portas e banheiras em meia lua, estavam arrecadados numa casa propriedade do arguido e que o mesmo tinha cedido para aquele fim, bem como para aí funcionarem provisoriamente os serviços de secretaria das Termas, e foram sendo utilizados e levados dali por alguns trabalhadores que na altura se ocupavam da construção de uma casa do arguido.

[...]

Artigo 6.º O arguido tinha em seu poder diversos aparelhos e ferramentas cirúrgicos pertencentes ao consultório médico das Termas, os quais, embora tenham sido guardados na sua garagem aquando do início das obras das Termas, não tinham, porém, aparecido na altura em que se procedeu à transferência de todo o material assim guardado para as Termas depois de concluídas as mencionadas obras.

A entrega destes materiais feita pelo arguido e pela sua mulher no Centro Termal, entretanto reaberto, aconteceu poucos dias depois de o arguido, em 25 de Janeiro de 1991, ter sido ouvido em processo de inquérito respeitante ao apuramento de responsabilidades quanto ao desaparecimento de vários materiais e utensílios pertencentes às Termas, incluindo aparelhos e ferramentas cirúrgicos aqui referenciados.

[...]

Artigo 7.º De igual modo, e na mesma altura da entrega anterior, entregou o arguido um candeeiro a petróleo em latão, que também não tinha aparecido na altura em que se procedeu à transferência do material para as Termas.

Este objecto apresenta evidentes vestígios de ter sido adaptado a instalação eléctrica, se bem que antes do seu desaparecimento se apresentava sem qualquer adaptação.

[...]

Artigo 8.º O arguido utilizou, por mais de uma vez, trabalhadores das Termas das Furnas, designadamente o Sr. Norberto Paiva e o Sr. José Pacheco Mendonça, para a execução de trabalhos particulares em proveito próprio, concretamente numa casa arrendada sita na Rua do Padre José Jacinto Botelho, Furnas, trabalho ocorrido há cerca de seis anos, e ainda em mais duas casas, estas pertencentes ao arguido, sitas na Rua dos Moinhos e na Rua das Caldeiras, trabalhos ocorridos mais recentemente, e da Rua dos Moinhos, quando a casa já estava em fase de acabamentos, e o outro no ano de 1989.

A utilização destes trabalhadores foi sempre feita dentro do horário de trabalho que os mesmos tinham nas Termas e, pelo menos, no caso do Sr. José Pacheco Mendonça, o trabalho por ele efectuado

quer na casa da Rua dos Moinhos, que demorou cerca de dois dias, quer na casa da Rua das Caldeiras, que demorou cerca de dois meses, não foi objecto de qualquer remuneração.

[...];

c) Encerrada a instrução do processo disciplinar, o instrutor elaborou relatório final, no qual formulou as seguintes conclusões:

«[...]

VII — *Conclusões.*

De todo o exposto resulta que podem considerar-se provados os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 5.º e parte do artigo 8.º da acusação.

[...]

Em relação ao artigo 8.º

Ficou provado que o arguido utilizou, a seu pedido, um trabalhador das Termas — José Pacheco Ferreira — para um trabalho na sua casa da Rua dos Moinhos, o qual demorou cerca de dois dias, tendo sido desenvolvido dentro do horário de trabalho que aquele trabalhador tinha no Centro Termal e pelo qual não foi remunerado.

(Entre parêntesis:

Segundo o relatório, cada um dos comportamentos do arguido subjacentes aos factos provados consubstancia uma violação do dever de probidade, fazendo-o incorrer na pena prevista no artigo 25.º do EDFAACRL, porquanto o seu procedimento atentou gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função) — *sic.*

E continua o relatório:

«Em relação aos artigos 4.º, 6.º, 7.º e parte do artigo 8.º da acusação, apurou-se o seguinte:

Artigo 4.º Está prescrito o direito de instaurar o procedimento disciplinar [v. considerações, alínea *a*) do capítulo v].

Artigo 6.º Inexistência de qualquer infracção disciplinar [v. considerações, alínea *b*) do capítulo v].

Artigo 7.º Inexistência de qualquer infracção disciplinar [v. considerações, alínea *b*) do capítulo v].

Artigo 8.º (parte) — Está prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar no que respeita à possível prática de infracção relacionada com a utilização de trabalhadores das Termas na casa da Rua do Padre J. Botelho; concluiu-se ainda pela inexistência de qualquer infracção disciplinar no que respeita à utilização de um trabalhador das Termas na casa da Rua das Caldeiras [v. considerações, alínea *i*) do capítulo v].

Os factos acabados de relatar, e considerados infracções disciplinares, são ainda passíveis de ser considerados infracções penais previstas e puníveis designadamente no capítulo I — Dos crimes contra a propriedade — do título IV, e no capítulo IV — Dos crimes cometidos no exercício de funções públicas — do título V, do Código Penal, obrigando, deste modo, e de acordo com o artigo 8.º do Estatuto Disciplinar, a que seja feita a respectiva participação ao Ministério Público para que este promova o respectivo processo penal, nos termos do artigo 242.º do Código de Processo Penal.

De igual modo se deve proceder em relação ao facto constante do artigo 4.º da acusação [...], pese embora se tenha concluído, em sede de processo disciplinar, que está prescrito o direito de ins-

taurar o respectivo procedimento disciplinar. É que o mesmo também contém matéria passível de censura criminal.

Não há nulidades insupríveis ou outras.

Beneficia o arguido das seguintes circunstâncias atenuantes gerais:

1) Não ter o arguido nenhuma anterior condenação em processo disciplinar;

2) Ter permitido a utilização graciosa de uma garagem e de uma casa, ambas de sua pertença, para aí se arrecadar parte do material das Termas;

3) Ter desempenhado um papel importante na revitalização do Centro Termal das Termas das Furnas.

Não beneficia o arguido de nenhuma circunstância atenuante especial nem de nenhuma circunstância dirimente.

Funciona contra o arguido a circunstância agravante especial da produção efectiva de resultados prejudiciais ao serviço público ou ao interesse geral, referida na alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Estatuto Disciplinar, porquanto o funcionário podia prever essa consequência como efeito necessário da sua conduta.

Funciona ainda contra o arguido a circunstância agravante especial prevista na alínea g) do n.º 1 daquele artigo: acumulação de infracções.

VIII — Proposta.

Que sejam arquivados os autos no que respeita aos artigos 4.º, 6.º, 7.º e parte do 8.º da acusação.

Em relação às infracções dadas como provadas dos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 5.º e parte do artigo 8.º da sua acusação, e depois de feito o cúmulo jurídico das penas, tal como o impõe o n.º 1 do artigo 14.º, propõe-se que ao arguido seja aplicada a pena prevista no artigo 25.º, pena de inactividade, a qual, de acordo com o n.º 5 do artigo 12.º, todos do Estatuto Disciplinar, deverá ser por um período de um ano.

Porém, ponderados os graus de culpabilidade e o comportamento do arguido, bem como as circunstâncias das infracções, tal como ficou explanado neste relatório, é convicção do instrutor deste processo de que a simples censura dos factos e a ameaça da pena bastarão para afastar o arguido (o qual já pediu a exoneração das funções que vinha desempenhando no Centro Termal das Furnas) da prática de novas infracções, pelo que, de acordo com o n.º 1 do artigo 33.º do Estatuto Disciplinar, é de aplicar a suspensão da execução da pena.

Assim sendo, e de acordo com o n.º 2 do artigo 33.º do Estatuto Disciplinar, propõe-se que ao arguido, Adelino Dinis Costa Dias, seja aplicada uma pena de inactividade de um ano, mas que a mesma seja suspensa por um período de tempo de dois anos.» — Cf. fls. 156 a 158;

d) Concordando com esta proposta, o Secretário Regional da Saúde e Segurança Social dos Açores, por despacho de 31 de Março de 1992, aplicou ao arguido — ora recorrente — a «pena de inactividade por um ano, mas suspensa por um período de dois anos» — cf. o documento de fl. 5 dos presentes autos.

Fixados os factos pertinentes, passemos agora ao direito aplicável.

6 — Há que começar prioritariamente pela suscitada prescrição do procedimento disciplinar relativa aos factos constantes dos artigos 1.º e 2.º da acusação.

Alega, com efeito, o recorrente — alegação que consubstanciou na alínea B) das respectivas conclusões — que tais factos ocorreram em 1987 e não constituem crime. E assim sendo, as correspondentes

infracções disciplinares — a serem consideradas como tais — já estariam prescritas por terem decorrido mais de três anos entre a data desses factos e a do início do processo disciplinar.

Que dizer?

Estatui o artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro:

«1 — O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passados três anos sobre a data em que a falta houver sido cometida.

2 — Prescreverá igualmente se, conhecida a falta pelo dirigente máximo do serviço, não for instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de três meses.»

Não é agora o caso de se curar desta segunda modalidade de prazo prescricional, já que, face ao que vem alegado, só há que atender a esse prazo mais longo, de três anos, cujo termo *a quo* se situa no momento da prática da infracção, e que, por força do disposto no n.º 3 do citado artigo 4.º, pode mesmo ser superior a três anos. Com efeito, dispõe este último inciso que:

«Se o facto qualificado de infracção disciplinar for também considerado infracção penal e os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a três anos, aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal.» (*sic*).

Todavia, e tal como se decidiu no acórdão desta Secção de 7 de Julho de 1992, no recurso n.º 29 887, «para que seja aplicável o prazo correspondente ao do procedimento criminal — se este for superior a três anos — apenas importará indagar da pena máxima abstractamente cominada na lei para o tipo legal de crime em cuja previsão os factos disciplinarmente relevantes sejam, igualmente em abstracto, susceptíveis de subsunção».

O arguido, ora recorrente — segundo ficou apurado no processo disciplinar que lhe foi instaurado —, apropriou-se indevidamente, e em benefício próprio, dos seguintes objectos que bem sabia pertencerem às Termas das Furnas de que era director clínico:

Um relógio antigo de parede em madeira trabalhada;

Uma cadeira em palhinha;

Uma banca em madeira;

Um fogão de lenha em estado de novo;

Uma banheira esmaltada no estado de nova.

Utilizou ainda em proveito próprio diversos materiais provenientes das obras efectuadas no Centro Termal e que bem sabia pertencerem a essa entidade pública.

A arguida prescrição circumscreve-se, porém, aos actos de apropriação dos três primeiros citados objectos — relógio, cadeira e banca — incluídos nos artigos 1.º e 2.º da acusação.

Segundo a peça acusatória, essa apropriação ter-se-ia consumado por alturas de Setembro de 1987, e sem dúvida que a subtração ou a apropriação ilegítimas ou fraudulentas de coisas móveis pertencentes ao sector público poderão tipificar — e tipificam na realidade — os crimes de furto e de abuso de confiança qualificados, previstos e punidos nos termos dos artigos 296.º a 300.º do Código Penal, ambos com um limite mínimo de moldura penal superior a um ano de prisão. O que vale por dizer que o procedimento criminal por tais infracções prescreveria ao fim de cinco anos sobre a respectiva prática, por força do preceituado na alínea c) do n.º 1 do artigo 117.º do Código Penal;

Deste modo, e porque o procedimento disciplinar foi — como já vimos acima — mandado instaurar em 5 de Março de 1991, e efectivamente iniciado em 4 de Abril de 1991 (cf. o documento de fl. 4 do processo respectivo), óbvio se torna que, por força do estatuído no n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, se não encontrava ainda prescrito.

Improcede, por conseguinte, a invocada excepção.

7 — Alega, entretanto, o recorrente, na conclusão A), que os factos que lhe são imputados nos artigos 3.º, 5.º e 8.º da acusação «não têm qualquer relação com a relação de emprego público do recorrente e nenhuma repercussão tiveram no serviço ou na qualificação pessoal do recorrente, não constituindo, por isso, infracções disciplinares» (*sic*).

Reportam-se tais artigos — conforme já deixámos dito atrás — à apropriação em proveito próprio de um fogão a lenha e de diversos materiais provenientes de obras efectuadas nas Termas das Furnas e a utilização de um trabalhador dessa estância em trabalhos domésticos próprios e pessoais do arguido, em cuja casa aquele operário permaneceu dois dias e dentro do horário em que se encontrava afectado ao Centro Termal.

Como já também dissemos, o arguido era director clínico do Centro Termal aquando da prática dos factos disciplinarmente censurados, sendo por isso inquestionável a sua vinculação funcional ao serviço público, cujo património defraudou com a sua actuação ilícita. E tal vinculação, pela própria natureza das funções exercidas, assumindo um elevado grau de destaque na hierarquia dos serviços, era por si só geradora de um natural ascendente de carácter moral e psicológico relativamente aos funcionários subalternos do serviço. O processo disciplinar apenas revela, com exuberância, esse ascendente reverencial que, sem dúvida, foi propiciador da distracção de tais bens e serviços em seu benefício pessoal.

E tais apropriações e benefícios — feitos com nítida intenção ilegítima como os autos demonstram — são daqueles actos cuja natureza típica é de molde a repercutir-se negativamente no seio do serviço e na qualificação moral e pessoal do respectivo autor.

De resto, os aludidos bens móveis encontravam-se depositados e confiados à guarda do recorrente numa garagem por ele próprio cedida para o efeito, enquanto decorriam as obras de remodelação daquele Centro Termal. Não pode, por isso, alegar o desconhecimento acerca da sua proveniência e titulação e, bem assim, sobre a respectiva afectação ao serviço público considerado.

Nem se diga que tais infracções, tendo sido praticadas fora do exercício das funções do recorrente, só poderiam — no entender deste — surtir consequências de carácter civilístico, atinentes, quiçá, à violação dos deveres de comodatário ou depositário. Na realidade, foram inequivocamente violados pelo recorrente deveres inerentes à função, ou seja, deveres intimamente conexonados com o exercício das funções públicas, ainda que os actos hajam sido praticados e os benefícios hajam sido recolhidos em locais diferentes do da sede do serviço. A circunstância de os bens apropriados se encontrarem transitoriamente depositados fora das instalações oficiais a que pertenciam torna-se irrelevante para afastar a responsabilidade disciplinar das condutas do funcionário beneficiário. De igual modo, e no que toca directamente à utilização em proveito próprio do trabalho laboral do operário contratado pelo serviço, o recorrente bem sabia — e não

podia deixar de saber — que ao benefício por si recebido corresponderia necessariamente um prejuízo para o Estado que o contratara; não se perfila, pois, como dirimente da responsabilidade do utilizador a actuação concertada ou conivente ou simplesmente complacente do trabalhador em apreço na prestação desse serviço furtivo.

Como funcionário público que era ao tempo das ocorrências supra-relatadas o recorrente encontrava-se sujeito ao dever de isenção consistente este em «não retirar vantagens directas ou indirectas, pecuniárias ou outras, das funções que exerce, actuando com independência em relação aos interesses e pressões particulares de qualquer índole na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos» — cf. o n.º 5 do artigo 2.º do Estatuto Disciplinar.

Seja como for, e ainda que as acções vantajosas em apreço houvessem sido — como insinua o recorrente — de carácter extrafuncional, ainda assim a sua censurabilidade disciplinar não poderia ter-se como afastada no caso *sub specie*, já que tais actuações se reflectiram directamente de modo altamente negativo na dignidade e no prestígio do funcionário em questão e do serviço ao qual se encontrava adstrito. Sobre o relevo disciplinar da violação dos deveres da vida privada com repercussão na violação dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função, v. o Ex.^{mo} Conselheiro Artur Maurício, in *Vida Privada — Docentes*, parecer publicado na *Revista do Ministério Público*, ano 3.º, vol. 9.º, 1982, pp. 27 e segs., e Vinício Ribeiro, in *Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos — Direito Substantivo*, Coimbra Editora, 1990, pp. 79 a 83, e demais autores aí citados.

Insurge-se ainda o recorrente contra a subsunção dos comportamentos que lhe são imputados na previsão do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar, com a consequente incursão na pena de inactividade. Porém, sem qualquer razão. Nos termos postulados pelo n.º 1 desse preceito «a pena de inactividade será aplicável nos casos de procedimento que atente gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário ou agente ou da função». E esclarece o n.º 2 do mesmo preceito que a pena referida neste artigo será aplicável aos funcionários ou agentes que, designadamente:

[. . .]

«g) Usarem ou permitirem que outrem use ou se sirva de quaisquer bens pertencentes à Administração cuja posse ou utilização lhes esteja confiada para fim diferente daquele a que se destinam» (*sic*). Foram precisamente estas acções assim tipificadas aquelas que o arguido praticou, com evidentes e notórios reflexos negativos no prestígio e dignidade da função e também na honorabilidade do respectivo autor, que assim não pode deixar de ter-se apreciavelmente manchada. Trata-se aliás, e na esteira do que já acima obtemperámos, de infracções que, atentos os valores em jogo, tanto podem ser praticadas no exercício das funções como fora delas — cf. Vinício Ribeiro, in *ob. cit.*, p. 78.

Inacolhível é igualmente a pretensão do recorrente de que a pena aplicada haja sido demasiado severa. Conforme jurisprudência corrente desta Secção: «No tocante à fixação da pena disciplinar, o juiz não pode sobrepor o seu poder de apreciação ao da autoridade investida do poder disciplinar. Neste domínio, a intervenção do juiz fica apenas reservada aos casos de erro grosseiro, isto é, àquelas contingências em que se verifique uma notória injustiça, ou uma desproporção manifesta entre a sanção infligida e a falta cometida» — cf., v. g., entre outros, os acórdãos de 18 de Junho de 1991, 14 de Julho

de 1992 e 27 de Outubro de 1992, nos recursos n.ºs 29 387, 30 126 e 30 795, respectivamente. Ora, tais injustiça e desproporção não se verificam, de modo algum, na hipótese vertente; com efeito, e por um lado, foi aplicada ao arguido pela entidade sancionadora a pena mínima correspondente às infracções cometidas (cf. o artigo 12.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar) e, por outro, a pena aplicada foi suspensa pelo período de dois anos, ao abrigo do disposto no artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo Estatuto.

Certo é, por seu turno — e contra a opinião expendida pelo Ex.º Procurador-Geral-Adjunto —, que a utilização do trabalhador afecto ao serviço público em trabalhos domiciliários do infractor dentro das horas normais de serviço determinou a produção efectiva de resultados prejudiciais ao serviço público, uma vez que continuou, durante o período considerado, a auferir remunerações como se estivesse ao serviço efectivo do Estado, verificando-se pois a circunstância agravante especial contemplada na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 31.º do Estatuto Disciplinar, sem que tal acarrete violação do princípio *ne bis in idem*.

8 — Em suma, improcedem todas as conclusões da alegação do recorrente.

9 — Em face do exposto, negam provimento ao recurso contencioso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 30 000\$ e a procuradoria de 20 000\$.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Sentença (tribunal administrativo de círculo). Causas de nulidade (omissão e excesso de pronúncia). Erro de julgamento.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Situando-se a censura que o recorrente dirige à sentença do tribunal administrativo de círculo em plano puramente processual, nada tendo a ver com o fundo em causa, designadamente os requisitos da responsabilidade civil extracontratual e a modalidade do pedido indemnizatório, tudo está em saber se a sentença está ferida de nulidade, por omissão ou excesso de pronúncia, à luz do artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil.*
- 2 — *Não pode considerar-se a omissão de pronúncia se na sentença se conheceu da matéria da excepção resultante da não interposição do recurso contencioso, expressamente relegada no despacho saneador para a sentença final (o que poderia haver seria erro de julgamento, mas isto é assunto não versado na alegação do recorrente).*

- 3 — *Também não pode considerar-se o excesso de pronúncia se na mesma sentença é debatida toda a matéria factual, face à prova documental debatida, havendo ião-só divergência de posições assumidas pelo recorrente e pelo julgador, o que pode constituir erro de julgamento, mas nunca uma causa de nulidade de sentença.*

Recurso n.º 31 220, em que são recorrente o Município de Porto de Mós e recorridos Paulo Fabrício Gomes Coelho da Silva e outros. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — O Município de Porto de Mós veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra de 27 de Março de 1992 que, «julgando a acção parcialmente procedente», ou seja, a acção administrativa intentada pelos ora recorridos, Paulo Fabrício Gomes Coelho da Silva, Saul António Gomes Coelho da Silva e Jacinto Manuel Gomes Coelho da Silva, todos com os sinais identificadores dos autos, condenou o mesmo Município «a proceder a expensas suas à reconstrução da fachada principal do edifício, da parte demolida das paredes laterais, do telhado e soalho na parte demolida e da escada e muro adjacente, com o mais completo respeito pelos materiais e técnicas de construção existentes», absolvendo-o «do mais que a título principal lhe vem pedido».

Na base do julgado está a consideração essencial de que existe «uma conduta ilícita da Câmara que violou o direito de propriedade dos autores», podendo «o juízo de culpa traduzir-se na censura a um serviço desorganizado no seu conjunto (*faute du service*)» e nada obsta à reconstituição natural, quanto a saber «se há danos indemnizáveis e como se opera a reparação».

2 — Nas suas alegações, concluiu assim o Município recorrente:

«1) Os documentos de fls. 25 e 28 constantes dos autos dizem respeito a processos distintos existentes na Câmara Municipal de Porto de Mós, ora recorrente;

2) O documento de fl. 25 respeita ao processo n.º 3662 e o documento de fl. 28 respeita ao processo n.º 365/90;

3) O documento de fl. 28, ao requerer o restauro de um imóvel, não se referindo ao processo de demolição de que os ora recorridos foram notificados, a ele não podia dizer respeito;

4) O despacho do presidente da Câmara sobre tal requerimento e referindo-se ao processo n.º 365/90, porque não respeitando ao processo de demolição, não poderia indevidamente suspender-lhe a sua eficácia, por impossibilidade material;

5) Não estando suspensa a eficácia do acto administrativo de fl. 24 dos autos, a irrupção das máquinas da recorrente em 30 de Julho de 1990 não poderá jamais ser considerada ilícita;

6) O duto relatório ora recorrido, ao não se pronunciar sobre a excepção deduzida, é nulo nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, sendo igualmente nulo por se ter pronunciado sobre questão de que não podia tomar conhecimento;

7) O duto relatório-sentença viola assim a disposição legal referida, violando igualmente o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 712.º do Código de Processo Civil.»

3 — Os autores também apresentaram alegações, sustentando que deve «a sentença recorrida ser integralmente mantida, com as legais consequências», pois ela «não se pronuncia sobre qualquer questão de que não pudesse tomar conhecimento», não existindo qualquer omissão de pronúncia.

4 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «a douda sentença recorrida fez correcta aplicação de facto e interpretação e aplicação do direito e não merece a censura apontada pelo agravante».

5 — Vistos os autos, cumpre decidir.

«Face à especificação e às respostas dadas aos quesitos, está provada a matéria de facto seguinte» — diz o M.^{mo} Juiz *a quo*:

«Os autores são donos, em comum e partes iguais, de um imóvel composto por uma casa de habitação, seu logradouro e uma extensão de terreno cultivável, sito em Eiras, Lagoa, Porto de Mós, confrontando do norte com a estrada pública — EM-543 (*a*).

Com a morte dos seus anteproprietários, o edifício deixou de ser habitado, situação que agravou a deterioração provocada pelos elementos naturais a que todas as construções estão expostas, causando-lhe vários estragos (*b*). Chamava particularmente a atenção para o facto de existir uma deformação da parede exterior, a confrontar com a EM-543 e que se revelava pela existência de uma «barriga», saliente com cerca de 10 cm, face relativamente ao alinhamento natural da parede (*c*).

Em 6 de Junho de 1990, a Câmara Municipal de Porto de Mós tomou uma deliberação, que foi notificada aos autores pelo ofício n.º 3662, de 11 de Junho de 1990 (fl. 24), do seguinte teor:

«Face ao parecer da comissão de vistoria ao edifício propriedade dos herdeiros de António Coelho da Silva, situado em Eiras, Lagoa, Porto de Mós, a Câmara, em sua reunião de 6 do mês em curso, deliberou notificar os proprietários a procederem à sua beneficiação, num prazo de 30 dias, a contar da recepção do presente ofício, apresentando o projecto de obras respectivo, obedecendo a todas as disposições legais.

Findo este prazo, caso nenhuma das acções seja satisfeita, procederá a Câmara nos termos da alínea *h*) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 100/84 e do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38 382 e, atendendo à gravidade da situação, a sua demolição das partes em perigo, debitando-lhes as respectivas despesas.» (*d*).

Em 28 de Junho de 1990, v. fl. 111 dos autos (carimbo do correio), os autores dirigiram ao presidente da Câmara, por correio registado, referenciando o ofício n.º 3662, de 11 de Junho de 1990, a comunicação, cuja fotocópia constitui fl. 25, do seguinte teor:

«Em relação ao assunto em epígrafe, em que somos notificados para proceder à beneficiação do edifício em causa e querendo-o fazer dentro de todas as disposições legais, informamos V.^{ex} Ex.^a desta decisão.

A parte será apresentado o requerimento solicitando licença para proceder à beneficiação do imóvel.» (*e*).

Em 28 de Junho de 1990 deu entrada na secretaria da Câmara Municipal de Porto de Mós o requerimento, cuja fotocópia constitui fl. 28, acompanhado de uma memória descritiva dos trabalhos que

os autores se propunham realizar na referida casa, pedindo licença de obras por 180 dias (*f*).

Em 26 de Junho de 1990, o presidente da Câmara proferiu sobre esse requerimento um despacho que foi notificado à signatária do requerimento pelo ofício que constitui fl. 31, recebido pela destinatária na tarde de 27 de Julho de 1990, do seguinte teor:

«Relativamente ao pedido de beneficiação e restauro de um imóvel, sito no lugar de Eiras, Lagoa, informo que para análise do pedido torna-se necessário a elaboração do respectivo projecto de restauro, devendo logo que possível entregar o mesmo nestes serviços, para aprovação. (*g*).

Em 27 de Julho de 1990 deu entrada na secretaria da mesma Câmara o requerimento cuja fotocópia constitui fl. 30, identificando em referência destacada o ofício n.º 3662, de 11 de Junho de 1990, pedindo informação sobre o estado actual do processo referente ao imóvel, referindo a entrega da memória descritiva das obras de beneficiação e consolidação a realizar no mesmo e manifestando o entendimento de que se considerava prejudicada a ordem de demolição e de que as obras não estariam sujeitas a licença camarária, pelo que os autores consideravam conveniente ‘tomar conhecimento da posição actual dos órgãos competentes dessa Câmara antes de fazer(em) iniciar, a curto prazo, as obras indicadas.’ (*h*).

Em 30 de Julho de 1990 funcionários da Câmara procederam à demolição parcial do edifício (*i*).

A deliberação camarária de 6 de Junho de 1990 foi precedida de vistoria ao edifício, de que resultou o ‘auto de vistoria’ de fl. 58, assinado por um dos membros da respectiva comissão (*j*).

Não foi dado conhecimento aos autores da realização de vistoria ao imóvel (*l*).

A demolição abrangeu a fachada principal e cerca de 1,5 m das paredes laterais e ela solidárias, bem como cinco degraus inferiores da escada de acesso ao edifício e um pequeno muro a esta contíguo (1.º), indo além do que as razões de segurança dos transeuntes impunham (2.º).

Os termos em que a demolição foi feita provocaram um alinhamento dos restos do edifício com os prédios confinantes com a EM-543 (3.º).

As operações de demolição inutilizaram uma rampa de terra que permitia o acesso de veículos à fachada poente do edifício (4.º).

Era possível, usando as técnicas correntes de construção, realizar as obras de conservação do edifício impostas pela deliberação de 6 de Junho de 1990 sem prévia demolição do alçado que confina com a EM-543 (fachada principal) (5.º).

A reconstrução da parte do edifício que não se tornava necessário demolir por questões de segurança e a reposição da rampa custa dois mil contos (8.º).»

6 — Não oferece dúvidas que a presente hipótese reporta-se a uma típica acção administrativa que os autores, ora recorridos, identificam, e bem, na petição inicial como «acção de indemnização cível, com forma ordinária, fundada em responsabilidade extracontratual, emergente de prática do acto ilícito no exercício de gestão pública de órgão da administração local», aqui, o Município de Porto de Mós, ora recorrente. Acção que foi julgada, em sede de mérito da causa, «parcialmente procedente», com a condenação daquele Município a cumprir uma obrigação de restauração natural ou de reconstituição

natural, consistindo na prática de actos materiais, no caso, a reconstrução da parte demolida de um imóvel de que os autores são donos.

E também se mostra claro que a censura que o Município recorrente dirige à sentença recorrida situa-se em plano puramente processual, nada tendo a ver com o fundo da causa, nomeadamente os pressupostos ou requisitos da responsabilidade civil extracontratual e a modalidade do pedido indemnizatório.

7 — Cingindo-se, portanto, a tese da alegação do Município recorrente, que aponta unicamente para a violação das disposições legais dos artigos 668.º, n.º 1, alínea *d*), e 712.º, n.º 1, alínea *b*), do Código de Processo Civil, os únicos identificados nas conclusões 6) e 7) das suas alegações, há que distinguir as *duas vertentes* dessa tese.

Uma tem a ver com a omissão de pronúncia, quando o Município recorrente arguiu que o «douto relatório ora recorrido ao não se pronunciar sobre a excepção deduzida é nulo nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil», mas não tem o mínimo suporte para poder proceder.

Com efeito, o M.^{mo} Juiz *a quo*, no despacho saneador, logo anunciou que «se relega para final o conhecimento da excepção resultante da não interposição do recurso contencioso, a fim de proporcionar um julgamento unitário».

O que veio, efectivamente, a acontecer, pois, na sentença recorrida, o M.^{mo} Juiz *a quo* tomou posição e até favorável ao Município recorrente, entendendo que «procede a defesa do réu fundada na constituição de ‘caso decidido’ ou ‘caso resolvido’ sobre a deliberação de 6 de Junho de 1990», acrescentando depois que «o acto ilícito susceptível de fundar o dever de indemnizar não pode ser a deliberação de 6 de Junho de 1990, que ordenou aos autores que procedessem à demolição parcial do edifício ou à sua reparação».

Não pode, portanto, falar-se em omissão de pronúncia, muito embora o M.^{mo} Juiz *a quo* se tenha demarcado «só quanto a esta causa de pedir» — «quanto à deliberação de 6 de Junho de 1990, nunca os autores poderiam fundar o pedido de indemnização que deduzem nas ilegalidades que lhe apontam na petição»: será esta a tal causa de pedir, e, consequentemente improcede esta arguição de nulidade fundada no artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil. O que poderia haver seria erro de julgamento, mas isto não é assunto abordado pelo Município recorrente.

A *outra vertente* da tese da alegação do mesmo Município prende-se com um excesso de pronúncia, quando se afirma que a sentença é igualmente nula «por se ter pronunciado sobre questão de que não podia tomar conhecimento», conjugando-se tal afirmação com a alegação de se ter violado «igualmente o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 712.º do Código de Processo Civil».

Também aqui carece de razão o Município recorrente.

Se bem se entende essa alegação, o que o Município recorrente pretende demonstrar é que a resposta dada pela sentença recorrida à ilicitude do comportamento que consistiu na «irrupção das máquinas da recorrente em 30 de Julho de 1990» é desmontada face aos elementos constantes do processo, a impor uma resposta diversa (e daí o presumível excesso de pronúncia).

Isto porque se trataria de «processos distintos existentes na Câmara Municipal de Porto de Mós» — o «processo de demolição de que os recorridos foram notificados» e o processo em que se vem «requerer o restauro do imóvel» — e nunca o «despacho do presidente da Câ-

mara sobre tal requerimento e referindo-se ao processo n.º 365/90, porque não respeitando ao processo de demolição não poderia evidentemente suspender-lhe a sua eficácia, por impossibilidade material».

Porém, toda esta matéria factual é debatida na sentença recorrida, face à prova documental recolhida, entendendo-se aí que, «estando pendente o processo de aprovação das obras de beneficiação do imóvel, a ‘espada de Dâmocles’ da demolição continuou suspensa» e isto «tanto para os proprietários do imóvel, que a sofrem, como para a Câmara, que a maneja».

E acrescenta o M.^{mo} Juiz *a quo*: «Deste modo, estando o segmento do acto que ordenava a demolição com eficácia suspensa, a irrupção das máquinas da Câmara em 30 de Julho de 1990 — menos de três dias depois da recepção da notificação para completar o processo relativo às obras de beneficiação — a derrubar a fachada principal do imóvel e adjacências só por isso ilícita (ilícitude é *temporratione*).»

O que só pode significar que, com este plano do apuramento do comportamento ilícito, como requisito da responsabilidade civil extracontratual do Município recorrente, não há convergência das posições assumidas pelo Município e pelo M.^{mo} Juiz *a quo*. Isto é, todavia, ou pode ser, um erro de julgamento, nunca uma causa de nulidade de sentença, por excesso de pronúncia, pois esta movimentou-se no quadro do ónus de alegar das partes, não se conhecendo de questão de que se não podia tomar conhecimento (pelo contrário, conheceu-se das matérias conformemente à alegação das partes, só que não convergiram as teses do Município recorrente e do M.^{mo} Juiz *a quo*).

De igual modo, também não vinga a alegação do Município recorrente de que se imporia uma resposta diversa face aos elementos fornecidos pelo processo, à luz do artigo 712.º, n.º 1, alínea *b*), do Código de Processo Civil, pois tais elementos não apontam nesse sentido. Pretende valer-se a alegação de «processos distintos existentes na Câmara Municipal de Porto de Mós», mas não é essa a realidade patenteada nos autos, pois só se constata um mesmo procedimento administrativo originado por uma deliberação de 6 de Julho de 1990, contendo uma ordem de demolição, se não fosse respeitada a notificação para os autores «procederem à sua beneficiação» (a beneficiação do prédio). E é na sequência dessa deliberação que se sucedem em prazo curto — de 28 de Junho a 27 de Julho de 1990 — uma série de actos, dos autores e da Câmara Municipal, inscritos na tentativa de se concretizarem as obras de beneficiação, culminando logo em 30 de Julho a demolição parcial do prédio efectuada por funcionários da Câmara.

Com o que improcedem todas as conclusões das alegações do Município recorrente, nos apontados limites em que elas se desenvolvem.

8 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, confirmando a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.**Assunto:**

Recurso jurisdicional. Ofensa de caso julgado.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *No recurso contencioso a causa de pedir é constituída pelo facto ou conjunto de factos integrador do vício imputado ao acto administrativo sujeito a impugnação.*
- 2 — *Há identidade de causa de pedir em dois recursos contenciosos quando é idêntico o conjunto de factos em ambos invocado para impugnar o mesmo acto administrativo.*
- 3 — *Ofende o caso julgado a sentença que concede provimento a recurso contencioso e anula acto administrativo com fundamento em determinado vício, contrariando anterior sentença transitada em julgado, que negara provimento a recurso dirigido contra a mesma entidade, na qual era impugnado o mesmo acto, com base no mesmo vício.*

Recurso n.º 31 240, em que são recorrente o presidente da Câmara Municipal de Lisboa e recorrida EUROCOOPE — Cooperativa de Táxis de Lisboa, C. R. L. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Lisboa recorreu para este Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que concedeu provimento ao recurso contencioso interposto por EUROCOOPE — Cooperativa de Táxis de Lisboa, C. R. L., e anulou o despacho daquela entidade, de 15 de Dezembro de 1988, homologatório da deliberação do júri do concurso, aberto em 18 de Março de 1988, para atribuição de 114 licenças de táxis, deliberação e despacho publicados no *Diário Municipal* n.º 15 538, de 3 de Janeiro de 1989, na parte em que resultou excluída a interessada e anulado o concurso no tocante às 10 licenças destinadas a cooperativas.

Alegando, concluiu:

1) A douta sentença recorrida ao decidir que a improcedência do recurso n.º 8336 em nada afecta ou prejudica o recurso n.º 8118, violou o disposto nos artigos 671.º e 497.º e seguintes do Código de Processo Civil, na medida em que vem ofender e pôr em causa o caso julgado;

2) Como ensina o Prof. Castro Mendes: «a decisão dada a certa questão é vinculativa dentro e fora do processo; nenhum juiz se pode afastar dela se se voltar a pôr em juízo questão idêntica»;

3) Encontram-se preenchidos os requisitos previstos no artigo 498.º do Código de Processo Civil;

4) Pouco releva para esta questão do caso julgado saber se o concurso de 1989 é ou não uma repetição do de 1988, mas ainda que assim se não entendesse, sempre se esclarece que o segundo concurso é consequência lógica do primeiro;

5) Se se tratasse de concurso autónomo, este teria de respeitar o artigo 2.º da Portaria n.º 745/84, de 22 de Setembro, com a redacção que lhe foi dada pela Portaria n.º 82/88, de 5 de Fevereiro;

6) Tal como constava do concurso de 18 de Março de 1988 e se determinou no ponto 1) da acta de 14 de Novembro de 1988, o concurso de 1989 teve em vista a distribuição das 10 licenças destinadas ao grupo de concorrentes cooperativas;

7) Dirigindo erradamente o seu requerimento ao presidente da Câmara Municipal de Sintra, a agravada não deu cumprimento ao artigo 3.º do edital n.º 29/88, de 18 de Março de 1988;

8) Deveria ter apresentado rectificação do seu requerimento até à publicação da lista provisória ou quando muito dentro dos 15 dias previstos para a apresentação das reclamações;

9) Só assim preveniria a sua situação face às reclamações que contra si foram apresentadas e só assim permitira a sua apreciação em tempo pelo júri face àquelas;

10) Face às reclamações apresentadas contra a agravada, à rectificação tardia e efectuada por esta, e ainda aos erros formais de que padeciam os requerimentos das restantes cooperativas, o júri do concurso decidiu-se pela exclusão não só da agravada mas também das restantes cooperativas e pela abertura de novo concurso só para distribuição destas 10 licenças;

11) A exclusão da agravada não prejudicou assim os seus interesses, pois apenas relegou para momento posterior a distribuição das licenças que lhe cabiam;

12) Ao decidir como decidiu, o tribunal *a quo* violou o artigo 3.º do edital n.º 29/88 e os n.ºs 23 e 24 do programa do concurso;

13) Quanto à anulação do concurso no tocante às 10 licenças destinadas a cooperativas, não houve violação do n.º 6 do programa do concurso e do artigo 3.º da Portaria n.º 745/84, uma vez que não houve lugar ao não esgotamento das 10 licenças;

14) Houve, sim, o relegar da distribuição das licenças destinadas a cooperativas para momento posterior;

15) A EUROCOOPE, tal como as outras cooperativas, não estava em condições de receber desde logo licenças, dado o erro formal em que incorrera, contra o qual foram apresentadas reclamações;

16) Não há violação do Decreto-Lei n.º 100/84 — artigo 77.º — por se não terem violado as expectativas jurídicas dos recorrentes, antes pelo contrário;

17) O novo concurso foi a consequência lógica do primeiro e a este podia e devia a agravada ter-se apresentado ainda que sob a cláusula de salvaguarda;

18) O despacho do agravante de 15 de Dezembro de 1988 teve em vista a defesa dos interesses das cooperativas e o interesse público, os quais acabaram por sair lesados com a sentença recorrida;

19) Foi, pois, a sentença recorrida que violou, por má interpretação, quer o n.º 6 do programa do concurso, quer o artigo 3.º da Portaria n.º 745/84, quer ainda o artigo 77.º da Lei das Autarquias Locais, devendo como tal ser revogada e substituída por outra mais justa e consentânea com o interesse público.

Alegou, por seu turno, a EUROCOOPE e formulou as conclusões seguintes:

1.ª Não há qualquer contradição de julgados entre o decidido no presente pleito e o decidido no recurso n.º 8336;

2.^a Nem há repetição de causas, pois não há identidade de pedidos, nem identidade total de causa de pedir;

3.^a Aliás, na parte em que, de algum modo, se poderia considerar haver identidade de causa de pedir, os limites em que se julgou o vício de forma invocado no recurso n.º 8336 — não atendimento de rectificação de erro material — não impediriam a apreciação da mesma questão nestes autos;

4.^a A rectificação de erro material foi requerida em tempo. Aliás, podia ser suscitada a todo o tempo, ao menos até final do processo administrativo em que foi apresentada;

5.^a E as licenças não atribuídas às cooperativas não podiam ter outro destino que não fosse a sua atribuição a outros tipos de concorrentes;

6.^a Decidindo-se como se decidiu, nenhuma ofensa se fez ao legislado.

O digno magistrado do Ministério Público pronunciou-se no sentido da improcedência do recurso.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Com interesse para esse efeito, está provada a matéria de facto seguinte:

a) No *Diário Municipal*, da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 15 342, de 18 de Março de 1988, foi publicado no edital n.º 29/88, em que se tornava público estar aberto concurso público para atribuição de 100 novas licenças, às quais acresciam 14 remanescentes do último concurso, para a indústria de transportes de aluguer em veículos ligeiros de passageiros, para o concelho de Lisboa, com estacionamento em qualquer das praças do concelho;

b) Do contingente total de licenças a atribuir neste concurso era feita distribuição em 6 partes, sendo 10 destinadas a cooperativas de motoristas profissionais cujo objecto fosse a exploração da indústria de aluguer de veículos ligeiros de passageiros [programa do concurso, n.ºs 3, alínea d), e 5];

c) Nos termos do n.º 6 do programa referido:

«6 — Quando algum dos tipos de concorrentes não esgotar o número de licenças que lhe couber nos termos do número anterior, as vagas subsistentes serão atribuídas aos restantes tipos de concorrentes dentro do respectivo critério de prioridades (de acordo com o estipulado no n.º 3.º da Portaria n.º 745/84, de 22 de Setembro).»;

d) Por lapso de expressão, a ora recorrida escreveu no seu pedido de candidatura, que deu entrada nos serviços da Câmara Municipal de Lisboa, o endereço ao «Ex.^{mo} Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra»;

e) A EUROCOOPE foi incluída na lista provisória, com licenças concedidas;

f) Esta lista foi tornada pública pelo edital n.º 64/88, que tem a data de 28 de Julho de 1988;

g) Nos termos do n.º 23 do programa do concurso:

«23 — Os concorrentes terão o prazo de 15 dias, a contar da data da publicação da lista provisória, para entrega de eventuais reclamações, que terão de ser concretas e devidamente fundamentadas.»;

h) Por requerimento entrado em 28 de Agosto de 1988 na Direcção dos Serviços Centrais e Culturais da Câmara Municipal de Lisboa e recebido no Departamento de Tráfego em 30 de Agosto de 1988, a ora recorrente solicitou a rectificação do referido lapso de expressão;

i) Este pedido de rectificação chegou ao conhecimento do júri do concurso e foi junto ao processo de candidatura da EUROCOOPE;

j) Na reunião do júri do concurso, de 14 de Novembro de 1988, foi deliberado, entre outras coisas:

k) Excluir do concurso as concorrentes cooperativas EUROCOOPE, AUTOCOOPE e Cooperativa de Táxis de Lisboa, por deficiências verificadas nos seus processos de candidatura.

No caso da EUROCOOPE, a deficiência verificada era o requerimento de candidatura não estar dirigido ao presidente da Câmara Municipal de Lisboa, mas ao de Sintra.

Nas actas refere-se que «este facto não foi detectado pela DSTE — 1.^a Repartição, na sessão de abertura das propostas e mais tarde também pelo júri».

A exclusão das cooperativas foi precedida de reclamação apresentada por 18 concorrentes;

l) Anular o concurso na parte respeitantes à atribuição de 10 licenças destinadas às cooperativas, as quais seriam atribuídas em novo concurso;

m) Esta deliberação do júri foi homologada pelo presidente da Câmara Municipal de Lisboa, em despacho de 15 de Dezembro de 1988, e publicada no *Diário Municipal* n.º 15 538, de 3 de Janeiro de 1989.

Aponta o recorrente a sentença como enfermando de ofensa de caso julgado.

Em seu entender, esse vício adviria da circunstância de a decisão ora em recurso ter concluído em sentido oposto ao da sentença proferida no recurso n.º 8336, de 1989, anulando o acto de 15 de Dezembro de 1988, do presidente da Câmara Municipal de Lisboa, com fundamento em vício que nesta se considerou não o inquirar e que decorreria, na tese da autora do recurso contencioso, do indeferimento do pedido de rectificação, formulado pela EUROCOOPE, do seu requerimento de candidatura ao concurso aberto pelo edital publicado no *Diário Municipal*, de 18 de Março de 1988, e destinado à atribuição de alvarás para a exploração da indústria de aluguer em transporte em veículos ligeiros de passageiros.

Vejamos então.

Da sentença proferida no recurso n.º 8336 consta textualmente o seguinte:

«Assim, o acto impugnado — pela conjugação dos vários elementos ‘oferecidos’ pela recorrente — é o aludido despacho de 15 de Dezembro de 1988 (v. fls. 2 v.º, 3, 7 a 11 e, máxime, fls. 52 a 54) no tocante à abertura do novo concurso e do novo ‘programa’.»

Quanto a tal acto e no que respeita a esse vício, aí se decidiu o seguinte:

«2.2.2.2 — Do vício de forma.

Este, para a recorrente — se bem percebemos —, traduzir-se-ia no não atendimento de rectificação do erro material. Dele enfermaria a decisão de 15 de Dezembro de 1988, na parte em que anulou o concurso de 18 de Março de 1988.

Não se trata, porém — embora colocado no seu ‘momento genético’ —, de vício assacado ao acto (concretamente e por directas contas) impugnado no presente recurso: o aviso de abertura e o programa-regulamento de 31 de Março de 1989.

Tanto basta para concluirmos também pela respectiva improcedência.»

Do que vem de ser transcrito parece resultar uma contradição na construção da sentença.

Ao definir o objecto material do recurso, aponta-se como tal o despacho de 15 de Dezembro de 1988.

Quando se passa ao conhecimento do que se qualifica como vício de forma, refere-se como objecto da impugnação o aviso de abertura do concurso e o programa-regulamento, ambos de 31 de Março de 1989.

Esta forma de encarar a situação resulta de se tomar como objecto material do recurso contencioso actos que vêm na sequência do despacho de 15 de Dezembro de 1988 e que são preparatórios do acto final do novo concurso.

Tal procedimento decorre da circunstância de o acto verdadeiramente em causa, o de homologação da deliberação do júri de 14 de Novembro de 1988, se apresentar com vertentes diversas. Na verdade, a deliberação homologada atribuía licenças a diversos candidatos, excluía do concurso para atribuição de 10 licenças as cooperativas concorrentes e propunha a abertura de novo concurso para atribuição dessas 10 licenças. E a deliberação foi homologada na totalidade.

O despacho contenciosamente impugnado é um só, mas, entre outras decisões, dá sem efeito o primeiro concurso no tocante às cooperativas e ordena a abertura de novo concurso para atribuição das 10 licenças referidas.

Por isso se pretende configurar a situação como se se tratasse de actos diversos, mas o acto é um só, embora com vertentes várias. Só que neste momento incindíveis. Nem sequer é possível falar, relativamente à abertura do segundo concurso, em acto consequente do que anulou o primeiro concurso, isto exactamente porque é um só e único acto que decide nos dois sentidos.

Os vícios que porventura o iniquem atingem-no nas duas vertentes. A abertura do segundo concurso está na sequência lógica da anulação do primeiro. E não existe qualquer outro acto de abertura de novo concurso. Os dois aspectos são indissociáveis; tanto assim, que o objectivo visado pela EUROCOOPE em qualquer dos recursos é sempre o mesmo: obstar à anulação do primeiro concurso e à abertura do segundo, com o argumento de que as 10 licenças lhe devem ser conferidas por aplicação do n.º 6 do programa.

Ora, a sentença de 17 de Setembro de 1990, proferida no recurso n.º 8336, conclui pela improcedência do referido vício e pela improcedência também da arguição de violação de lei, assim negando provimento à impugnação.

Já a sentença de 3 de Abril de 1992, proferida no recurso contencioso n.º 8118, e ora objecto do presente recurso jurisdicional, sindicando o mesmo acto de 15 de Dezembro de 1988, do presidente da Câmara Municipal de Lisboa, com fundamento no mesmo vício decorrente do indeferimento do pedido de rectificação de erro material do requerimento de candidatura, que, segundo parece, qualifica de violação de lei, julgou procedente a arguição e terminou pelo provimento do recurso.

A mesma questão, ou seja, pedido idêntico ancorado na mesma causa de pedir, esta constituída pelos factos integradores do vício arguido, em recursos interpostos pela mesma interessada contra idêntica autoridade administrativa é assim objecto de decisões opostas,

sendo certo que a sentença de 17 de Setembro de 1990 tinha transitado em julgado.

A decisão agora em recurso incorreu, pois, em ofensa do caso julgado, com violação dos artigos 497.º, 498.º e 671.º do Código de Processo Civil, por isso não podendo manter-se.

Mas a sentença de 3 de Abril de 1992 anulou ainda o acto com fundamento em violação da regra 6.ª do programa do concurso, da Portaria n.º 745/84, de 22 de Setembro, e do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

Os factos integradores deste vício não tinham sido alegados no recurso n.º 8336 nem foram apreciados na respectiva sentença, pelo que não pode aqui falar-se de repetição de causas e, portanto, também não de caso julgado que a pressupõe.

A questão está pois em saber se o procedimento seguido violou ou não esses preceitos.

Dispõe a regra 6.ª do programa que:

«6 — Quando algum dos tipos de concorrentes não esgotar o número de licenças que lhe couber nos termos do número anterior, as vagas subsistentes serão atribuídas aos restantes tipos de concorrentes dentro do respectivo critério de prioridades (de acordo com o estipulado no n.º 3.º da Portaria n.º 745/84, de 22 de Setembro).»;

Esta norma está em consonância com a do n.º 4 segundo a qual:

«O contingente total de licenças a atribuir neste concurso será distribuído em seis partes, respectivamente, de:

82, para os concorrentes incluídos na alínea *a*) do n.º 3;

96, a ser distribuídas, em partes iguais, pelos concorrentes incluídos nas alíneas *b*) e *c*) do n.º 3;

10, para os concorrentes contemplados na alínea *d*) do n.º 3; e 6, a ser distribuídas, em partes iguais, pelos concorrentes incluídos nas alíneas *e*) e *f*) do n.º 3.»

É para a hipótese de algum dos tipos de concorrentes não esgotar o número de licenças que, por força de qualquer das alíneas referidas lhe cabia, que rege o n.º 6.

Este preceito tem em vista obviar a que fiquem por atribuir licenças por falta de concorrentes de algum dos tipos previstos. Nesse caso, as licenças sobrantes serão atribuídas aos restantes tipos de concorrentes, dentro do critério de prioridades estabelecido.

Não foi essa a situação aqui verificada.

As 10 licenças destinadas a cooperativas de motoristas profissionais ficaram por atribuir, não por falta de concorrentes, que, pela sua qualidade, satisfizessem os requisitos exigidos, mas porque os candidatos não cumpriram exigências de ordem formal. Não pode por isso falar-se de licenças sobrantes, isto é, de licenças não concedidas por falta de candidatos, mas antes de licenças cuja atribuição não teve lugar por razões de forma configuradas em erro na redacção dos requerimentos de candidatura.

Porque assim é, não havia fundamento para as conferir à recorrente, que, tal como as restantes cooperativas, foi excluída do concurso, como não havia para as ratear pelos concorrentes restantes, por não ser aplicável a regra 6.ª citada.

A solução estava, como se entendeu, em abrir novo concurso, ao qual a recorrente não estava inibida de se candidatar, dadas as razões da sua anterior exclusão.

Improcede, deste modo, a arguição do vício de violação de lei, em contrário do que se decidiu.

Pelo exposto, concedem provimento ao presente recurso jurisdicional, revogam a sentença impugnada e negam provimento ao recurso contencioso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, de 20 000\$ e 10 000\$ neste Tribunal e 15 000\$ e 8000\$ na 1.ª instância.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *Manuel Nunes Ferreira*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Administrações regionais de saúde. Curso de enfermagem geral. Concessão de bolsas de estudo. Acto administrativo com cláusula modal. Causa de pedir. Objecto da acção. Poderes de cognição.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O compromisso assumido por requerente de bolsa de estudo — por força do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do «Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral» aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde (Diário da República, 2.ª série, n.º 228, de 3 de Outubro de 1985, p. 9208) — de prestar serviço em zona carenciada, por tempo igual ao da duração da bolsa, constitui uma «cláusula modal» que onera o acto administrativo traduzido no acto de concessão dessa bolsa, constituindo assim um simples requisito de candidatura à concessão da bolsa.*
- 2 — *Não resulta tal compromisso de qualquer contrato administrativo celebrado entre a Administração e o interessado, na medida em que as condições de atribuição da bolsa são ditadas unilateralmente pela Administração, não representando o pedido de bolsa mais do que um pressuposto da eficácia do acto de concessão e o aludido compromisso mais do que um simples requisito dessa concessão.*
- 3 — *Deve improceder a acção em que, apelando-se à existência desse contrato, se pretende a condenação da beneficiária da bolsa na prestação de serviço objecto do citado compromisso ou, não sendo possível, na restituição do montante pecuniário recebido, já que não é possível ao tribunal convolar a sua pronúncia para uma causa de pedir diversa da invocada.*
- 4 — *A não satisfação da cláusula modal pode ser objecto de execução pelas vias competentes e no âmbito do chamado «privilegio de execução prévia» e sem prévio recurso*

à via judicial — cf., hoje, o artigo 149.º do Código do Procedimento Administrativo.

Recurso n.º 31 277, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde do Porto e recorrida Isabel Maria Soares de Sousa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

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

1 — A Administração Regional de Saúde do Porto (ARSP) intentou no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto «acção declarativa de condenação com processo ordinário» contra Isabel Maria Soares de Sousa, enfermeira, residente na Rua do Monforte de Baixo, 89, 1.º, Folgosa, Maia, pedindo a condenação desta:

a) No cumprimento integral do contrato — que havia celebrado com a A. ao abrigo do Regulamento aprovado por despacho do Ministro da Saúde de 17 de Julho de 1985 e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 228, de 30 de Outubro de 1985, e através do qual lhe concedera uma bolsa de estudo para frequência de um curso de enfermagem geral, tendo como contrapartida, por parte da bolsreira, a prestação de serviço, findo o curso, por tempo correspondente à duração da bolsa, em centro de saúde a indicar pela A. —, decretando-se a sua colocação imediata no Centro de Saúde de Castelo da Maia, prestando serviços de enfermagem por período igual àquele em que beneficiou da bolsa, ou, caso se venha a revelar o incumprimento definitivo do contrato por impossibilidade da R., em prestar este serviço;

b) A pagar à A. a quantia de 451 363\$ relativa ao montante da bolsa concedida, acrescida dos juros de mora vincendos, calculados à taxa legal, desde a citação até efectivo pagamento.

2 — A acção foi, porém, julgada improcedente por despacho saneador-sentença proferido pelo M.^{mo} Juiz daquele Tribunal.

E isto substancialmente pela consideração da inexistência de qualquer relação contratual entre a A. e a R., o que desde logo afastaria a existência da causa de pedir, já que o que se verificaria seria a existência de um acto administrativo com cláusula modal.

3 — Inconformada, interpôs a A. recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal, no qual formula as seguintes conclusões:

«1.ª Entre recorrente e recorrida foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 30 de Outubro de 1985;

2.ª No âmbito dessa relação, a recorrida assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à recorrente por período igual ao da bolsa concedida;

3.ª Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e faz parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a recorrente e a recorrida, tratando-se de cláusula acessória expressamente determinada pela lei;

4.ª Não obstante a recorrente qualificar a relação estabelecida com a recorrida como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir, já que esta reside no facto concreto de a recorrida se recusar a prestar serviço de enfermagem num deter-

minado centro de saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse centro de saúde;

5.^a A recorrente não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão a que se arroga;

6.^a A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não especificada.

7.^a A sentença recorrida fez errada interpretação e aplicação das normas contidas no Regulamento e, bem assim, do estatuído no artigo 664.º do Código de Processo Civil e nos artigos 72.º e 73.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, violando, em consequência, tais normativos legais.»

4 — Contra-alegou a R., Isabel, sustentando o decidido em 1.^a instância.

5 — O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto nesta Secção emitiu parecer no sentido da denegação de provimento ao recurso.

6 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

7 — Em matéria de facto relevante, a decisão recorrida deu como provados os seguintes factos:

a) Em 19 de Dezembro de 1986 a agora R., recorrida, apresentou ao presidente da comissão instaladora da ARSP um requerimento do seguinte teor:

«Isabel Maria Soares de Sousa requer a concessão de bolsa de estudo para a frequência do 1.º ano do curso de enfermagem geral.

Declara que tomou conhecimento dos termos do Regulamento da Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde.»;

b) Conjuntamente com o aludido requerimento juntou declaração por si subscrita e do seguinte teor:

«[...] declara, sob compromisso de honra, que se compromete a fixar-se, findo o curso de enfermagem geral, por um período igual àquele em que beneficiou da bolsa de estudo, nos concelhos mais carenciados indicados pela respectiva Administração Regional de Saúde [...];»;

c) A bolsa referida em a) foi concedida à R. durante três anos, com início em Janeiro de 1987;

d) O montante dessa bolsa cifrou-se em 451 363\$;

e) O curso frequentado pela R. findou em 15 de Dezembro de 1989;

f) Em 3 de Janeiro de 1990 a ARSP enviou à R. o ofício n.º 179, onde referia que, para dar cumprimento ao compromisso assumido aquando da concessão da bolsa de estudo [...], deveria apresentar-se no Centro de Saúde de Castelo da Maia para iniciar funções [...];

g) A ARSP e a R. celebraram em 15 de Janeiro de 1990 um contrato de prestação de serviço, cujo objecto era a prestação de cuidados de enfermagem no Centro de Saúde de Castelo da Maia, com a duração de 60 dias;

h) Em 19 de Março de 1990, a R. enviou à ARSP uma carta registada com aviso de recepção, na qual declarou vir «invocar justa causa de rescisão do contrato, com o fundamento de que a ARSP lhe fez um contrato de trabalho por um período de 60 dias, cujo termo foi em 15 de Março de 1990, não tendo o mesmo sido revogado, e tal

contrato nada referia no que respeita a férias, subsídio de férias, subsídio de Natal e demais regalias contratuais, quando o mesmo contrato deveria, além de incluir todas as regalias contratuais, vigorar por um período igual àquele em que beneficiou da bolsa, pelo que, nos termos legais, se considera desvinculada do compromisso assumido, facto que deve ser imputado exclusivamente à ARS do Porto» (*sic*).

Fixados os factos pertinentes, vejamos agora qual o direito aplicável.

8 — Na análise dos aspectos jurídicos do presente recurso seguiremos, muito de perto, o acórdão desta Secção de 6 de Outubro de 1992, proferido no processo n.º 30 633, com o mesmo relator dos dos presentes autos.

9 — No *Diário da República*, 2.^a série, n.º 228, de 3 de Outubro de 1985, p. 9208, foi publicado o «Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral», aprovado por despacho do Ministro da Saúde datado de 17 de Julho de 1985.

No artigo 1.º estatuiu-se que o Regulamento «tem como objectivo principal contribuir para a fixação de enfermeiros na periferia, minorando, tanto quanto possível, as carências ali verificadas» (*sic*).

No artigo 2.º estabelece-se que:

«1 — [...]

2 — Só podem candidatar-se a bolseiros os indivíduos que se comprometam, findo o curso de enfermagem geral, a fixar-se por um período igual àquele em que beneficiaram da bolsa de estudos nas zonas mais carenciadas a indicar pelas administrações regionais de saúde.»

O quantitativo da bolsa a conceder é fixado no artigo 7.º, fazendo o Regulamento depender tal atribuição da apresentação de requerimento do interessado junto das administrações regionais de saúde, competindo a estas depois seleccionar os candidatos de harmonia com os critérios definidos no artigo 6.º

Segundo o artigo 4.º — cf. a alínea d) do respectivo n.º 1 —, compete às administrações regionais de saúde «colocar os enfermeiros bolseiros, após conclusão do curso de enfermagem geral, no prazo máximo de um mês, após o qual o bolseiro se considerará liberto do compromisso assumido».

Este o quadro jurídico em que se processou a relação jurídica administrativa estabelecida entre a entidade concedente da bolsa em apreço e a respectiva beneficiária, relação essa cuja apreciação a decisão recorrida decidiu já em definitivo ser da esfera de competência dos tribunais administrativos — cf. os artigos 214.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa e 3.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Questionada e controvertida continua a ser a questão debatida no presente recurso jurisdicional de saber qual a natureza jurídica do facto que originou e determinou aquela relação; isto é, a natureza do acto que outorgou à recorrida a bolsa de estudo supra-referida, e que esta última subscreveu com adesão simultânea aos compromissos inerentes.

Para a recorrente, tal facto mais não representa que um verdadeiro acordo de vontades, ou seja, um contrato administrativo, com os requisitos que a doutrina reputa de imanentes a tal figura jurídica, designadamente a atribuição ao órgão administrativo outorgante de uma posição de predominância ou de preponderância, acordo esse

através do qual «é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica de direito administrativo», para utilizar a definição constante do n.º 1 do artigo 9.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Relação essa que o Prof. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. II, p. 439, define como sendo «aquela que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à Administração perante os particulares ou que atribui deveres públicos a estes perante aquela».

Já para a recorrida — com acolhimento no despacho saneador-sentença ora sob recurso — o acto de concessão da bolsa deverá antes ser configurado como um acto administrativo com cláusula modal.

Neste último sentido vem decidindo, em apreciável número de processos congéneres, esta Secção — cf., v. g. entre outros, os acórdãos de 29 de Maio de 1991, 7 de Outubro de 1991, 16 de Junho de 1992 e 30 de Junho de 1992, nos recursos n.ºs 29 122, 29 193, 30 490 e 30 639, respectivamente.

Tal como se observa no acórdão de 16 de Junho de 1992, «o contrato administrativo» como qualquer outro contrato de direito privado «pressupõe sempre um acordo de vontades fora do qual não é possível configurá-lo» — cf. Marcelo Caetano, in *Manual*, vol. I, pp. 586 e segs.; por isso, «nunca a relação jurídica emergente de uma declaração unilateral de vontades poderá configurar um contrato, ainda que os efeitos da declaração só se produzam com a aceitação ou o consentimento do destinatário, ou ainda que a sua validade dependa de requerimento ou de iniciativa do interessado» — cf. Sérvulo Correia, in *Legalidade e Autonomia Contratual* [...], pp. 343 e segs. E, mais adiante:

«Pelo Regulamento, a Administração não chama os candidatos a colaborar consigo, associando-os duradouramente, mediante retribuição, no cumprimento de atribuições de prestação de serviços de saúde, como tudo seria da essência de um contrato administrativo. Antes se limita a ditar-lhes, unilateralmente, as condições mediante as quais poderão usufruir de estudos gratuitos ou de custos minorados pela concessão de uma bolsa, tendo como contrapartida, aliás dispensável, uma prestação futura de serviço em local a indicar.»

No primeiro aresto citado, de 29 de Maio de 1991, no recurso n.º 29 122, parcialmente transcrito no acórdão de 1 de Outubro de 1991, no recurso n.º 29 193, obtemperou-se, além do mais, o seguinte:

«[...] a aceitação ou o compromisso de aceitar colocação em região carenciada é um requerimento de legalidade do acto atribuído da bolsa, cuja ausência implica uma anulabilidade por vício de violação da lei; a obrigação de exercer funções em município indicado pelas administrações regionais de saúde, após a conclusão do curso, conforme aquele compromisso, constitui já um encargo que resulta da prática do acto administrativo [...]; «esse encargo não tem, todavia, a natureza de obrigação em sentido técnico cujo cumprimento possa ser exigido por via de acção, mas antes de cláusula modal».

E, continuando:

«Sendo legítima e legal a oposição de cláusulas acessórias no conteúdo do acto administrativo, é lícita a conclusão de que a decisão que atribui a bolsa de estudos à ora recorrente é um acto administrativo sujeito a cláusula modal.»

Daqui se retiram várias consequências:

a) Sendo acto administrativo como é, dado o seu carácter executório, compete à Administração, por sua única vontade, modificar as si-

tuações jurídicas, impondo as suas decisões aos particulares, ainda que coercivamente, e, portanto, sem necessidade de sentença judicial;

b) Assim, o cumprimento do dever jurídico que deriva da prática de um acto administrativo terá de ser exigido pela própria Administração através dos meios que a lei põe ao seu dispor.

«Por outro lado, nenhum dispositivo legal permite que a Administração imponha coercivamente ao bolsheiro a obrigação de prestar serviço nos termos do compromisso por aquele assumido. A prestação coerciva do trabalho traduzir-se-á na aplicação de uma verdadeira pena, com violação do direito à liberdade constitucionalmente garantido.»

E conclui o aresto que vimos seguindo:

«Deste modo, a recusa da ora recorrente em exercer funções após a conclusão do curso, nos termos assumidos ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento citado, apenas determina a ineficácia do acto administrativo por incumprimento, por parte daquela, da cláusula modal em referência. Consequentemente, da ineficácia do acto de atribuição da bolsa de estudos à ora recorrente resulta a obrigação de esta restituir as verbas auferidas, o que lhe poderá ser imposto por acto da ora recorrida tomado ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, sem prejuízo, como é óbvio, da sua eventual impugnação contenciosa [...].»

Na mesma esteira vão, como já se deixou dito, os acórdãos atrás mencionados de 16 de Junho de 1992 e 30 de Junho de 1992. No primeiro destes arestos salienta-se, com efeito, a circunstância de o facto jurídico de outorga da bolsa de estudo à interessada não ter resultado da conjugação de duas vontades de igual valor, chamando a atenção *inter alia* para o seguinte:

«Só da vontade da Administração dimanaram os efeitos de direito pretendidos. A vontade manifestada [...] ao solicitar à ARSP a bolsa de estudo, não tem o mesmo valor da vontade expressa por esta no momento da concessão da bolsa e muito menos se equipara o conteúdo dos poderes exercidos por cada um dos intervenientes (cf. Sérvulo Correia, in *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, p. 347).»

E no acórdão de 30 de Junho de 1992 realça-se que «a possibilidade da existência de actos administrativos para cuja formação se exige a participação ou colaboração do administrado é hoje abertamente defendida pela doutrina» — cf. Forsthoff, in *Traité de droit administratif allemand*, 1969, pp. 333 e segs.

Na hipótese vertente, o requerimento inicial que desencadeia o procedimento conducente à atribuição da bolsa constitui um pressuposto de direito do acto e cuja falta é geradora do vício de violação da lei — cf. Sérvulo Correia, in *ob. cit.*, p. 346 —, na medida em que representa um pressuposto da eficácia desse acto; e a prestação do compromisso de prestar serviço em região carenciada pelo tempo equivalente ao período de duração do benefício da bolsa constitui um simples requisito de candidatura à concessão da bolsa. O acto administrativo de atribuição da bolsa fica desde logo perfeito e apto, por isso, a produzir plenamente os seus efeitos; isto porque a «vontade manifestada na aceitação do particular não intervém constitutivamente no acto, apenas lhe conferindo eficácia», visto a Administração não impor nesses casos coercivamente o que quer, preferindo deixar aos particulares a liberdade de aproveitarem ou não os efeitos do acto

praticado (Marcelo Caetano, in *Manual*, vol. 1, pp. 570 e segs.) — v. o acórdão citado de 16 de Junho de 1992.

A não satisfação da cláusula modal em referência, de resto por lei directamente associada à manifestação unilateral de vontade da Administração ao atribuir a bolsa, poderá ser objecto de execução pelas vias competentes, designadamente através da prolação de acto autoritário inserido no âmbito dos poderes integrantes do chamado «privilégio de execução prévia», hoje expressamente consagrado no artigo 149.º do Código do Procedimento Administrativo, acto esse sempre possível de impugnação contenciosa nos termos gerais.

Sobre as vias possíveis correspondentes à executoriedade deste tipo de actos administrativos, vejamos-se, entre outros, os acórdãos desta Secção de 29 de Maio de 1991, no recurso n.º 29 122 (já atrás citado), de 21 de Junho de 1991 e de 23 de Janeiro de 1992, nos recursos n.ºs 29 126 e 29 124, respectivamente.

10 — A presente acção, pelas razões atrás explanadas, sempre teria, pois, de ser julgada improcedente, como o foi, e bem, pelo M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo. Não por não ter causa de pedir, já que, como bem se salienta no supracitado acórdão de 16 de Junho de 1992, existe nos autos uma causa de pedir concretamente invocada pela A., a qual se traduz na alegação de um facto concreto que pode, em abstracto, servir de fundamento jurídico aos efeitos por si pretendidos; facto esse que seria justamente o contrato administrativo, cujas cláusulas teriam supostamente sido violadas pela R., ora recorrida, e cuja violação deveria, em seu entender, desembocar na condenação em forma alternativa já supra-exposta em 1.

O pleito possui, portanto, um objecto devidamente balizado e circunscrito pela A. através da concreta enunciação quer do pedido quer do acto ou facto jurídico que pretende ter dado origem ao direito a tutelar através da pretensão endereçada ao tribunal (*causa petendi*) — cf. M. de Andrade, in *Noções Elementares de Processo Civil*, 1969, p. 318. Só que solicitado o tribunal a pronunciar-se sobre a real consistência dessa causa de pedir concretamente invocada — o referido contrato administrativo alegadamente violado —, acabou o mesmo por concluir que não cabiam a tal facto ou acto a qualificação, o conteúdo e os efeitos jurídicos pretendidos pela A., ora recorrente. Trata-se pois e só de julgar do mérito ou do fundo da causa.

E, como assim, existindo uma causa de pedir devidamente prefigurada e concretamente substanciada, à qual corresponde a dedução de um pedido em perfeita sintonia e conformidade, não poderia o julgador — contra o que parece sugerir a recorrente — convolar a respectiva pronúncia para uma causa de pedir substancialmente diferente da que foi invocada e, especificadamente, apurar da existência ou da inexistência do direito de crédito pela mesma reclamado, e tendo como fonte o inadimplemento do modo ou da cláusula modal que integrava o acto administrativo consistente na atribuição da bolsa em apreço. Conforme se destaca no sobredito acórdão de 30 de Junho de 1991, a sentença seria, em tal eventualidade, nula, por condenação em objecto diverso do pedido nos termos do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, face à individualização da lide *ab initio* feita pela A. e à consequente estabilização da instância.

11 — Não violou, por conseguinte, a decisão recorrida qualquer dos preceitos legais mencionados pela recorrente.

12 — Em face do exposto:

Negam provimento ao recurso;

Confirmam, em consequência, ainda que parcialmente por diferentes fundamentos, a decisão do Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo.

Sem custas, por a entidade recorrente delas se encontrar isenta.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual do Estado por actos de gestão pública. Excepção da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967. Conduta processual omissiva ou negligente do lesado.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, estabelece uma dupla via de ressarcimento dos danos sofridos pelo lesado:*

- a) *Formulação de pedido indemnizatório autónomo por meio de acção sobre responsabilidade civil;*
- b) *Interposição de recurso contencioso, com a consequente anulação do acto impugnado e subsequente execução da decisão anulatória.*

2 — *À regra vertida na primeira parte desse preceito — formulação de pedido autónomo —, vigente no direito francês, corresponde a excepção contemplada na segunda parte do mesmo consagrada, com formulação semelhante, no direito alemão, cujo código civil, no n.º 3 do artigo 839.º respectivo, estatui que «o dever de ressarcimento não subsiste quando o lesado, dolosa ou culposamente, não tenha impedido a verificação do dano mediante o exercício de remédios jurídicos» (adequados, subentenda-se).*

3 — *É à Administração que incumbe demonstrar que os danos pelos quais o administrado pretende ser indemnizado não subsistiriam se o mesmo tivesse usado diligentemente dos meios contenciosos — cf. o n.º 2 do artigo 342.º do Código Civil.*

4 — *Verifica-se «falta de interposição de recurso», para os efeitos da excepção do artigo 7.º supracitado, se o lesado, em vez de interpor imediatamente recurso contencioso*

de acto lesivo praticado por entidade no uso de poderes delegados, optou antes por interpor recurso hierárquico (com carácter meramente facultativo), só depois se decidindo a recorrer contenciosamente do acto decisório desse recurso administrativo, o que determinou a rejeição do recurso contencioso por manifesta ilegalidade da respectiva interposição.

5 — *Só pode, por seu turno, dar-se por ocorrida «negligente conduta processual», para os efeitos da segunda parte da mesma, quando — no seio de um recurso contencioso já interposto e em curso de tramitação — o recorrente haja omitido o seu dever de promoção do impulso processual ou haja incorrido na prática de qualquer erro crasso de natureza técnico-formal com manifesta repercussão no desfecho negativo final da lide.*

Recurso n.º 31 527, em que são recorrente Bento Joaquim Serol Coelho e recorrido o Estado. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Bento Joaquim Serol Coelho, devidamente identificado nos autos, intentou no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa acção para efectivação de responsabilidade civil extracontratual do Estado, pedindo, na sequência do despacho do comandante-geral da Polícia de Segurança Pública de 27 de Abril de 1989 que indeferiu o pedido que o autor formulara de passagem à efectividade de serviço, a condenação do réu, Estado, a pagar-lhe:

- a) Os danos morais sofridos no montante de 1 000 000\$;
- b) Os lucros cessantes sofridos até ao momento, consequentes às retribuições que deixou de auferir, no montante de 2 610 000\$;
- c) Os lucros cessantes que continuará a suportar, correspondentes às retribuições que deixará de auferir até sua reintegração, de valor a liquidar em execução de sentença.

E ainda a:

d) Reintegrar o autor ao serviço da Polícia de Segurança Pública no lugar, com a categoria, antiguidade e regalias que teria caso tivesse estado ao serviço efectivo desde 27 de Abril de 1981;

e) Caso tal reintegração não seja possível, pagar ao autor, como indemnização pecuniária substitutiva, a importância de 10 500 000\$, pedido que formulou a título subsidiário do formulado na alínea anterior.

2 — O M.^{mo} Juiz daquele tribunal, baseado para tanto na excepção contida na segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de novembro de 1967, julgou improcedente a acção e absolveu o réu, Estado, do pedido.

3 — Inconformado, interpôs o autor recurso para esta Secção, no qual formula as seguintes conclusões:

«a) Como resulta da letra do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, a limitação dos danos ressarcíveis consequentes a uma atitude ilícita da Administração só poderá ocorrer, para além dos casos de não interposição de recurso

contencioso de impugnação do acto gerador dos danos, quando se tenha decaído no recurso interposto por motivos meramente formais;

b) Em face desse entendimento, forçoso é de concluir que nem todos os decaimentos por motivos formais em recurso contencioso de impugnação de acto gerador de danos faz funcionar a limitação à ressarcibilidade dos mesmos fixada naquela disposição, mas apenas os casos em que tal decaimento, para além de baseado apenas em motivos formais, possa ser imputado a uma actuação processual negligente;

c) Apenas deverão ser consideradas actuações negligentes, passíveis de fazer funcionar a referida disposição legal, as situações em que se verifique uma falta de cuidado no desenvolver da lide e na promoção dos impulsos processuais de parte que venham a ter reflexo no resultado final;

d) Nunca poderá ser qualificada como negligente uma actuação processual apenas com o fundamento numa especial interpretação da lei ou numa especial visão do direito aplicável;

e) Tendo o autor intentado a impugnação contenciosa do acto da Administração gerador dos danos sofridos, embora por meio que veio a ser contenciosamente considerado inidóneo, por ter previamente interposto recurso hierárquico que julgou de natureza necessária, não se lhe poderá assacar, para efeitos da aplicação da disposição legal referida, quer uma interposição de recurso quer uma actuação processual negligente;

f) Ao assim não ter entendido, a dita decisão recorrida fez uma errada interpretação e aplicação do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, devendo, por tal, ser revogada.»

4 — Contra-alegou a Ex.^{ma} Magistrada do Ministério Público, em representação do Estado, formulando, por seu turno, as seguintes conclusões:

«1.^a Todos os prejuízos materiais e morais que o autor, ora recorrente, alega ter sofrido e pretende ver ressarcidos com a presente acção de indemnização... decorrem do despacho de 27 de Abril de 1989 do Sr. Comandante-Geral da Polícia de Segurança Pública;

2.^a Dado que fora proferido ao abrigo de delegação de competência válida e eficaz, tal despacho era acto administrativo definitivo e executório, susceptível de recurso contencioso directo para o tribunal administrativo de círculo;

3.^a Entendendo que tal despacho não era um acto administrativo definitivo e executório, o autor interpôs dele recurso gracioso, apenas tendo recorrido contenciosamente do despacho do Sr. Ministro da Administração Interna que recaiu sobre o seu recurso gracioso, recurso contencioso que veio a ser julgado manifestamente ilegal e, nessa conformidade, rejeitado;

4.^a Não interpondo atempadamente o competente recurso contencioso do despacho de 27 de Abril de 1989 do Sr. Comandante-Geral da Polícia de Segurança Pública, o autor, ora recorrente, agiu com conduta processual negligente;

5.^a Foi essa negligente conduta processual que determinou, face à segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, a insubsistência do eventual direito do autor, ora recorrente, à reparação dos danos por que pretende ser indemnizado;

6.^a A douta sentença em apreciação fez correcta interpretação e aplicação do direito, não tendo violado qualquer disposição legal, máxime o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967;

7.^a Deve ser negado provimento ao recurso do autor [...]

5 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre decidir.

6 — Em matéria de facto relevante, encontram-se processualmente adquiridos nos autos os seguintes pontos:

a) O autor, na sua qualidade de guarda da Polícia de Segurança Pública, requereu ao Ministro da Administração Interna, com data de 23 de Fevereiro de 1987, concessão de licença ilimitada com efeitos a partir de 14 de Março de 1987 — cf. fls. 1 e 17;

b) Esse requerimento foi deferido por despacho desse membro do Governo datado de 20 de Março de 1987 — cf. fl. 17 v.º;

c) Por despacho do comandante-geral da Polícia de Segurança Pública datado de 6 de Julho de 1988, confirmado por despacho do Ministro da Administração Interna datado de 28 de Outubro de 1988, foi aplicada ao autor, na sequência de processo disciplinar contra si instaurado, a pena de 60 dias de suspensão;

d) Em 17 de Fevereiro de 1989, o autor requereu ao Ministro da Administração Interna a «cessação da licença ilimitada, com o consequente regresso ao serviço» — cf. fl. 22;

e) Tal requerimento mereceu do general comandante-geral da Polícia de Segurança Pública o seguinte despacho «exarado no uso de competência delegada»:

«Indefiro, tendo em atenção a punição sofrida no passado recente. — 27 de Abril de 1987, *Amílcar Morgado*, general» (sic) — cf. fl. 23;

f) Através do Despacho n.º 1/89, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, 27 de Janeiro de 1989, p. 926, o Ministro da Administração Interna delegou no comandante-geral da Polícia de Segurança Pública, general Amílcar Fernandes Morgado, a competência para autorizar:

«[...]»

7 — A concessão de licença ilimitada, bem como a autorização para o regresso ao serviço, nos termos do disposto no artigo 240.º do Decreto-Lei n.º 39 550, de 26 de Fevereiro de 1965» — cf. documento de fl. 16;

g) O autor não interpôs recurso contencioso do despacho de indeferimento mencionado na alínea e), tendo antes dele interposto recurso hierárquico, em data que os autos não revelam, para o Ministro da Administração Interna;

h) E só do despacho desta última entidade, que decidiu o recurso hierárquico, interpôs recurso contencioso para o Supremo Tribunal Administrativo, recurso este que foi rejeitado por «manifesta ilegalidade» por acórdão de 17 de Janeiro de 1991, proferido no processo n.º 28 490, da 1.^a Secção — cf. fl. 45.

Fixados os factos pertinentes, passemos agora ao limite aplicável.

7 — O autor arvora como causa de pedir dos danos que pretende ver ressarcidos o acto de indeferimento do seu pedido de cessação da situação de licença ilimitada em que se encontrava, com o consequente regresso ao activo.

Conforme já deixámos assente atrás, esse indeferimento foi operado por despacho do general comandante-geral da Polícia de Segurança Pública datado de 27 de Abril de 1989 e proferido no uso de competência que lhe havia sido delegada pelo Ministro da Administração Interna.

Delegação essa relativamente à qual não se suscita agora qualquer controvérsia, quer quanto à respectiva validade quer quanto à respectiva eficácia.

O acto administrativo alegadamente lesivo da esfera jurídica do autor, ora recorrente, seria desde logo directa e imediatamente recorável para o tribunal administrativo de círculo que fosse competente — cf. os artigos 51.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Porém, o recorrente, em vez de haver interposto desde logo o competente recurso contencioso, decidiu-se a, prévia e intercalarmente, interpor recurso hierárquico para a entidade delegante no pressuposto de que se trataria de um recurso hierárquico necessário.

Pressuposição essa de carácter erróneo, pois que, como já dissemos, e conforme constitui jurisprudência corrente do Supremo Tribunal Administrativo, os actos praticados por entidade delegada integram-se na competência própria desta, devendo ser imputados à sua autoria e não à da entidade delegante.

Tratava-se, pois, de um recurso hierárquico meramente facultativo, pelo que o recurso contencioso mais tarde interposto do despacho que tal recurso hierárquico decidiu — numa altura em que se havia já formado caso decidido ou caso resolvido — enfermava de manifesta ilegalidade e, com tal fundamento, foi rejeitado por acórdão desta Secção.

E torna-se claro que o erro cometido acerca do carácter definitivo do acto do subalterno se apresenta como manifestamente indesculpável, já que essa entidade decisora se havia expressamente assumido como delegada, com invocação igualmente expressa da delegação de poderes em que se encontrava investida.

Ora, quais as consequências, em termos de efectivação da responsabilidade civil extracontratual da Administração a extrair da inércia ou da conduta negligente por parte do lesado na adopção, na selecção ou no impulso dos meios reactivos adequados a pôr em crise a legalidade do acto ofensor?

Estatui a este respeito o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967:

«O dever de indemnizar por parte do Estado e demais pessoas colectivas públicas, dos titulares dos seus órgãos e dos seus agentes não depende do exercício pelos lesados do seu direito de recorrer dos actos causadores do dano; mas o direito destes à reparação só subsistirá na medida em que tal dano se não possa imputar à falta de interposição de recurso ou a negligente conduta processual da sua parte no recurso interposto.»

Estabelece pois este preceito uma dupla via de ressarcimento dos danos sofridos pelo lesado:

a) Formulação de pedido indemnizatório autónomo por meio de acção sobre responsabilidade civil;

b) Interposição de recurso contencioso, com a consequente anulação do acto impugnado e subsequente execução da decisão anulatória.

À regra vertida na primeira parte do preceito — aliás, vigente no direito francês — corresponde a excepção prevista na segunda parte do mesmo, consagrada, com formulação algo semelhante, no direito alemão, cujo código civil, no n.º 3 do artigo 839.º, estatui que o «dever de ressarcimento não subsiste quando o lesado, dolosa ou culposa-

mente, não tenha impedido a verificação do dano mediante o exercício de remédios jurídicos» (adequados, subentenda-se).

A propósito da interpretação deste preceito, escreve-se no acórdão desta Secção de 24 de Julho de 1986, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 360, p. 389, na esteira, aliás, do comentário do Prof. Marcelo Caetano, in *Manual*, t. II, 9.ª ed., p. 1211:

«[...] o titular do direito à indemnização não carece, para o exercitar, de impugnar contenciosamente o acto causador do dano, mas, nesse caso, só pode exercer o seu direito de acção indemnizatória na medida em que o dano cuja reparação pede não seja imputável à não interposição do recurso ou à negligente conduta processual do recorrente no recurso interposto, isto é, em medida em que o dano não poderia ter sido ressarcido por via da anulação ou da declaração de nulidade do acto em recurso contencioso diligentemente conduzido pelo lesado e da subsequente execução do julgado.» (*sic*).

Há, por isso, que apurar casuisticamente se existe nexo de causalidade entre a falta de interposição de recurso ou a conduta negligente e os danos invocados pelo autor. Se os danos teriam sempre ocorrido da mesma forma, com ou sem interposição do recurso, então o direito de indemnização subsistirá e poderá ser autonomamente exercido.

Ora, o que nos mostram os autos?

O recorrente não contesta propriamente que os prejuízos sofridos, e que pretende ver ressarcidos com a presente acção de indemnização, o seriam igualmente através da oportuna interposição do recurso contencioso e da subsequente execução da presumível sentença anulatória.

Uma leitura atenta das conclusões da sua alegação para o Supremo Tribunal Administrativo, designadamente a da respectiva alínea c), logo evidencia que o recorrente apenas pretende insurgir-se contra a sentença de 1.ª instância, na medida em que esta considerou ter havido negligente conduta processual no recurso interposto. Com efeito, escreve o recorrente que «apenas deverão ser consideradas acções negligentes, passíveis de fazer funcionar a referida disposição legal, as situações em que se verifique uma falta de cuidado no desenvolver da lide e na promoção dos impulsos processuais de parte que venham a ter reflexo no resultado final».

E convenhamos que lhe assiste razão em tal asserção. Na verdade, não se verificou, no caso *sub specie*, qualquer omissão do dever de promoção do impulso processual, ou a omissão de qualquer erro crasso de natureza técnico-formal, com manifesta repercussão no desfecho negativo final da lide, tudo no seio de um recurso contencioso já em via de tramitação. O que se verificou foi, pura e simplesmente, a falta de interposição oportuna de recurso contencioso contra o acto administrativo lesivo, o que constitui igualmente causa determinante da verificação da excepção contemplada no artigo 7.º em análise. Na esteira do acórdão desta Secção de 15 de Dezembro de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 382, p. 343, citando o acórdão de 30 de Junho de 1988, «o caso resolvido ou decidido deixado formar revela a negligência do lesado, manifestada na falta de impugnação directa do acto [...]».

E, ocorrendo uma qualquer das causas previstas na lei, em alternativa, o efeito será sempre o mesmo: a insubsistência do direito à reparação.

Por tal motivo, o erro de qualificação cometido pelo Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo apresenta-se como totalmente ir-

relevante para o fundo da questão, sendo certo, de resto, que o tribunal é livre na qualificação jurídica dos factos ou situações invocadas nos autos pelas partes, isto é, na indagação e aplicação das regras do direito — cf. o artigo 664.º do Código de Processo Civil.

Qualquer que seja o ângulo pelo qual visione o cerne da questão decidida, o certo é que, face aos danos concretamente invocados pelo recorrente, o réu, Estado, logrou demonstrar — como de resto lhe competia face ao disposto no n.º 2 do artigo 342.º do Código Civil — que a mesma revela uma hipótese típica de subsunção na excepção em apreço.

Sobre o ónus da prova dessa excepção, cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de Outubro de 1990, no recurso n.º 28 449.

8 — Deste modo, ao considerar insubsistente o direito do autor, ora recorrente, à reparação, com a consequente absolvição do réu, Estado, do pedido, não merece a decisão recorrida qualquer censura, ainda que para tal conclusão haja sido seleccionado fundamento diverso.

9 — Em face do exposto:

Negam provimento ao recurso jurisdicional;

Confirmam, ainda que por diferente fundamentação, a decisão recorrida.

Custas pelo autor, recorrente.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Indeferimento tácito. Recurso contencioso de indeferimento tácito.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A presunção da formação de acto tácito de indeferimento depende de a autoridade, tendo o poder e o dever legais de decidir em determinado prazo, não profir decisão dentro dele.*

2 — *Não havendo esse dever legal, inexistirá a presunção de indeferimento tácito para efeitos de recurso contencioso.*

Recurso n.º 31 862, em que é requerente Francisco das Neves Onofre Ferrão. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Francisco das Neves Onofre Ferrão, capitão do Serviço Postal Militar, a prestar serviço no Quartel-General da Região Militar de Lisboa, casado, residente em Nova Oeiras, veio requerer, ao abrigo do disposto

no artigo 23.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, o patrocínio judiciário, a fim de poder interpor recurso contencioso do indeferimento tácito produzido sobre a petição que dirigiu, em 5 de Junho de 1992, ao Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), constante de fls. 3 e 4 dos presentes autos.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no doutor parecer de fl. 5, refere não vislumbrar a existência do acto (presunção de indeferimento) de que o requerente diz entender recorrer. Com tal fundamento, opina pelo indeferimento do pedido. O requerente, ouvido sobre o conteúdo do parecer do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, veio responder nos termos de fls. 7 a 11, aqui tidos como reproduzidos para todos os efeitos legais.

Sem vistos, vem à conferência para decisão.

Ressalta do recurso, no essencial, que ao caso interessa, que o requerente tomou conhecimento, no exercício das funções de chefe de Secção de Condecorações e Louvores SJ/RML, do despacho do CEME, de 4 de Maio de 1992, que homologou o parecer não favorável do Conselho Superior de Disciplina do Exército, emitido sobre proposta de concessão da Medalha de Mérito Militar de 3.ª Classe ao capitão de transmissões Joaquim João Pinheiro Pinto.

Em face de tal despacho, o requerente elaborou e dirigiu a exposição de fls. 3 e 4 ao CEME, na qual, em resumo, pretende demonstrar a sua «ilegalidade», por falta de toda e qualquer fundamentação, terminando a afirmar que:

«O signatário ao usar da faculdade que lhe é conferida pelo n.º 1 do artigo 52.º da lei fundamental, é movido apenas pelo disposto nos deveres 3.º, 8.º e 24.º do artigo 4.º do Regulamento de Disciplina Militar, no artigo 117.º, no n.º 1, e no artigo 118.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, com a redacção dada pela Lei n.º 27/81, de 17 de Junho, e, em especial, porque pretende servir melhor.»

«Nestas condições, leva-se ao conhecimento de VV. Ex.^{as} o assunto exposto para os fins que forem julgados convenientes e para dar satisfação à exigência do n.º 1 do artigo 269.º e para excluir a responsabilidade prevista no n.º 2 do artigo 271.º, ambos da Constituição.»

Na resposta, de fls. 7 a 11, acrescenta a determinada altura que: «Assim, e em face do disposto no n.º 2 do artigo 271.º (do título IX — Administração Pública) da Constituição, o requerente, ao verificar que o despacho citado no § 3.º da presente exposição não apresentava os motivos de facto que o havia ocasionado, reclamou expondo o assunto para fazer o uso do seu direito de respeitosa representação, antes de arquivar o processo, *não para que fosse revogada ou substituída a decisão tomada*, mas para *reflectir sobre ela*, chamando a atenção para as consequências do seu cumprimento e pedindo para ser *confirmada a decisão* para que, cumprindo-a, ficasse excluída a sua responsabilidade estabelecida no n.º 1 do artigo 271.º da lei fundamental» [todos os itálicos são nossos].

Da factologia exposta resulta bem evidente que nenhum pedido concreto foi dirigido ao CEME, a impor-lhe o dever de decidir. Na verdade, não é pedida a revogação ou substituição da decisão tomada por forma a ser ultrapassado o vício de forma que lhe imputa, por falta de fundamentação, mas apenas uma *reflexão* sobre ela, uma chamada de atenção para que, «cumprindo-a, ficasse excluída a sua responsabilidade (do requerente) estabelecida no n.º 1 do artigo 271.º

da lei fundamental» (artigo 21.º da resposta apresentada). Por outro lado, das decisões administrativas praticadas pelo CEME não cabe recurso hierárquico (artigo 113.º do Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34-A/90), traduzindo a resolução final das situações jurídicas que decidem, constituindo, por isso, actos definitivos e executórios, de imediato recorríveis contenciosamente (artigo 114.º do citado Estatuto).

E tendo a autoridade competente proferido decisão com as características de definitividade e executoriedade, não se lhe impõe o dever legal de proferir nova decisão sobre o caso.

Como é doutrina e jurisprudência que não têm oferecido dúvidas, a presunção da formação do acto tácito de indeferimento depende de a autoridade, tendo o poder e o *dever* legais de decidir em determinado prazo, não proferir decisão dentro dele. Mas como se viu, no caso presente, nem foi concretizado qualquer pedido que reclamasse decisão nem, a ser concretizado, esta se impunha ao CEME, como dever, por tê-la proferido já com carácter definitivo e executório.

Tudo a implicar a inexistência da presunção do indeferimento tácito de que se pretende interpor recurso contencioso.

O exposto evidencia que a causa para que o patrocínio judiciário é pedido não deverá proceder, o que só por si, e independentemente de outras razões prejudicadas, implica o seu indeferimento liminar, nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 28 de Dezembro, em que se acorda.

Custas pelo requerente, fixando-se a taxa de justiça em 10 000\$.

lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia do acto administrativo. Pena disciplinar. Dever de isenção. Médico. Interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

Não é de decretar a suspensão de eficácia de um acto punitivo que aplicou a um médico, chefe de serviço hospitalar, uma pena expulsiva, na base da violação do dever de isenção, por obtenção de vantagens pecuniárias no exercício de funções médicas em estabelecimento hospitalar público, porque a reassunção dessas funções determinaria «grave lesão do interesse público» [artigo 76.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho], na medida em que afectaria a imagem de um serviço público tão importante e sensível para os cidadãos como é a prestação de cuidados de saúde e atingiria igualmente de modo grave a disciplina que tem de estar na base daquele serviço.

Recurso n.º 31 942-A, em que são recorrente José Cardoso da Rocha e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção (2.^a Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — José Cardoso da Rocha, com os sinais identificadores dos autos, veio requerer a suspensão de eficácia, «por apenso ao recurso contencioso», do «despacho do Sr. Ministro da Saúde, datado de 23 de Dezembro de 1992 e notificado ao recorrente em 11 de Janeiro de 1993, que aplicou a pena de aposentação compulsiva ao recorrente», alegando, no que aqui interessa, o seguinte:

«Com a prática do acto recorrido e com a sua publicitação, o requerente está sofrendo uma diminuição acentuada de doentes no seu consultório privado, acarretando-lhe prejuízos financeiros, traduzidos em diminuição de rendimentos provenientes da prática de actos clínicos (consultas e cirurgias)», além de que «é cirurgião pediatra, com o grau de chefe de serviço, muito reputado, considerado e conhecido, no País e no estrangeiro», sendo, «frequentemente, convidado a presidir e participar em congressos estrangeiros de cirurgia pediátrica»;

«Assim, por via de toda esta factualidade, a publicitação do acto recorrido, portanto, decorrente da sua execução, causa graves prejuízos ao requerente, à sua honra, consideração, prestígio profissional, prejuízos esses de difícil reparação», acrescentando que «tem sofrido, psicológica e emocionalmente, angústias, tendo entrado num estado de depressão geral e de colapso psicológico e grande sofrimento e desgosto, sofrendo de síndrome «depressivo-ansioso», «carecendo, actualmente, de tratamento médico»;

«A requerida suspensão não determina grave lesão do interesse público», pois desde «as datas em que, alegadamente e na tese acusatória, teriam ocorrido os factos constantes da acusação e até hoje decorreram seis anos, aproximadamente», e «o requerente não foi suspenso do exercício das suas funções», no decurso do processo disciplinar;

«Assim, do processo não resultam fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, pelo que se verifica o requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.»

Juntou com o requerimento vários documentos, com realce para os que revelam o *curriculum* profissional do requerente, no plano interno e no plano internacional.

2 — A autoridade recorrida não apresentou a resposta a que se refere o n.º 2 do artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

3 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «deverá ser indeferida a pretensão do requerente».

Isto porque, e no essencial, não se verificam os requisitos das alíneas a) e b) do artigo 76.º daquele Decreto-Lei n.º 267/85, ou porque o requerente não fornece «quaisquer elementos que provem a existência desses prejuízos» (os danos materiais), ou porque eles «são irrelevantes para efeitos de apreciação do pedido de suspensão», ou ainda porque não se podem «considerar adequados ou prováveis da execução do acto administrativo» (acrescendo que o «regresso do requerente ao exercício da sua função implicaria uma grave quebra

de confiança do público em geral nos respectivos serviços clínicos, para além de afectar, naturalmente, a dignidade que deverá estar inerente às mesmas, e ainda a própria disciplina em que deverá assentar o seu funcionamento» — diz ainda aquele magistrado).

4 — Vêm agora os autos à conferência, sem vistos, cumprindo decidir.

Do processo principal resulta que, face à leitura do relatório final do processo disciplinar instaurado ao requerente, sob o n.º 597/90-D, e do parecer e proposta do subinspector-geral e do inspector-geral da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, o requerente foi punido disciplinarmente com a pena de aposentação compulsiva por se ter dado como provada a «cobrança de 10 000\$ de honorários clínicos aos pais do menor Manuel Jerónimo Medeiros Rodrigues, como contrapartida pelo atendimento deste, que era gratuito, no Hospital de Vila Nova de Gaia, e ainda a cobrança de 15 000\$ a Carmelinda Dias da Silva Botelho, como contrapartida por lhe ter feito entrega, por fotocópia, do processo clínico dela, arquivado no Hospital, cuja obtenção era gratuita».

Importa ainda registar que o requerente era «chefe de serviço hospitalar do Hospital de Crianças Maria Pia», como se indica no próprio despacho punitivo.

5 — É bem sabido que o deferimento do pedido da suspensão de eficácia dos actos administrativos depende da verificação cumulativa dos requisitos legais exigidos no n.º 1 do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 267/85, pelo que, se um deles não se verificar, não pode logo o pedido proceder.

In casu, avulta o requisito negativo da alínea b) desse n.º 1 (não determinar a suspensão «grave lesão do interesse público»), tudo estando em saber se a reassunção de funções pelo requerente, decretada a suspensão de eficácia, iria determinar a tal «grave lesão do interesse público».

E parece que sim.

Na verdade, o tipo legal do acto impugnado contenciosamente é o de um acto punitivo, de cariz disciplinar, e o mais grave na escala das penas disciplinares, por ser de natureza expulsiva.

A análise perfunctória dos elementos constantes do processo principal revela que, na base do acto punitivo, está a violação do dever de isenção, na medida em que o requerente teria retirado vantagens pecuniárias das funções exercidas em estabelecimento hospitalar público (sem esquecer a presunção da legalidade do mesmo acto punitivo). Ora, se o requerente reassumisse as suas funções no Hospital, a imagem de um serviço público tão importante e sensível para os cidadãos como é a prestação de cuidados de saúde ficaria gravemente afectada. E a disciplina que tem de estar na base desse serviço seria igualmente atingida de modo grave, tanto mais que, como o requerente fez prova nos autos, houve «publicitação do acto recorrido», desde logo nos meios de comunicação social.

Tal significa que quem agora tivesse de acorrer ao Hospital e contactasse o requerente, que é até chefe do serviço hospitalar, poderia ficar em dúvida quanto à sua actuação médica isenta e independente, correndo o risco de pensar que teria de adiantar vantagens pecuniárias para obter a prestação de cuidados de saúde, que, em princípio, tem carácter gratuito. E, relativamente ao pessoal médico, sobretudo em posição subalterna à chefia do requerente, a disciplina poderia ser gravemente afectada em situações paralelas de violação do dever de

isenção (pois, se é sabido que o chefe do serviço foi disciplinarmente punido por isso mesmo, o exemplo é desmotivador).

E não se diga que a data dos factos integradores da infracção disciplinar em causa e a circunstância de não ter sido o requerente submetido à medida de suspensão preventiva acabam por aligeirar a situação, pois não têm o peso para descaracterizar a gravidade do comportamento médico do requerente, altamente censurável.

Tanto basta para dar como não verificado o requisito da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, acarretando o inéxito da pretensão do requerente (cf. o acórdão desta Secção, de 15 de Abril de 1987, recurso n.º 24 859-A).

6 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em indeferir o pedido de suspensão de eficácia do despacho de 23 de Dezembro de 1992, do Ministro da Saúde.

Custas a cargo do requerente, fixando-se a taxa de justiça em 20 000\$.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Requisitos. Ilegalidade de interposição do recurso. Acto de conteúdo negativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *São requisitos da suspensão de eficácia do acto administrativo, nos termos do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA):*

- a) *A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;*
- b) *A suspensão não determine grave lesão do interesse público;*
- c) *Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.*

2 — *Para ser deferido pedido da suspensão de eficácia de acto administrativo é condição necessária que se verifiquem, cumulativamente, os três requisitos referidos em 1, pelo que a inverificação de um só leva ao seu indeferimento.*

3 — *Pedindo o requerente a suspensão de eficácia de um acto de indeferimento tácito mas concluindo-se pela inexistência de tal acto, é de indeferir tal pedido por inver-*

rificação do requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

4 — *Os actos de conteúdo negativo, como os de indeferimento de autorização ou de licença, são insusceptíveis de suspensão de eficácia, visto deixarem o interessado na situação em que se encontrava, não podendo o Tribunal ordenar à Administração que satisfaça, provisoriamente, a pretensão do requerente.*

Recurso n.º 31 985-A, em que são recorrente Terologos — Tecnologias de Manutenção, S. A., e recorrido o Secretário de Estado da Segurança Social. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. António Fernando Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Terologos — Tecnologias de Manutenção, S. A., com sede em Carcascas, Palmela, veio requerer a suspensão de eficácia do acto de indeferimento tácito do Sr. Secretário de Estado da Segurança Social do pedido que a este fizera do pagamento em prestações da dívida que acumulou para com a Segurança Social.

Alega, com interesse para a decisão que:

«O conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Setúbal, no seguimento do acto do Sr. Secretário de Estado da Segurança Social, a informou, por ofício, com o n.º 3779, de 20 de Janeiro de 1993, de que o não pagamento das dívidas à Segurança Social de acordo com a forma decorrente do indeferimento do pedido de pagamento em prestações, ou seja, o não pagamento por inteiro da dívida ainda em atraso, implicaria a remessa do processo para os Serviços de Justiça Fiscal, com vista à cobrança forçada.»

A execução do acto, que se traduzirá na obrigação de a requerente pagar a dívida à Segurança Social numa só prestação, provocar-lhe-á gravíssimos prejuízos, dado que:

O comportamento das entidades públicas envolvidas durante o período de quase um ano consolidou na requerente a convicção de que o pagamento da dívida mencionada seria efectuada em prestações, o que a levou a planear a sua actividade para o corrente ano de acordo com tal convicção, a ela se subordinando;

A requerente debate-se desde há longo tempo com sérias dificuldades financeiras, que estão, aliás, na base do pedido apresentado à autoridade requerida;

A total e repentina inversão do sentido do comportamento das entidades públicas, obrigando a requerente ao imediato pagamento, poderá levá-la a uma situação de ruptura financeira, inviabilizando o cumprimento de compromissos assumidos e colocando em perigo os postos de trabalho de dezenas de trabalhadores.

Por outro lado, acrescenta, a suspensão de eficácia do acto, a ser decretada, não determinará grave lesão do interesse público, já que se trata do pagamento de quantia certa, de montante irrelevante no total do orçamento da Segurança Social, sendo certo que a suspensão da sua eficácia será a única forma de salvaguardar o interesse público, impedindo que um acto ilegal venha a afectar irreversivelmente a subsistência de uma empresa e a lançar no desemprego dezenas de trabalhadores, criando-se, assim, uma fonte adicional de despesas para a Segurança Social.

1 — Notificada, a entidade requerida respondeu que a requerente lhe solicitara autorização para o pagamento em 10 prestações mensais e que a mesma fora autorizada, por seu despacho de 22 de Janeiro de 1992, depois de ter prestado garantia bancária, a pagar em prestações a dívida no montante de 8 976 187\$, acrescida dos respectivos juros de mora, à Segurança Social, nos seguintes termos: «Autorizo a regularização da dívida nos termos do meu Despacho n.º 167/91, de 8 de Agosto, sujeita à condição resolutive pelo prazo do acordo.».

Acrescenta ser este o despacho que a requerente diz desconhecer e, por isso, vem solicitar a suspensão de eficácia do acto que supostamente lhe indeferiu tacitamente a sua pretensão.

Só que, salienta a autoridade requerida, a requerente iniciou o pagamento do acordado em 28 de Fevereiro de 1992, o que prova o seu conhecimento do despacho de 22 de Janeiro de 1992, que deferiu a pretensão solicitada.

Mas como o acordo em causa, à semelhança de outros celebrados nas mesmas condições, estava sujeito à condição resolutive do cumprimento pontual das obrigações normais e das prestações acordadas, e em virtude da requerente não ter cumprido atempadamente a contribuição relativa ao mês de Dezembro de 1991, ela, entidade requerida, decidiu, por despacho de 22 de Julho de 1992, não aceitar as justificações apresentadas por aquela, no mês de Setembro de 1992, de manifestas dificuldades de tesouraria, tendo ainda decidido que «o ónus do cumprimento atempado dos acordos cabia exclusivamente aos contribuintes».

Daí que, sustenta a entidade requerida, não existia o indeferimento tácito da pretensão da requerente, pois, como se viu, esta foi-lhe deferida expressamente.

E acrescenta:

«O que está, agora *sub judice*, só pode ser a revogação do acordo por falta de cumprimento das obrigações a ele inerentes.»

Não havendo, porém, um indeferimento tácito, mas antes um acto expresso de 22 de Janeiro de 1992, no qual foi proferida a concordância com a proposta de regularização da dívida apresentada pela requerente, é fora de dúvida haver fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, pelo que é de indeferir o pedido de suspensão, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

De qualquer modo, salienta ainda, a suspensão de eficácia de tal indeferimento tácito, se existisse, nunca poderia ser deferida, visto tratar-se de um acto de conteúdo negativo.

1.1 — Por seu turno, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer:

«Como resulta do instrutor que acompanha a resposta da requerida, não se chegou a formar qualquer presunção de indeferimento tácito, já que em 22 de Janeiro de 1992 foi proferido acto expresso, acto aliás de deferimento da pretensão da requerente.

As vicissitudes que levaram, depois, à produção de um outro acto, em 22 de Julho de 1992, não estão aqui em debate, pelo que não merecem ser discutidas, apesar do que consta da resposta da requerida.

Assim, por carência de objecto, deve ser indeferido o presente pedido.»

2 — Sem vistos, vêm os autos à 1.ª sessão, nos termos do n.º 4 do artigo 78.º da LPTA, por se tratar de um processo urgente — cf. o artigo 6.º do mesmo diploma —, salientando-se desde já que os factos relatados pela autoridade requerida não são infirmados mas

antes confirmados pelos elementos constantes dos autos, do processo instrutor (PI) e recurso contencioso apenso.

Vejam os.

A requerente veio impetrar ao Tribunal o decretamento da «suspensão de eficácia do acto de indeferimento tácito do Secretário de Estado da Segurança Social que indeferiu o pedido de pagamento em prestações da dívida que a requerente acumulou para com a Segurança Social [...]».

Esta a forma como se expressa no cabeçalho da respectiva petição, o que reafirma mais à frente, no n.º 3, ao sustentar que «sem que seja declarada a nulidade do acto de indeferimento tácito do Secretário de Estado da Segurança Social, é altamente provável que a requerente seja condenada pelos tribunais fiscais [...]».

Em parte alguma da referida petição fala em acto expresso de indeferimento.

É, assim, inequívoco que a requerente veio pedir a suspensão de eficácia do indeferimento tácito da sua pretensão, dirigida ao Sr. Secretário de Estado da Segurança Social, para pagar em 10 prestações a dívida que acumulou para com a Segurança Social.

Ora, o indeferimento tácito, desde que haja o dever legal de decidir por parte da Administração, traduz-se no silêncio desta durante 90 dias, salvo se for outro o prazo fixado na lei, contados da data da entrada do requerimento ou petição do administrado no serviço competente, quando não sejam impostas formalidades especiais para a fase preparatória da decisão ou, quando impostas, do termo destas — cf. os artigos 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, 32.º da LPTA e 109.º do Código do Procedimento Administrativo.

Perante esta situação, a lei ficciona, para protecção dos administrados e desde que a pretensão tenha sido dirigida à entidade competente, que esta foi indeferida, permitindo-lhes, assim, lançar mão da impugnação, graciosa ou contenciosa, para defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Tal presunção, no entanto, cede sempre perante acto expresso.

No caso *sub judicio*, não se vislumbra dos autos do presente incidente, nem do PI, nem do recurso contencioso apenso, qual tenha sido a petição apresentada pela requerente ao Sr. Secretário de Estado da Segurança Social que não tenha tido resposta dentro do referido prazo de 90 dias, nem, de resto, aquela o diz.

O que a requerente sustenta é que a autoridade requerida lhe indeferiu, tacitamente, o pedido de pagamento em prestações, o que não é exacto por duas ordens de razões:

1.º Não se indicia qualquer indeferimento tácito;

2.º Tal pedido foi deferido pelo despacho de 22 de Janeiro de 1992 (cf. o documento de fl. 29 do PI e já transcrito).

O que se verificou foi, sim, a revogação implícita, por despacho da entidade requerida de 22 de Julho de 1992 — cf. fl. 37 do PI —, da autorização concedida à requerente, por despacho de 22 de Janeiro de 1992, para pagar em prestações a dívida à Segurança Social, uma vez que aquela não lhe aceitou as justificações apresentadas (dificuldades de tesouraria) quanto ao atraso no pagamento de uma delas, o que foi reiterado por despacho do Sr. Secretário de Estado da Segurança Social de 16 de Novembro de 1992 (fl. 49 do PI), em resposta a pedido feito pela requerente no sentido da revisão da decisão tomada em 22 de Julho de 1992 (cf. o documento de fls. 41 e seguintes do PI), despacho esse que lhe foi notificado pelo officio

n.º 3779, datado de 20 de Janeiro de 1993, do conselho directivo do Centro Regional de Segurança de Setúbal (cf. o documento de fl. 51 do PI).

Anote-se, contudo, que na fotocópia do referido ofício, a fl. 51 do PI, consta que «face ao incumprimento do pagamento dentro do prazo legal da contribuição do mês de Dezembro de 1991, confirma-se a rescisão do acordo [...]», e não o que a recorrente refere na sua petição sobre o mesmo, que o conselho directivo do Centro Regional da Segurança Social a informou «de que o não pagamento das dívidas à Segurança Social de acordo com a forma decorrente do indeferimento do pedido de pagamento em prestações [...]», o que é bem diferente, podendo estar neste mal-entendido a chave do equívoco daquela, ao pedir a suspensão de eficácia do acto de indeferimento tácito.

Como quer que seja, e como doutamente observa o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, esta questão (da revogação da autoridade por incumprimento pontual de uma das prestações) não foi equacionada pela requerente, razão pela qual não pode ser aqui apreciada.

Para que fosse possível deferir o pedido de suspensão de eficácia, impõe o artigo 76.º, n.º 1, da LPTA a observância cumulativa de três requisitos:

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

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

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

Resulta, porém, do exposto haver indícios da ilegalidade da interposição do recurso contencioso, uma vez que, não se verificando a existência de acto tácito de indeferimento, contrariamente ao que vem afirmado pela requerente, o mesmo carecerá de objecto.

Ora, a inverificação de um só dos três requisitos — c) do n.º 1 do citado artigo 76.º — faz naufragar a pretensão da requerente.

De qualquer modo, ainda que existisse acto tácito ou acto expresso de indeferimento, sempre seria de indeferir o pedido de suspensão de eficácia do mesmo, visto tratar-se de um acto de conteúdo negativo, sendo, por isso mesmo, insusceptível de suspensão de eficácia.

Com efeito, no indeferimento de pedidos de autorização, como é o caso, ou de licenças, por exemplo, o administrado permanece na situação jurídica anterior.

A suspensão de eficácia de actos de conteúdo negativo conduziria, na prática, ao exercício da administração activa pelos tribunais, para o que não estão vocacionados por lei, na medida em que seria necessária uma ordem daqueles à Administração nesse sentido, desta forma a substituindo nas suas funções específicas.

Assim, suspender o indeferimento do pedido de uma licença corresponderia a conceder provisoriamente essa licença, como ensina Marcelo Caetano, in *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10.ª ed., reimp., pp. 566 e segs., e Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. IV, polic., 1988, pp. 318 e segs.

Também em França, a doutrina, na esteira da jurisprudência do Conselho de Estado, sustenta que a suspensão de eficácia não pode ser decretada contra decisões negativas. — Cf. Auby e Drago, *Traité de contentieux administratif*, t. II, 1984, p. 37; Laubadère, Venezia

e Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t. I, 10.ª ed., p. 385; e Vedel e Devolvé, *Droit administratif*, 10.ª ed., pp. 712 e segs.

Pelo exposto, acordam em indeferir o pedido de suspensão de eficácia.

Custas pela requerente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — António Fernando Samagaio (relator) — José Vicente de Oliveira e Castro — Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida. — Fui presente, Carlos Alberto Fernandes Cadilha.

Acórdão de 20 de Abril de 1993.

Recurso n.º 32 009-S, em que são requerente Bernardina da Conceição Rebocho Lopes Pinto e requerido o Secretário de Estado dos Ensinos Básicos e Secundário. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Bernardina da Conceição Rebocho Lopes Pinto, residente em Lisboa, veio requerer a suspensão de eficácia do despacho de 25 de Fevereiro de 1993, do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, que, em recurso hierárquico, manteve a punição de inactividade por um ano, anteriormente aplicada pela directora Regional de Educação de Lisboa.

Alegou, para tanto, verificarem-se os pressupostos do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), quer pelo grave e de difícil reparação prejuízo que lhe causaria a execução do acto, quer porque da requerida suspensão de eficácia não resultaria grave lesão do interesse público, quer ainda porque do processo não resultam fortes indícios de ilegalidade na interposição do recurso.

A autoridade requerida deduziu resposta em que sustenta não se verificarem os requisitos das alíneas a) e b) do n.º 1 do citado artigo 76.º da LPTA.

Em face dos autos, consideram-se provados os seguintes factos:

1) A requerente é viúva e professora do quadro geral do Ministério da Educação, exercendo funções na Escola do 1.º CEB n.º 1 de Rocha Forte, Cadaval;

2) Por despacho de 25 de Maio de 1992, da directora Regional de Educação de Lisboa, foi-lhe instaurado processo disciplinar, com base nos factos constantes da respectiva «nota de culpa», junta a fls. 9-10, cujos termos se dão por reproduzidos;

3) No relatório final do processo disciplinar foram dados como provados os factos levados à «nota de culpa»;

4) No seguimento de proposta nesse relatório final, foi aplicada à ora requerente a pena de inactividade graduada em um ano, por despacho da directora Regional de Educação de Lisboa de 21 de Dezembro de 1992;

5) A ora requerente interpôs recurso hierárquico necessário desse despacho para o Ministro da Educação, nos termos do requerimento de fls. 13-19, cujos termos se dão por reproduzidos;

6) Tal recurso foi decidido, mantendo a punição, por despacho de 25 de Fevereiro de 1993 do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, proferido no uso de competência delegada, conforme despacho do Ministro da Educação publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 300, de 30 de Dezembro de 1992;

7) Aquele despacho foi notificado à ora requerente em 17 de Março de 1993;

8) A requerente começou a cumprir a sanção em 18 de Março de 1993;

9) A ora requerente auferia como docente a remuneração mensal de 192 591\$ e recebia também uma pensão, por óbito do marido, no valor mensal de 38 461\$.

Expostos os factos, cumpre analisar se se verificam os requisitos legais para que possa decretar-se a providência requerida.

Tais requisitos são, como se sabe, os previstos no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA:

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

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

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

Como se referiu, vem contestada a verificação dos requisitos das citadas alíneas a) e b). E é sabido que vem sendo entendido pela jurisprudência constante dos tribunais administrativos ser necessária a verificação cumulativa de todos os requisitos para que possa decretar-se a providência em causa.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público foi de parecer que, embora se possa admitir a verificação do requisito da alínea a), em face de uma redução tão drástica dos rendimentos da requerente, que inviabilizaria a manutenção do seu nível de vida com um mínimo de dignidade adequada à sua posição social, o certo é que a suspensão de eficácia do acto impugnado provocaria grave lesão do interesse público.

Em face de tal parecer, e porque nada obriga a que a apreciação dos vários requisitos seja feita pela ordem em que vêm fixados na lei, começar-se-á pela análise do requisito previsto na alínea b) atrás transcrita.

Antes de mais importa considerar que a requerente não só não impugnou, neste processo, a ocorrência dos factos de que foi acusada como até, no recurso hierárquico, reconheceu expressamente tal ocorrência.

Assim, não devendo ser postos em causa os factos que levaram a autoridade requerida a decidir a aplicação da pena, independentemente da validade, em processo de suspensão de eficácia, da presunção de legalidade do acto administrativo; e tratando-se de uma pena que provocou o afastamento da funcionária do respectivo serviço, há que ajuizar se a manutenção da mesma em funções prejudica ou não gravemente o interesse público.

No caso dos autos ocorre uma pluralidade de factos ilícitos, que atentam gravemente contra a dignidade e prestígio da requerente, sendo reveladores de má compreensão dos deveres funcionais e de grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres (recusa do dever de ensinar, sistemático incumprimento do horário escolar e sistemática ida para o café com os alunos durante o recreio destes).

Assim, parece dever entender-se que a manutenção da requerente em funções, antes de se produzirem os efeitos correctores decorrentes da aplicação da sanção, será gravemente lesiva do interesse público, na medida em que o regresso da funcionária ao serviço afectaria negativamente a autoridade, a dignidade e o prestígio da Administração.

Pelo exposto, considerando não se verificar o requisito previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA e com prejuízo do conhecimento dos demais requisitos legais, acorda-se em indeferir o pedido de suspensão de eficácia do acto impugnado.

Custas pela requerente, fixando-se a taxa de justiça em 12 000\$.

Lisboa, 20 de Abril de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Recurso n.º 14 850, em que são recorrente Sérgio Manuel da Palma e Brito e recorridos o Primeiro-Ministro, o Ministro do Comércio e Turismo e outro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

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

Sérgio Manuel da Palma e Brito, economista, residente em Sintra, interpôs recurso contencioso do despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro do Comércio e Turismo de 31 de Março de 1980, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 18 de Abril do mesmo ano, despacho esse que o exonerou do seu cargo de membro do conselho de gerência da ENATUR — Empresa Nacional de Turismo, E. P., arguindo-o de vício de violação de lei.

Tendo sido rejeitado o recurso, por acórdão de 4 de Junho de 1981 (fls. 35 e 35 v.º), veio o Ex.º Magistrado do Ministério Público requerer o seguimento do recurso a bem da justiça e do interesse público, de harmonia com o disposto no artigo 58.º do Regulamento deste Tribunal, na redacção do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 227/77, de 31 de Maio, o que foi deferido, e oportunamente veio, em alegações finais, formular as seguintes conclusões:

«1.ª Só o Conselho de Ministros ou Conselho de Ministros restrito, por delegação, tem competência para exonerar os gestores públicos;

2.ª O acto recorrido, sendo apenas da autoria do Primeiro-Ministro e do Ministro do Comércio e Turismo, não provém de qualquer formação do Conselho de Ministros ainda que restrito;

3.ª A Resolução n.º 56/80 não delega a competência para exonerar gestores públicos em qualquer Conselho de Ministros, fazendo-o apenas no Primeiro-Ministro e no ministro da tutela;

4.ª Não foi constituído por lei (decreto-lei) qualquer Conselho de Ministros restrito para a função específica referida no artigo 2.º, n.º 2, do Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 831/76;

5.^a O acto recorrido padece, assim, do vício de incompetência, violando o citado artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do referido Estatuto;

6.^a O acto de exoneração de um gestor tem de ser fundamentado como acto extintivo que é de um direito — artigo 1.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

7.^a A fundamentação só quando revele suficientemente os motivos da decisão do autor do acto é que obedece à exigência legal — artigo 1.º, n.º 2, do citado Decreto-Lei n.º 256-A/77;

8.^a Para além de suficiente, tem de ser congruente a fundamentação — artigo 1.º, n.º 3, do mesmo decreto-lei;

9.^a No caso concreto, dizer apenas que se exonera para recompor é omitir alguns motivos da decisão e produzir uma resolução que não é consequência lógica da motivação que se aponta;

10.^a A insuficiência de fundamentação ou a incongruência desta, porque equiparáveis à sua falta, geram vício de forma, que determina a anulação do acto;

11.^a A exoneração de um gestor público antes de decorrido o prazo do seu mandato viola o princípio legal da estabilidade da situação profissional do mesmo;

12.^a No caso concreto, a exoneração do gestor que vimos considerando, antes de perfazer três anos no exercício do cargo, violou os artigos 25.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 831/76 e 9.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 260/76.

Por sua vez, os recorridos particulares, ENATUR — Empresa de Turismo, E. P., e João Carlos Oliveira Costa Vieira, formularam na sua alegação final as seguintes conclusões:

«1.^a A petição de recurso comporta uma acumulação ilegal de pedidos: cumulação de pedidos substancialmente incompatíveis;

2.^a Pelo que, nos termos dos artigos 470.º e 193.º, n.ºs 1 e 2, alínea c), ambos do Código de Processo Civil, a petição de recurso é inepta, sendo todo o processado até agora *nulo*;

3.^a Não tendo sido objecto de indeferimento liminar, o venerando Supremo Tribunal Administrativo pode ainda (e deve) rejeitar o recurso nos termos do artigo 59.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo;

4.^a As alegações do Ministério Público invocam vícios novos, para além do vício invocado pelo recorrente na petição;

5.^a Face ao princípio do processo contencioso administrativo, expresso no § único do artigo 55.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, comum ao processo civil (artigos 498.º, n.º 4, 690.º, 660.º, n.º 2, e 668.º, n.º 1, do Código de Processo Civil) e amplamente aceite tanto pela jurisprudência do venerando Supremo Tribunal Administrativo como pela mais douta doutrina, todos os vícios do acto recorrido devem ser invocados na petição, bem como todos os preceitos legais violados, sob pena de o Tribunal deles não poder vir a conhecer;

6.^a Não o tendo sido, não pode esse venerando Tribunal apreciar agora os novos vícios invocados pelo Ministério Público nas alegações, devendo apreciar o vício de violação de lei invocado na petição: violação do artigo 9.º, n.º 2, do anexo integrante do Decreto-Lei n.º 662/76, artigos 8.º e 25.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 831/76 e artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 260/76;

7.^a Os recorridos são partes ilegítimas neste recurso, dado que não tiveram qualquer interesse directo em contradizer a pretensão formulada pelo recorrente;

8.^a A procedência ou improcedência de tal pretensão não afecta de modo directo ou até indirecto, excepto no que ao interesse ético que têm na realização do direito concerne, as suas esferas jurídico-patrimoniais.

Nestes termos, deve o presente recurso ser rejeitado, ou, quando assim não se entenda, deve ser-lhe negado provimento, como é de direito e da mais elementar justiça.

Seguidamente, foi proferido o acórdão de fls. 127 a 136, em que se decidiu dever o recurso prosseguir só quanto ao pedido de anulação; julgou-se os recorridos particulares partes legítimas; não se tomar conhecimento dos vícios de incompetência e de vício de forma invocados pelo Ministério Público; e, bem assim, que não se verificava o vício de violação de lei invocado na petição de recurso e nas alegações finais do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, negando, em consequência, provimento ao recurso.

Desse acórdão recorreu o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público para o pleno desta Secção do Contencioso Administrativo, que, pelo acórdão de fls. 180 a 182, decidiu revogar o acórdão recorrido, «devido agora os autos baixar à Secção a fim de se conhecer daqueles vícios», de incompetência e de forma, alegados *ex novo* pelo Ministério Público.

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

Em face do decretado pelo pleno desta Secção, importa, tendo em conta a matéria de facto fixada no acórdão de fls. 123 e seguintes, que aqui se dá por reproduzida, começar por apreciar o vício de incompetência invocado pelo Ministério Público, a que se referem as conclusões 1.^a a 5.^a da sua alegação final de fl. 101.

Para o Ex.^{mo} Magistrado recorrente verifica-se a incompetência das entidades que praticaram o acto recorrido, por violação do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 831/76 (Estatuto do Gestor Público), essencialmente pelas razões que serviram de fundamento à decisão nesse pretendido sentido de caso similar, embora relativo à exoneração de membro do conselho de gerência da Tabaqueira — Empresa Industrial de Tabacos, E. P. — acórdão de 8 de Julho de 1982, recurso n.º 14 717, publicado no *Apêndice ao Diário da República*, de 4 de Fevereiro de 1986, p. 2755.

E parece assistir-lhe razão.

Com efeito, tem sido esse o sentido da solução dada à questão similar que nos ocupa, a da competência para nomear e exonerar gestores de empresas públicas, por este Supremo Tribunal — cf. acórdão de 10 de Maio de 1984, recurso n.º 14 675, no *Apêndice ao Diário da República*, de 22 de Dezembro de 1986, pp. 2336 e segs.; acórdão de 24 de Março de 1983, recurso n.º 14 673; acórdão de 12 de Janeiro de 1984, recurso n.º 14 674; e acórdão de 26 de Janeiro de 1984, recurso n.º 14 671.

E não se vê fundamento para que, no presente caso, se não deva seguir essa orientação, tanto mais que as razões invocadas pelo recorrente, nesse ponto, não sofreram qualquer controvérsia.

Mas vejamos mais detalhadamente.

Verifica-se da matéria de facto que o primitivo recorrente, Sérgio Manuel da Palma e Brito, foi nomeado por resolução do Conselho de Ministros de 13 de Janeiro de 1977, publicada no *Diário da República*, 2.^a série, de 26 do mesmo mês, membro do conselho de gerência da ENATUR, nos termos do artigo 10.º dos estatutos desta empresa, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 622/76, de 4 de Agosto.

Dispõe este artigo 10.º, n.º 1, que «os membros do conselho de gerência serão nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Comércio Externo».

Esta disposição está em consonância com o artigo 9.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, que estabelece as bases gerais das empresas públicas e dispõe que «cabe ao Conselho de Ministros, sob proposta do ministro da tutela, ouvidos os trabalhadores da empresa, nomear os membros do conselho de gerência [...]».

Na mesma linha preceitua o artigo 2.º, n.º 1, do citado Decreto-Lei n.º 831/76, de 25 de Novembro, que «salvo excepções previstas na lei, os gestores públicos são designados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do ministro da tutela [...]» e no n.º 2 daquele artigo permite-se que o Conselho de Ministros delegue num «conselho restrito, com a composição que entende por adequada, os poderes a que se refere o número anterior».

No despacho impugnado determinou-se exonerar o primitivo recorrente «ao abrigo da delegação concedida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/80, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 38, de 15 de Fevereiro de 1980, e nos termos do artigo 10.º dos estatutos daquela empresa, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 622/76, de 4 de Agosto».

Sendo certo que quem tem competência para nomear tem também para proceder à exoneração, é de considerar, no entanto, como alega o Ex.º Magistrado recorrente, que as autoridades recorridas careciam de competência para a exoneração do gestor em causa.

Na verdade, não foi o Conselho de Ministros em qualquer das suas possíveis formações, como órgão próprio da Administração Pública, quem decidiu a exoneração dos autos.

Designadamente, porque nenhum Conselho de Ministros restrito foi criado por lei, como é exigência constitucional — artigo 187.º da Constituição da República Portuguesa —, para o fim previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 831/76 citado.

Por outro lado, a delegação de competência formalizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/80, expressa no despacho recorrido, não representa a criação de um órgão colegial ministerial composto por aqueles membros, «porquanto eles conservam a sua individualidade orgânica, agindo no uso das suas competências ministeriais, exprimindo vontades funcionais próprias e independentes que se reúnem num despacho conjunto ou contextual».

A Resolução n.º 56/80, embora mencione o n.º 2 do artigo 2.º do Estatuto do Gestor Público, não traduz, por consequência, o uso da faculdade conferida pela norma constitucional e por esse preceito.

Mas a entender-se o contrário, sempre o acto de criação do Conselho restrito seria nulo por carência de forma, dado a Constituição exigir para o efeito um decreto-lei. Efectivamente, do n.º 2 do artigo 201.º da Constituição resulta que é de exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, o que implica que os Conselhos de Ministros restritos terão de ser criados por decreto-lei, face ao disposto no n.º 1.

Não tendo, assim, sido criado nenhum Conselho de Ministros restrito, só o próprio Conselho de Ministros era competente para a exoneração do primitivo recorrente.

O acto impugnado enferma, deste modo, do vício de incompetência.

Trata-se aqui, porém, de incompetência absoluta, por falta de atribuições, que determina a nulidade do acto (cf. o citado acórdão de

10 de Maio de 1984 e Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, p. 171).

Nestes termos, concedem provimento ao recurso e, com prejuízo do conhecimento dos demais vícios, declaram nulo o despacho recorrido.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Acto juridicamente inexistente. Aparência de acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

Tendo sido declarado juridicamente inexistente o despacho de vogal da comissão instaladora do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa que não recebe participação apresentada pela recorrente para instauração de procedimento disciplinar contra outro funcionário, o despacho posterior do Secretário de Estado da Segurança Social que indefere o recurso hierárquico de tal despacho é também ele juridicamente inexistente por carecer de conteúdo e lhe ter sido dada a aparência de acto administrativo juridicamente existente.

Recurso n.º 28 731, em que são recorrente Rosa Amélia Almeida Ferreira e recorrido o Secretário de Estado da Segurança Social. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Rosa Amélia Almeida Ferreira, residente em Lisboa, interpôs recurso contencioso do despacho de 6 de Junho de 1990 do Secretário de Estado da Segurança Social que negou provimento ao recurso hierárquico que intentara do despacho de 9 de Abril de 1990 da comissão instaladora do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e com o qual pretendia a sua anulação (fls. 61 a 65).

Este despacho foi lavrado por um vogal da comissão instaladora e recaiu sobre o parecer de 3 de Abril de 1990 da Divisão de Serviços Jurídicos do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa que se pronunciara sobre o não recebimento da participação apresentada pela recorrente indiciando factos praticados por António Pimentel Aguiar que constituiriam infracção disciplinar. Este despacho fora no sentido propugnado no parecer.

Pretende a recorrente com este recurso a anulação do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social.

Acontece, porém, que, pelo acórdão de 2 de Julho de 1992 (fls. 95 a 97) já transitado, foi declarada a inexistência jurídica do despacho de 9 de Abril de 1990 do vogal da comissão instaladora por não ter poderes delegados da comissão para agir no caso, pelo que representa um mero acto de administração e não um verdadeiro acto administrativo entendido como acto jurídico unilateral praticado por um órgão da Administração.

Nas suas alegações, levanta o Secretário de Estado da Segurança Social a questão prévia da ilegitimidade da recorrente para impugnar qualquer decisão que incidisse sobre a denúncia por si formulada ou acto posterior, uma vez que não requereu a respectiva notificação, tal como o exige o n.º 2 do artigo 69.º do Estatuto Disciplinar.

A esta questão respondeu a recorrente, pronunciando-se pela sua improcedência, dado que o despacho recorrido foi proferido em recurso hierárquico necessário — artigo 75.º do Estatuto Disciplinar —, cuja decisão deveria ser comunicada à recorrente.

Vejamos então:

No decurso do procedimento disciplinar, a decisão final que for tomada é notificada ao arguido e também ao participante, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do Estatuto Disciplinar, mas desde que a tenham requerido.

Decorre do processo instrutor que a recorrente, que foi a participante do processo, não fez tal requerimento. Apesar disso, a decisão foi-lhe notificada, e reagindo ao seu conteúdo e teor que negava a instauração de procedimento disciplinar, veio a recorrente a interpor recurso hierárquico nos termos do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar.

Deste modo, irreleva o facto de a recorrente não ter requerido a notificação do acto que decidiu a participação que fizera, uma vez que realmente tal notificação lhe foi feita, reconhecendo-se assim o seu interesse ou legitimidade, atendo o disposto nos artigos 73.º e 75.º, n.º 6, do Estatuto Disciplinar.

Termos em que se conclui pela legitimidade da recorrente.

Outra questão que o Secretário de Estado da Segurança Social levanta nas suas alegações é a da impossibilidade superveniente da lide que conduz à extinção da instância, visto que o despacho de 6 de Junho de 1990, que é objecto deste recurso, como assenta no despacho de 9 de Abril de 1990, objecto do recurso hierárquico, como foi declarado inexistente, acarreta a perda do objecto deste recurso, uma vez que ele é uma sucessão ordenada da formalidade que culmina na decisão.

A recorrente pretendia que o Secretário de Estado da Segurança Social anulasse o acto do vogal da comissão instaladora do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa que não recebeu e não fez seguir a participação por ela apresentada.

Este acto já foi declarado como tendo existência jurídica.

Inexistente é o acto carente de elemento essencial, sendo também inexistente o acto secundário, como a revogação, a ratificação, a reforma e a conversão que versa sobre um acto daquela primeira natureza — acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 9 de Julho de 1987, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 322, p. 1190.

Se o acto anterior é nulo, o acto que sobre ele venha a ser praticado enferma de falta de objecto, pelo que é, por seu turno, inexistente. A Administração pode declarar a nulidade de um acto anterior, mas não pode revogar um acto nulo, porque se não destroem efeitos de direito que nunca existiram.

A Administração pode declarar que certo acto é nulo, ou que uma aparência de acto corresponde a um acto inexistente. Mas se pretender revogar um de tais actos, o acto revogatório carece de pressuposto e é por seu turno inexistente — Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, pp. 364 e 494.

Segundo o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 15 de Março de 1979, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 212-213, p. 734, os actos administrativos revogatórios de actos inexistentes carecem de conteúdo e são por isso também inexistentes ou nulos.

Em rigor, estes actos não produzem efeitos jurídicos por falta de pressuposto sobre o qual eles podem incidir e não directamente por falta de conteúdo.

No acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 2 de Novembro de 1979, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 217, p. 22, decidiu-se que carece de relevância a deliberação da direcção colegial que confirma um acto praticado por um só dos seus membros, já que não podem ser ratificados actos jurídicos inexistentes.

No caso *sub judice*, constituindo o despacho de 9 de Abril de 1990 do vogal da comissão instaladora do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa o acto impugnado no recurso gracioso mas tendo sido ele considerado inexistente, o acto do Secretário de Estado da Segurança Social de 6 de Junho de 1990 que indefere o recurso hierárquico daquele acto do vogal da comissão instaladora de 9 de Abril de 1990 carece de conteúdo, o que, nos termos da doutrina e jurisprudência citadas, acarreta a sua inexistência jurídica existente.

Nestes termos, e tudo considerado, julga-se improcedente a excepção da ilegitimidade da recorrente, declara-se a inexistência jurídica do despacho de 6 de Junho de 1990 do Secretário de Estado da Segurança Social e, assim, acordam em dar provimento ao recurso. Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (com a declaração que qualificaria o acto contenciosamente impugnado como *nulo*, por carecer de conteúdo, e não como simples aparência de acto juridicamente existente). — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Abstenção do Ministério Público de deduzir acusação pelos mesmos factos.

Doutrina que dimana da decisão:

O facto de o Ministério Público se ter abstido de deduzir acusação em processo-crime por determinados factos não impede que, pelos mesmos factos, o arguido venha a ser punido em processo disciplinar.

Recurso n.º 28 804, em que são recorrente Elisabeth Geni da Silva Costa Lopes Agostinho Soares e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Elisabeth Geni da Silva Costa Lopes Agostinho Soares, residente no Bairro Solátia, Linda-a-Velha, vem interpor recurso do despacho de 30 de Julho de 1990, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, proferido em processo disciplinar, que lhe aplicou a pena de aposentação compulsiva, com fundamento em vício de violação de lei, articulando, em síntese:

Não ficou provada a matéria de facto em que o despacho se funda nem os fundamentos invocados na informação a que o mesmo se reporta são válidos porquanto:

a) No processo C-187/88, da comarca de Oeiras, instaurado por denúncia do instrutor do processo disciplinar pelos mesmos factos, não foram estes dados como provados, pois o representante do Ministério Público absteve-se de exercer a acção penal nesse processo, entendendo que não havia elementos que permitissem imputar à arguida a apropriação ilícita da quantia de 18 960\$;

b) Quanto à participação dolosa de infracção disciplinar de outro funcionário, o próprio visado teria confessado a prática dos factos que lhe foram imputados pela arguida.

Assaca ao despacho recorrido a violação, entre outras, das disposições do Estatuto Disciplinar contidas nos artigos 64.º, n.º 1, 65.º, n.º 1, 55.º, 45.º, 28.º, 26.º, n.ºs 1 e 3, e 30.º, para além dos princípios do contraditório e do *in dubio pro reu*.

Notificada para resposta, a autoridade recorrida manteve o acto, sustentando que os processos disciplinar e penal são autónomos, e que neste último apenas não ficou provado o dolo; ora, para a existência de infracção disciplinar, é suficiente a mera culpa.

Em alegações, a recorrente manteve o já alegado na petição de recurso, reiterando que o despacho recorrido teria desrespeitado a decisão judicial que ordenou o arquivamento dos autos de inquérito sobre os mesmos factos; que a mesma prova não pode ser valorada de maneira diferente pela Administração, depois de o tribunal ter decidido que não é possível imputar criminalmente a alguém determinado facto.

Quanto à participação dolosa, não haveria prova de que a arguida a tenha cometido, pois a denúncia feita só pode atribuir-se a uma tentativa de defesa, e não ao intuito de prejudicar ninguém.

Alega, ainda, que foram ultrapassados os prazos do processo disciplinar, sem justificação.

A entidade recorrida também alegou.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público é de parecer que o recurso não merece provimento, por não procederem os fundamentos invocados pela recorrente.

Com os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos, cumpre decidir.

2 — Mostram-se provados os seguintes factos necessários à decisão do recurso:

a) Por despacho de 10 de Abril de 1987, do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, foi instaurado processo dis-

ciplinar a vários funcionários do Cartório Notarial de Algés, nomeadamente ao terceiro-ajudante do mesmo Cartório Elisabeth Geni da Silva Costa Lopes Agostinho Soares;

b) No processo n.º 209/90/Aj, em que veio a ser arguida, foi a mesma acusada de, no exercício das suas funções, se ter apropriado ilícitamente, e em proveito próprio, das quantias correspondentes ao custo das fotocópias por si extraídas, legalizadas e assinadas, às quais apunha o mesmo número de registo de actos anteriormente registados, sendo as importâncias em falta de 12 300\$ de emolumentos e 6600\$ de imposto do selo; por tais factos, terá infringido os artigos 23.º e 26.º do Estatuto Disciplinar;

c) Por despacho do Sr. Director-Geral de 4 de Maio de 1988, foi instaurado novo processo disciplinar à mesma funcionária (processo n.º 124-NOT-88) em que é acusada de:

No ano findo, em declarações prestadas no processo de inquérito n.º 315-NOT-86, do Cartório Notarial de Algés, ter acusado o escriptorário Jorge Sobral dos Santos, então a prestar serviço naquele Cartório, da prática de actos ilícitos discriminados, com intenção de prejudicar a arguida. Com base nessas declarações, foi instaurado um processo disciplinar ao referido funcionário, que acabou, face à prova produzida, por ser arquivado. Assim, tendo participado dolosa e falsamente na infracção disciplinar contra o referido funcionário, praticou a arguida infracção disciplinar prevista na alínea j) do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, a que corresponde a pena de demissão;

d) No relatório final do processo referido em b) ficou provada a apropriação indevida das quantias correspondentes ao custo das fotocópias, no total de 18 900\$;

e) No relatório final do processo referido em c) ficou provada a acusação de participação dolosa na infracção disciplinar de funcionário público;

f) Em 27 de Julho de 1990, a assessora jurídica do Ministério da Justiça elaborou a informação de fls. 25 a 31 deste processo, na qual, com fundamento nos factos descritos nas anteriores alíneas, concluiu que a arguida violou o dever de fidelidade, infracção a que corresponde a pena de demissão, e participação dolosa na infracção disciplinar de outro funcionário público, infracção a que corresponde a pena de aposentação compulsiva, propondo que seja aplicada a pena de aposentação compulsiva;

g) Em 30 de Julho de 1990, sobre esta informação, é lavrado o seguinte despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça:

«Concordo. Atenta a matéria considerada provada no relatório final e os fundamentos invocados na presente informação, aplico à arguida a pena de aposentação compulsiva, prevista nos artigos 11.º, n.º 1, alínea e), 12.º, n.º 7, e 26.º, n.ºs 1, 3 e 5, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro. (*Illegível*).»;

h) Em 28 de Janeiro de 1988 foram enviadas participações ao digno agente do Ministério Público na comarca de Oeiras, respeitantes à arguida, aqui recorrente, que deram origem ao processo de inquérito C-187/88;

i) Em 7 de Março de 1990 foi arquivado este inquérito, por não haver elementos suficientes para imputar à arguida a apropriação da quantia de 18 900\$, proveniente de receitas emolumentares e imposto do selo, resultante do custo de fotocópias extraídas no Cartório

Notarial de Algés, por despacho do digno agente do Ministério Público na comarca de Oeiras.

3 — É fundamento do recurso a falta de prova dos factos imputados à arguida, ora recorrente, em processo disciplinar, e pelos quais foi punida com a pena de aposentação compulsiva.

3.1 — Relativamente à apropriação ilícita da quantia de 18 900\$, de emolumentos e selo, essa falta de prova resultaria, segundo alega, de o Ministério Público se abster de deduzir acusação no processo de inquérito C-187/88, da comarca de Oeiras, instaurado por denúncia do instrutor do processo disciplinar, pelos mesmos factos.

A recorrente sustenta que a mesma prova não pode ser valorada diferentemente e que, decidindo-se criminalmente que não é possível imputar a prática de determinado facto, não pode a Administração, em relação à mesma prova, concluir de forma diferente.

Vejam os.

O procedimento disciplinar é independente do criminal, porque são diferentes os fundamentos e fins das duas jurisdições.

Este princípio conduz à independência na aplicação das penas, consagrado no n.º 2 do artigo 7.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84.

O problema que aqui se coloca diz respeito à prova, e consiste em saber se, dados como não provados em processo penal certos factos, por abstenção do Ministério Público em deduzir a acusação, pelos mesmos pode ser aplicada pena disciplinar.

O artigo 154.º do Código de Processo Penal de 1 de Setembro de 1929 continha a doutrina, que ainda hoje se afigura válida, quanto ao valor da sentença absolutória em matéria penal, nas acções não penais, com relevância também para o processo disciplinar. A sentença absolutória constituía simples presunção de inexistência dos factos que constituíam a infracção ou de que os arguidos não a praticaram.

Mas, ao contrário do que afirma a recorrente, não está em causa uma decisão judicial, mas um despacho do Ministério Público a abster-se de acusar um crime de peculato, por não se configurarem os respectivos elementos constitutivos.

Este despacho não tem força vinculativa fora do processo em que foi proferido e, mesmo dentro deste, é susceptível de ser alterado.

A Administração não tem de acatar a apreciação que por via dela foi feita das provas recolhidas em processo disciplinar, mantendo a sua liberdade para decidir de forma diferente.

Porque, como refere o Ministério Público, podem ser diferentes «os materiais probatórios coligidos» e ainda porque não é exigível, em processo disciplinar, o grau de certeza do processo penal. V., neste sentido, Marcelo Caetano, *Manual*, t. II, p. 806.

3.2 — Relativamente à participação dolosa da infracção, a recorrente começa por alegar na petição de recurso que o próprio visado teria confessado os factos que lhe foram imputados, para depois, nas conclusões das alegações, referir que a participação se deveu a uma tentativa de defesa relativamente à maquinação contra si desenvolvida, e não teve intuítos de prejudicar ninguém.

O que se verifica do processo instrutor (volume IV, pp. 546 a 549) é que o funcionário visado, Jorge Sobral dos Santos, negou os factos de que foi acusado pela recorrente e, no processo disciplinar que lhe foi movido, veio a concluir-se que a participação não tinha fundamento e foi apresentada com o propósito de retaliação pessoal,

por aquele funcionário ser um dos subscreveram a denúncia contra a recorrente.

Também, a este respeito, não conseguiu a recorrente contrariar a prova coligida em processo disciplinar.

Não há que tomar em consideração as questões novas e novos argumentos expendidos em alegações finais, por não terem sido referidos na petição de recurso, pois quando apresentou esta petição estava a recorrente em condições de efectuar a apreciação crítica da prova produzida, por já ter sido notificada da acusação e da decisão final do processo disciplinar.

Acordam, assim, em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 12 000\$ e a procuradoria em 6000\$.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — José João Fernandes da Silva (relator) — José Maria Gonçalves Pereira — Alberto Manuel Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa. — Fui presente, Jorge de Sousa.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Acto político. Acto opinativo. Acto confirmativo. Boa-fé.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — Não é político o acto do Ministro do Emprego e da Segurança Social que indeferiu o pedido de pagamento dos 13.º e 14.º meses de pré-reformados da Siderurgia Nacional ao abrigo da convenção assinada entre o Governo Português e a Comissão das Comunidades Europeias para as Indústrias do Carvão e do Aço, aprovada pelo Decreto n.º 8/88, de 2 de Maio, e regulada pelo Decreto-Lei n.º 156/88, de 2 de Maio, tendo os requerentes invocado o desrespeito, pelo Governo, de normas legais e do princípio constitucional da igualdade.
- 2 — Apesar de o deferimento da pretensão dos requerentes necessitar de portaria conjunta dos Ministros das Finanças, da Indústria e Energia e do Emprego e da Segurança Social e de a Siderurgia Nacional ser a entidade pagadora, tendo o Estado que disponibilizar previamente os fundos necessários, o acto praticado não é de considerar opinativo, antes lesivo dos interesses dos requerentes, e portanto recorrível.
- 3 — Tendo a mesma pretensão sido já indeferida antes, sendo certo que foi então dito aos requerentes não poder a mesma «de momento» ser considerada, não é confirmativo o novo acto de indeferimento.
- 4 — Deduzindo agora a questão prévia da confirmatividade, viola a Administração as regras da boa-fé, na modalidade do venire contra factum proprium.

Recurso n.º 29 790, em que são recorrentes João Vicente Janelas Guitana e José António Ramalhete e recorrido o Ministro do Emprego e da Segurança Social. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

João Vicente Janelas Guitana e José António Ramalhete interuseram em 26 de Julho de 1991 recurso contencioso directo do despacho do Ministro do Emprego e da Segurança Social, transmitido ao primeiro recorrente pelo ofício n.º 4135/MESS/91, de 29 de Maio de 1991.

Aduzindo:

Fazem parte de um grupo de ex-trabalhadores da Siderurgia Nacional, E. P., em situação de pré-reforma decorrente da convenção assinada entre o Governo Português e a Comissão das Comunidades Europeias para as Indústrias do Carvão e do Aço, aprovada pelo Decreto n.º 8/88, de 2 de Maio, e regulada pelo Decreto-Lei n.º 156/88, de 2 de Maio;

Os contratos de trabalho que os vinculavam à Siderurgia Nacional foram rescindidos;

Rescisão efectuada no âmbito das medidas de reestruturação dos sectores do carvão e do aço das Comunidades;

Tal como sucedeu com os demais trabalhadores da Siderurgia Nacional, pré-reformados em 1989, abrangidos todos eles pelo regime legal instituído pelo Decreto-Lei n.º 156/88;

Em 20 de Julho de 1990 apresentaram uma exposição dirigida à entidade recorrida, na qual, como porta-vozes dos demais pré-reformados em 1989, solicitaram a concessão do pagamento dos 13.º e 14.º meses;

Aquele pedido obteve resposta negativa pelo ofício n.º 5737/MESS/90, de 2 de Novembro de 1990;

Porque esse indeferimento não foi definitivo (dizia-se no ofício «não poderá de momento ser considerada»), apresentaram nova exposição e requerimento dirigido à mesma entidade, com data de 1 de Fevereiro de 1991;

Este requerimento foi indeferido, agora em termos definitivos, pelo despacho recorrido;

Neste despacho invocam-se, como fundamentos da decisão, não revestir a pensão de pré-reforma atribuída aos ex-trabalhadores da Siderurgia Nacional a natureza de pensão e ser ela regulada por um ordenamento jurídico excepcional, para além de a sua cobertura financeira ser da responsabilidade do Orçamento do Estado;

A ser a sua pretensão legal, o Governo só tem que disponibilizar as verbas necessárias;

O despacho está insuficientemente fundamentado, em violação do artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

Foi erradamente interpretado o regime legal, definido pelo Decreto-Lei n.º 156/88 e Portarias n.ºs 470/90, de 23 de Junho, e 514/90, de 6 de Julho;

Foi ainda violado o princípio constitucional da igualdade — artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa;

Por força das referidas portarias, todos os reformados da Segurança Social e todos os pensionistas da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e do Montepio dos Servidores do Estado (MSE) auferem actualmente os 13.º e 14.º meses;

Que acrescem ao pagamento das suas pensões de reforma ou de aposentação, cujo valor foi fixado tomando em conta não só as remunerações que auferiam no activo mas também os subsídios de férias e de Natal e outras prestações análogas que recebiam igualmente no activo;

A Portaria n.º 514/90, ao acrescentar o n.º 9-A à Portaria n.º 904-B/89, de 16 de Outubro, incluiu nos beneficiários funcionários em situação de reserva e desligados do serviço, aguardando aposentação e reforma;

A circunstância de o cômputo da pré-reforma em causa já incluir, embora não quanto a todos os ex-trabalhadores da Siderurgia Nacional pré-reformados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 156/88, aquelas prestações, nunca poderia constituir argumento justificativo para o não recebimento, por esses antigos trabalhadores, dos 13.º e 14.º meses;

Os recorrentes têm idades superiores a 55 anos, os seus contratos de trabalho cessaram todos os seus efeitos e, quando esgotado o período da pré-reforma, têm direito à reforma antecipada ou pensão de velhice, cujo montante corresponde ao valor da pensão que aufeririam se fossem reformados com a idade normal;

Para que lhes seja garantido este valor, continuam a descontar para a Segurança Social, incidindo estes descontos sobre o salário de referência (com inclusão dos subsídios de férias e de Natal e outros) tal como se estivessem no activo;

Assim, por um lado, descontam para a Segurança Social, como os do activo, e, por outro lado, perderam o vínculo laboral, como os reformados ou pensionistas;

Tal como os funcionários em situação de reserva e desligados do serviço (a que se refere o n.º 9-A da Portaria 904-B/89), aguardam aposentação ou reforma;

A circunstância de se tratar de «pré-reforma» é irrelevante;

O próprio despacho conjunto A-93-XI, de 13 de Novembro de 1987, que criou a comissão de acompanhamento prevista no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 156/88, estabeleceu que competia a esta comissão, em especial, entre outras acções, propor medidas que vissem reforçar, no plano social, as prestações e acções contempladas na convenção;

O que mostra que a concessão dos 13.º e 14.º meses se acha em conformidade com o espírito do regime legal;

Pediram se anule o acto recorrido.

II

Resposta da entidade recorrida (fl. 37):

O despacho recorrido não é passível de impugnação;

Como decorre do artigo 31.º, alínea b), é às empresas que compete proceder ao pagamento das prestações de pré-reforma e não ao Ministro do Emprego e da Segurança Social;

Nenhum dispositivo legal estabelece a atribuição de qualquer adicional às prestações de pré-reforma, não sendo aplicáveis ao caso os normativos que têm como destinatários os pensionistas da Segurança Social e os aposentados, reformados e pensionistas da CGA e MSE;

Ao Estado, conjuntamente com a CECA, está só cometida a responsabilidade do financiamento de prestações de pré-reforma, mas não já a do seu pagamento;

Não existindo norma que estabeleça o direito dos recorrentes a ser-lhes concedida a remuneração dos 13.º e 14.º meses, nem sequer competindo à entidade recorrida pagar-lhes as prestações de pré-reforma, não recai sobre o Ministro o dever legal de decidir sobre o pedido por eles deduzido;

Assim, o despacho impugnado não assume a natureza de acto administrativo definitivo e executório, antes a de mero acto opinativo;

A entender-se de modo diferente, haveria que considerar-se o acto como meramente confirmativo, já que, através do ofício n.º 5737, de 2 de Novembro de 1990, havia sido comunicada aos recorrentes a posição assumida pelo Ministro do Emprego e da Segurança Social, no sentido de não poder ser considerada favoravelmente a sua pretensão;

E entre ambos os pedidos dos recorrentes, com as respectivas respostas do Ministro, não ocorreu qualquer alteração da ordem jurídica quanto à matéria em questão, pelo que o teor do ofício n.º 4135, de 29 de Maio de 1991, mais não é do que a confirmação do que já havia sido anteriormente comunicado aos recorrentes;

Deve o recurso ser rejeitado, por ilegalidade da sua interposição. Ordenou-se de seguida o cumprimento do artigo 54.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — fl. 42.

Vieram os recorrentes (fls. 43 e seguintes) dizer o seguinte:

Reconhece a entidade recorrida que incumbe ao Estado a cobertura financeira dos valores atribuídos a título de pré-reforma;

A tarefa da Siderurgia Nacional é de mera execução;

Ela não tem competência para decidir sobre o conteúdo ou extensão das pensões de pré-reforma — v. os artigos 20.º, 28.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 156/88;

As Portarias n.ºs 470/90 e 514/90, cuja aplicação ao caso dos autos está em causa, são da autoria do Governo, com intervenção da entidade recorrida;

Muitas outras decisões proferidas no âmbito da atribuição das pré-reformas, decorrente da convenção subscrita pelo Governo Português, têm sido da autoria da entidade recorrida ou proferidas com intervenção do seu Ministério (v., por exemplo, o despacho conjunto de 6 de Agosto de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 217, de 20 de Setembro de 1989;

O despacho não é, pois, meramente opinativo;

Como não é meramente confirmativo;

O que aduziram logo na petição, sublinhando as palavras «de momento», constantes do primeiro despacho;

Não se tratava, pois, de uma decisão definitiva;

De outro modo, dela teriam recorrido;

Por outro lado, o despacho impugnado contém fundamentação diferente do primeiro despacho (como por exemplo o caso do argumento aduzido no primeiro despacho, mas não no segundo, de o cômputo da pré-reforma em causa já incluir, embora não quanto a todos os ex-trabalhadores da Siderurgia e pré-reformados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 156/88, aquelas prestações);

Deverão julgar-se improcedentes as questões prévias.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público (fl. 49 v.º):
É ilegal o recurso;

A entender-se que o pretendido está contido no regime definido nos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 156/88, o pedido devia ter sido dirigido à Siderurgia Nacional e não à entidade recorrida;

A entender-se que a pretensão ia para além do inicialmente acordado na cessação do contrato de trabalho por mútuo acordo, a negação daquela entidade recorrida não consubstanciará acto administrativo mas um acto de natureza política, não sindicável contenciosamente;

Assim, quer se considere o acto recorrido meramente opinativo quer político, sempre procederá a questão prévia suscitada.

A fl. 52, opuseram-se os recorrentes à posição do Ministério Público, lembrando que hoje se defende um conceito restritivo de acto político.

III

Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) Em 31 de Maio de 1989, a Siderurgia Nacional e o recorrente João Guitana subscreveram um documento intitulado «cessação do contrato de trabalho por mútuo acordo (no âmbito da pré-reforma)» (fl. 10), onde pode ler-se:

«Tendo em consideração o Decreto-Lei n.º 156/88, de 2 de Maio, e legislação complementar, a Siderurgia Nacional e o Sr. [...]»

1) O contrato de trabalho acima referido cessa todos os efeitos a partir da data de 31 de Maio de 1989;

2) A Siderurgia Nacional obriga-se a pagar ao trabalhador, dentro do prazo de 10 dias a contar da data referida na cláusula anterior, a importância de 3 483 480\$ ilíquidos, a título de indemnização de cessação do referido contrato de trabalho, importância essa fixada em atenção à retribuição actual e à antiguidade do 'trabalhador';

3) Cumulativamente, a Siderurgia Nacional pagará ao trabalhador as prestações de 'pré-reforma', nos termos dos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 156/88, de 2 de Maio;

4) Com o pagamento da importância referida na cláusula 2.ª, ficarão arrumadas e saldadas todas as contas entre ambas as partes emergentes do referido contrato de trabalho, nada mais havendo a reivindicar ou reclamar judicial ou extrajudicialmente, no que respeita à vigência do contrato de trabalho, cuja cessação por este documento formaliza.»

B) Na mesma data e nos mesmos termos foi assinado entre a Siderurgia Nacional e o recorrente José António Ramalheite o documento de fl. 11.

C) Com data de 18 de Julho de 1990, os recorrentes e outro subscreveram o requerimento de fl. 12, dirigido à entidade recorrida.

Nele argumentam no sentido de lhes serem pagos os 13.º e 14.º meses.

D) Este requerimento mereceu uma nota-parecer do Gabinete da entidade recorrida (fl. 2 do P. I.), sem data, de onde se transcreve:

«[...]»

2) A convenção bilateral, aprovada pelo Decreto do Governo n.º 8/88, de 2 de Maio (artigo 7.º, n.º 4), e o Decreto-Lei n.º 156/88 (artigo 17.º) fixam o período máximo de concessão destas prestações em 24 meses.

A nova convenção, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 39/90, de 25 de Setembro, reduz este período para 18 meses, excepcionalmente prolongado até 24 meses, para uma duração de três anos [artigo 6.º, alínea b)].

Portugal encontra-se abrangido por esta excepcionalidade, significando assim que, para os trabalhadores entrados em situação de pré-reforma até 31 de Dezembro de 1991, o apoio CECA terá uma duração de 24 meses, sendo reduzido para 18 meses em todos os casos que venham a ocorrer posteriormente àquela data.

3) O despacho conjunto A-93/87-XI veio criar, na sequência da assinatura da 1.ª convenção bilateral CECA, uma comissão interministerial, em cujas competências cabe a de propor medidas que visem reforçar, no plano social, as prestações e acções contempladas na convenção e a avaliar a sua compatibilidade financeira e orçamental.

Assim, foi solicitado à coordenadora daquela comissão que esta se debruçasse sobre a pretensão dos ex-trabalhadores da Siderurgia Nacional, procedendo à sua análise de acordo com as competências que lhe foram atribuídas.

Tal veio a suceder em reunião plenária, tendo sido, em síntese, assumida a posição seguinte:

a) O regime de protecção social CECA é globalmente mais favorável do que os demais regimes assegurados aos trabalhadores que perdem os seus empregos;

b) No salário de referência que serve de base de cálculo às prestações de pré-reforma são já consideradas as importâncias anteriormente pagas a título de subsídio de férias e de Natal (o despacho conjunto SET/SEI/SEEF, de 6 de Setembro de 1989, que clarificou o conceito de 'salário de referência' especifica que os subsídios de férias, de Natal e outros de natureza análoga, recebidos pelos trabalhadores nos seis meses anteriores à data da cessação dos respectivos contratos de trabalho, são sempre considerados na determinação do valor médio das remunerações líquidas que servem de base de cálculo dos subsídios e auxílios previstos na Convenção CECA), o que de alguma forma contribui para aumentar o valor mensal desta prestação;

c) As demais prestações, como o subsídio de desemprego, p. e., são pagas apenas em 12 prestações/ano, não havendo fundamento para ser introduzida uma desigualdade de tratamento entre os trabalhadores maiores ou menores de 55 anos;

d) A participação CECA é assegurada nos precisos termos fixados nos textos legais em vigor e não é obviamente admissível a aceitação de um alargamento por parte da CCE, pelo que numa decisão favorável ao pagamento de 14 meses/ano de pré-reforma deveria ser considerada a assunção por parte do Governo Português da totalidade do encargo extracorrespondente.

4) A posição assumida pela comissão interministerial CECA sobre o assunto em causa surge coerente, podendo ainda acrescentar-se que:

A convenção bilateral recentemente publicada, embora estabelecendo períodos de apoio diversificados (entre 12 e 18 meses) para vários tipos de situações (pré-reforma, desemprego, mutação interna, mutação externa e formação profissional), admite em todos os casos (excluindo a formação profissional) o seu prolongamento excepcional para 24 meses, durante três anos, consagrando a uniformidade de tratamento durante um período transitório.

O pagamento das prestações de pré-reforma é da responsabilidade do Ministério das Finanças, através da Secretaria de Estado do Tesouro.

A sua anuência a um prolongamento/aumento de encargos é muito pouco credível, restando a hipótese de que um outro departamento do Estado (SESS) pudesse vir a assumir tal responsabilidade.

As preocupações sociais da política do Governo a que aludem os exponentes (referência implícita à Portaria n.º 479/90, de 23 de Junho?) ficaram de certo modo salvaguardadas, neste campo, quando, como atrás se referiu, foi determinado que no cálculo do 'salário de referência' fossem consideradas todas as prestações recebidas pelo trabalhador nos seis meses anteriores à cessação do contrato de trabalho, subsídios de férias e de Natal incluídos.

5) Considerando o que ficou dito, afigura-se ser, em termos comparativos dentro do conjunto de situações regulamentadas pelo quadro legal CECA, no mínimo, questionável e pouco oportuno o alongamento do número/ano de prestações de pré-reforma tal como é pretendido pelos exponentes.»

Sobre a nota-parecer do seu Gabinete, a que acabamos de fazer referência, despachou a entidade recorrida em 26 de Outubro de 1990: «Concordo».

E) O despacho antecedente foi comunicado ao recorrente J. Guitana (fl. 14) pelo ofício 5737/MESS/90, de 2 de Novembro de 1990, do chefe de Gabinete da entidade recorrida, de onde se transcreve:

«[...] Considerando a posição assumida pela comissão interministerial, criada pelo despacho conjunto A-93/87-XI, e após ponderação cuidada ao assunto exposto, não poderá, de momento, ser considerada favoravelmente a concessão de 14 prestações anuais de pré-reforma aos ex-trabalhadores da Siderurgia Nacional.

De facto, os regimes de apoios previstos nas duas convenções bilaterais CECA, já assinadas com a Comissão das Comunidades Europeias, configuram, no seu conjunto e para as várias situações envolvidas, um todo que se pretendeu harmonioso e defendendo da melhor forma possível a situação dos trabalhadores abrangidos pela reestruturação do sector.

Assim, a protecção social no âmbito destas duas convenções é globalmente mais favorável que os demais regimes assegurados aos trabalhadores que perdem os seus empregos.

Concretizando a preocupação do Governo de, tanto quanto possível, não agravar a situação dos trabalhadores em causa, foi determinado que, no cálculo do 'salário de referência' — base das prestações de pré-reforma —, fosse considerado o salário médio efectivamente auferido nos seis meses anteriores à cessação do contrato de trabalho.

Significa isto que, neste cálculo, estão incluídas todas as importâncias anteriormente recebidas a título de subsídio de férias e de Natal (ou outros de natureza análoga), o que, de alguma forma, vem contribuir para aproximar o valor mensal da pré-reforma do nível remuneracional auferido enquanto no activo.

Deve ainda considerar-se que os demais apoios concedidos no âmbito das convenções CECA são pagos, como é do conhecimento de V. Ex.ª, apenas 12 vezes em cada ano (nomeadamente o subsídio de desemprego) e que apenas uma análise conjunta de todas as situações em causa poderá obviar a que se introduzam desigualdades de tratamento entre os trabalhadores abrangidos.»

F) Com data de 31 de Janeiro de 1991 (fls. 16 e seguintes), dirigiram os recorrentes e outro à entidade recorrida nova exposição-requerimento, insistindo pelo deferimento da sua pretensão.

G) Com data de 29 de Abril de 1991 (fl. 27 do P. I.), foi elaborado no Gabinete da entidade recorrida uma nota-parecer, de onde se transcreve:

«1) Em Julho de 1990, o Sr. J. Guitana veio expor junto deste Gabinete a pretensão de ser concedido aos pré-reformados da Siderurgia Nacional o pagamento dos 13.º e 14.º meses.

2) Analisado o problema, face à legislação vigente, pela comissão interministerial CECA, foi comunicada, através do ofício n.º 5737, de 7 de Novembro de 1990, a impossibilidade de corresponder positivamente à solicitação apresentada.

Em Fevereiro próximo passado o mesmo grupo de pré-reformados vem reiterar a sua pretensão, contra-argumentando relativamente aos fundamentos da recusa, transmitida por aquele ofício.

3) Dado que na exposição ora apresentada são invocados os 'benefícios de que gozam actualmente todos os reformados da Segurança Social e pensionistas da Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado, por força das Portarias n.ºs 470/90, de 23 de Junho, e 514/90 de 6 de Julho', como argumento favorável à concessão dos 13.º e 14.º meses aos pré-reformados da Siderurgia Nacional, foi o processo, incluindo uma estimativa de encargos elaborada pela coordenadora da comissão interministerial, remetido ao Gabinete do Sr. Secretário de Estado da Segurança Social, e solicitada a posição daquela Secretaria de Estado sobre a matéria em causa.

4) Através do ofício n.º 6695, de 19 de Abril, foi-nos transmitido o parecer solicitado, que em nada altera a posição anteriormente assumida, sendo no entanto de realçar o seu ponto 4.º

Por último, salienta-se que a protecção social dos pensionistas dos regimes da Segurança Social consagrada na Portaria n.º 470/90, de 23 de Junho, no que respeita à instituição de uma prestação adicional de montante igual ao da pensão, não poderá ser aplicada às situações em apreço, as quais, claramente, não revestem a natureza de pensões, sendo reguladas por um ordenamento jurídico excepcional.

5) É este entendimento que se submete a S. Ex.ª o Ministro para que, em caso de concordância, possa ser transmitido aos requerentes na pessoa do seu primeiro assinante.»

Sobre esta nota-parecer foi lavrado, em 28 de Maio de 1991, o seguinte despacho da entidade recorrida: «Concordo».

Este é o acto recorrido.

H) Este despacho foi notificado ao recorrente Guitana pelo ofício n.º 4135/MESS/91, de 29 de Maio de 1991 — fl. 26.

IV

Cumpre decidir.

Questões prévias suscitadas de que passaremos a conhecer:

1) Se o acto recorrido é um acto político, como defende o digno magistrado do Ministério Público;

2) Se é um acto opinativo;

3) Se é meramente confirmativo.

Antes de mais, vejamos o enquadramento em que o mesmo se inseriu.

Pelo Decreto n.º 8/88, de 2 de Maio, foi aprovada a convenção entre o Governo Português e a Comissão das Comunidades Europeias — Convenção CECA.

Ficou assente (artigo 1.º) que a CECA e o Estado Português contribuiriam cada parte com 50% dos montantes indemnizatórios a pagar

aos trabalhadores das empresas que viessem a cessar a laboração (produtos carboníferos e siderúrgicos).

O Decreto-Lei n.º 156/88, de 2 de Maio, veio desenvolver os princípios contidos naquela Convenção, «tendo em vista a sua execução e coordenação com a legislação portuguesa» (do preâmbulo).

Prescreve o artigo 4.º que na execução do programa de acções de apoio intervém, no âmbito das respectivas atribuições, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, as instituições de segurança social e as empresas.

Previa-se a pré-reforma — artigo 16.º

Compete ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (artigo 29.º) organizar os processos relativos aos pedidos de pagamento correspondentes às medidas susceptíveis de atribuição de auxílios — v. o artigo 14.º da Convenção.

Compete à empresa o pagamento da pré-reforma [artigo 321.º, alínea b)].

Na parte não participada pela CECA compete ao Estado o financiamento — artigo 34.º

A repartição dos encargos seria definida por portaria conjunta dos Ministros das Finanças, da Indústria e Energia e do Emprego e da Segurança Social — artigo 36.º

Seria constituída uma comissão técnica que acompanharia a execução das medidas e acções aplicáveis — artigo 37.º

Essa comissão veio a ser constituída pelo despacho conjunto A-93/87/XI, de 13 de Novembro de 1987 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 277, de 2 de Dezembro, p. 13 727 — Ministérios das Finanças, da Indústria e Energia e do Emprego e da Segurança Social).

Segundo este despacho conjunto, competia à comissão, além do mais, «propor medidas que visem reforçar, no plano social, as prestações e acções contempladas na Convenção e avaliar da sua compatibilidade financeira e orçamental».

Constata-se no processo que a comissão interministerial foi ouvida pela entidade recorrida — v. os pareceres de fls. 19 e 20 e 39 e 40 do P. I.

Questões prévias.

1) *Se o acto impugnado é político.*

Estão excluídos da jurisdição administrativa os actos praticados no exercício da função política — artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Segundo Freitas do Amaral (*Direito Administrativo*, vol. IV, pp. 156 e segs.), o melhor critério para distinguir actos administrativos de actos políticos ainda será o de considerar estes os praticados no desempenho da função política, que define (*Curso . . .*, I, pp. 44 e segs.) como actividade que visa definir o interesse geral da colectividade, tomar as grandes opções, tendo uma natureza criadora e não executiva (esta é uma tarefa da Administração), tendo um carácter livre e primário, apenas limitada em certas zonas pela Constituição, pertencendo por natureza aos órgãos superiores do Estado, normalmente eleitos a nível nacional.

O autor que estamos seguindo reconhece a dificuldade em distinguir por vezes acto político de acto administrativo.

Aconselha um critério prático que muitas vezes ajuda: se o acto versa matéria tratada em obras de direito constitucional ou administrativo (*ob. cit.*, vol. IV, p. 160, nota).

Dá como exemplos de actos políticos (*ibidem*):

Actos diplomáticos (negociação de convenções internacionais, sua aprovação e ratificação e exoneração de embaixadores, concessão e retirada do *agrément* para embaixadores estrangeiros), actos de defesa nacional (declaração do estado de alerta, mobilização, condução da guerra, etc.), actos de segurança do Estado (declaração do estado de sítio, declaração do estado de emergência, expulsão de estrangeiros), actos de dinâmica constitucional (promulgação de leis, referenda, nomeação e exoneração do Governo, convocação de eleições, etc.), actos de clemência (indulto e comutação de penas).

Acrescenta a seguir:

«Deve sempre interpretar-se restritivamente o conceito de acto político, sob pena de se frustrarem os fins do Estado de direito.»

Sérvulo Correia, in *Legalidade e Autonomia Contratual*, . . . , pp. 67 a 70 e 280 a 282, constata que a lista dos actos políticos tem vindo a regredir.

Considera que os actos políticos se caracterizam no plano subjectivo por competirem aos órgãos e agentes supremos do Estado e no plano objectivo pelo carácter livre e primário da função política, apenas limitada em certas zonas pela Constituição e sem sujeição à lei ordinária, tendo-se ainda em conta «a integração do seu conteúdo pela direcção suprema e geral do Estado, tendo por objectivos a definição dos fins últimos da comunidade e a coordenação das restantes funções do Estado à luz destes fins».

Acrescenta: «não será acto político o acto da Administração que definir uma situação jurídico-administrativa concreta, ou, por outras palavras, o acto de um sujeito de direito administrativo que for praticado no uso de poderes de direito administrativo».

Garcia-Trevijano (*Los Actos Administrativos* — Civitas, 2.^a ed., pp. 45 e segs.) chama também a atenção para a «grande restrição» operada em Espanha no elenco dos actos políticos, tendo-se em conta o facto de eles serem irrecoráveis.

Não admite que um acto da autoria de um ministro possa assumir esses carácter, só acto do Conselho de Ministros.

Para J. Rivero (*Direito Administrativo*, pp. 183 e segs.) a categoria dos «actos de governo» (terminologia francesa, adoptada também por Sérvulo Correia) «tem vindo a estreitar-se com os anos».

Considera como tais:

Actos do executivo nas suas relações com o parlamento, actos do executivo em matéria de relações com as potências estrangeiras e os actos de guerra.

Chama porém a atenção para o facto de os actos que fazem directamente a aplicação de um tratado serem considerados quer actos de governo quer actos separáveis do tratado e susceptíveis de recurso, consoante ponham em jogo as relações da França com as potências signatárias ou ponham questões de puro direito interno.

De quanto se escreveu resulta que é sem dúvida inaceitável a ideia de considerar político o acto impugnado.

Os recorrentes acusam a entidade recorrida de estar a violar regras legais, para além do princípio constitucional da igualdade.

Improcede a 1.^a questão prévia.

2) *Se o acto impugnado é opinativo.*

Compete à empresa fazer os pagamentos, mas compete ao Estado disponibilizar as verbas necessárias.

A empresa funciona neste caso como mero agente pagador.

Nada adiantariam os recorrentes dirigindo-se à empresa.

A sua pretensão só poderia ser satisfeita pelo Estado.

Desde que este disponibilize verbas mais elevadas, sem dúvida que a Siderurgia Nacional as pagará.

É pois um falso problema o suscitado pela entidade recorrida e pelo digno magistrado do Ministério Público.

Os recorrentes dirigiram-se à única entidade que podia satisfazer os seus interesses.

A pretensão era passível de deferimento mediante portaria conjunta dos Ministros das Finanças, da Indústria e Energia e do Emprego e da Segurança Social — artigo 36.^o do Decreto-Lei n.^o 156/88.

Trata-se de acto simultâneo, na terminologia de P. Ferreira da Cunha, in *O Procedimento Administrativo*, p. 175.

Essa portaria culminaria o processo gracioso, instruído pela comissão interministerial a que se refere o artigo 37.^o (sobre este tipo de comissões, v. Freitas do Amaral, in *Curso* . . . , vol. I, p. 236).

Obtida a anuência da entidade recorrida, competia a essa comissão dirigir-se aos restantes ministérios, procurando o indispensável consenso.

Só este possibilitaria a portaria, que seria o acto administrativo deferindo a pretensão apresentada.

O procedimento administrativo atingiria então o seu termo normal. Aconteceu, porém, que, perante a recusa da entidade recorrida, entendeu a comissão interministerial nem valer a pena ouvir os restantes ministérios, já que nunca seria viável o consenso.

O procedimento administrativo terminou prematuramente.

Não será por isso recorável o acto impugnado?

Prescreve o artigo 268.^o, n.^o 4, da Constituição da República Portuguesa que é garantido aos interessados recurso contencioso contra quaisquer actos administrativos que, independentemente da sua forma, lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Este normativo, resultante da última revisão constitucional, força a uma leitura renovada do artigo 25.^o, n.^o 1, da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos, como sublinha Gomes Canotilho, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, anos 123.^o, p. 20, e 117.^o, p. 118.

O que importa é verificar se o acto impugnado lesou imediatamente o recorrente, ainda que não tivesse posto fim ao procedimento.

Se tal ocorreu, será em princípio passível de recurso.

Há muito se chegava a idêntico resultado mediante a noção de acto destacável — v. Pires Machado (*Contencioso Administrativo*, edição da Livraria Cruz, Braga, p. 98), Sérvulo Correia, in *Noções* . . . , p. 331, e o acórdão do pleno de 14 de Junho de 1989 (*Acórdãos Doutrinários*, n.^o 337, p. 81).

Garcia-Trevijano (*ob. cit.*, p. 194) refere os actos de trâmite «asimilados a acto final».

Neste caso, é tanto mais justificável esse entendimento quanto é certo que o acto pôs fim (premature) ao processo gracioso.

Este Tribunal decidiu já neste sentido em casos similares: acórdãos de 14 de Maio de 1992, recurso n.^o 29 931, e de 20 de Fevereiro de 1992 (pleno), recurso n.^o 24 729.

Apela-se no primeiro para a figura de «acto definitivo por extensão» e no segundo reputa-se a decisão negativa de uma das autoridades com competência na matéria «acto administrativo inovador e lesivo do interesse do administrado».

A entidade recorrida negou, com o despacho impugnado, deferir a pretensão dos recorrentes, pondo fim ao procedimento.

Não se limitou a emitir uma opinião, nem tal lhe foi pedido. O acto não é opinativo, uma vez que definiu autoritariamente a situação jurídica dos recorrentes.

3) *Se o acto impugnado é meramente confirmativo.*

Garcia-Trevijano (*ob. cit.*, p. 205) escreve, explicando a razão de ser do conceito de acto confirmativo, que o direito de o administrado impugnar os actos administrativos lesivos dos seus direitos e interesses legítimos tem de compatibilizar-se com o direito da Administração e de terceiros a que as situações jurídicas se consolidem.

E o interesse da segurança jurídica.

Supõe-se obviamente que a inércia do administrado perante o primeiro acto não terá resultado de violência sobre a sua vontade ou de qualquer outro vício da mesma.

Neste caso, a Administração, ao notificar os recorrentes do primeiro acto, referiu que a sua pretensão não podia «de momento» ser considerada.

Isto só pode significar que se mantinha aberta a reaver o assunto em qualquer momento, não dera ainda a última palavra.

O que legitimava nova iniciativa dos recorrentes.

Estes podiam assim abster-se de impugnar o acto, pensando que mais proveitoso seria tentar de novo convencer a Administração.

Invocando agora a teoria do acto meramente confirmativo, aquela viola os princípios da boa-fé, na modalidade de *venire contra factum proprium* (v. Menezes Cordeiro, in *Da Boa Fé no Direito Civil*, vol. II, pp. 742 e segs.), instituto que não é privativo do direito privado, antes abrangendo toda a ordem jurídica — v. aplicações no direito administrativo nos acórdãos deste Tribunal de 1 de Março de 1990, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 395, p. 322, e de 11 de Fevereiro de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 374, p. 301.

A primeira decisão não foi materialmente definitiva, segundo a terminologia de Freitas do Amaral — *ob. cit.*, vol. III, pp. 213 e segs.

Conclui-se, assim, pela improcedência das questões prévias deduzidas.

V

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em julgar improcedentes as questões prévias suscitadas, pelo que o processo seguirá os seus termos.

Não são para já devidas custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Direcção dos Serviços de Saúde de Macau. Pessoal de direcção e chefia. Autoridade sanitária territorial.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A autoridade sanitária territorial de Macau não faz parte do pessoal de direcção e chefia (artigo 2.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro), embora aufera remuneração equivalente à de um chefe de departamento (artigo 22.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 78/90/M, de 26 de Dezembro).*

2 — *Tendo o Decreto-Lei n.º 78/90/M operado a substituição do Departamento dos Cuidados de Saúde pelo Departamento dos Cuidados de Saúde Primários, o chefe da-quele, cuja comissão de serviço terminaria em 31 de Dezembro de 1991, nomeado em 19 de Janeiro de 1991 autoridade sanitária, em virtude da extinção do cargo que ocupava, tem direito à compensação indemnizatória prevista no artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 85/89/M, sem que haja lugar à restituição referida no n.º 5 do artigo.*

Recurso n.º 29 935, em que são recorrente Álvaro Veiga e recorrido a Secretária Adjunta para a Saúde e Assuntos Sociais. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Álvaro Veiga, médico da carreira de saúde pública, exercendo a função de autoridade sanitária territorial na Direcção dos Serviços de Saúde de Macau, interpôs recurso contencioso directo do despacho de 14 de Junho de 1991, da Secretária Adjunta para a Saúde e Assuntos Sociais, que indeferiu a atribuição da compensação indemnizatória prevista no artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro, a que o recorrente tem direito em virtude da cessação da sua comissão de serviço como chefe do Departamento de Cuidados de Saúde da Direcção dos Serviços de Saúde de Macau.

Aduzindo:

O despacho recorrido foi proferido ao abrigo de competência delegada pelo governador de Macau, através da Portaria n.º 87/91/M, de 20 de Maio de 1991;

Foi exarado na proposta n.º 66/91/SP, de 31 de Janeiro de 1991, da chefe da Divisão de Recursos Humanos da Direcção dos Serviços de Saúde de Macau, que, instruída com parecer do gabinete jurídico daquela Direcção de Serviços e com parecer do director dos Serviços de Saúde, veio ainda a incorporar um parecer do Serviço de Administração e Função Pública;

O recorrente foi nomeado, por despacho de 26 de Fevereiro de 1986, anotado pelo Tribunal Administrativo em 2 de Abril do mesmo ano e cujo extracto foi publicado no *Boletim Oficial de Macau*, n.º 14, de 7 de Abril de 1986, em comissão de serviço, para o desempenho do cargo de chefe do Departamento de Cuidados de Saúde da Direcção dos Serviços de Saúde de Macau, com efeitos a partir da data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 7/86/M, de 1 de Fevereiro — Lei Orgânica da Direcção dos Serviços de Saúde;

Exerceu aquele cargo durante quase cinco anos, após renovações sucessivas da sua comissão de serviço, a última das quais operada por despacho da entidade recorrida de 2 de Julho de 1990, anotado pelo Tribunal Administrativo em 28 de Setembro do mesmo ano e cujo extracto foi publicado no *Boletim Oficial de Macau*, n.º 44, de 29 de Outubro de 1990, nos termos do qual foi nomeado para continuar a exercer o cargo em comissão de serviço pelo período de um ano a partir de 31 de Dezembro de 1990;

Pelo que o termo final da comissão de serviço estava fixado em 30 de Dezembro de 1991;

À data da reestruturação organizativa daquela Direcção de Serviços, operada pelo Decreto-Lei n.º 78/90/M, de 28 de Dezembro, que determinou a revogação parcial do suporte normativo à estrutura anterior (o citado Decreto-Lei n.º 7/86/M), encontrava-se, pois, o recorrente no exercício do cargo de chefe do Departamento de Cuidados de Saúde daquela Direcção de Serviços;

Cargo que era de chefia, de acordo com o estabelecido no artigo 2.º, n.º 3, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro (regime do pessoal de direcção e chefia), que substituiu o Decreto-Lei n.º 88/84/M, de 11 de Agosto, diploma esse que já definia, no seu artigo 3.º, n.º 4, alínea *a*), o cargo de chefe de departamento como um cargo na chefia;

A sua comissão de serviço, como chefe do Departamento de Cuidados de Saúde da Direcção dos Serviços de Saúde de Macau, veio, porém, a cessar antes de decorrido o prazo referido, em virtude da aplicação do citado Decreto-Lei n.º 78/90/M, não havendo o processo de extinção do vínculo jurídico que o associava ao exercício daquelas funções visto a sua eficácia reportada automaticamente à data da entrada em vigor da nova lei orgânica da Direcção dos Serviços de Saúde, aprovada por aquele diploma;

Na medida em que este último diploma veio, antes, permitir assegurar, em regime de transição, a permanência do recorrente nas funções inerentes ao cargo para que tinha sido nomeado, até ao provimento do cargo de chefe do Departamento dos Cuidados de Saúde Primários, criado pela nova lei orgânica, que veio a absorver parte das tarefas compreendidas naquelas funções (v. o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 78/90/M);

Por despachos da entidade recorrida de 19 de Janeiro de 1991, cujos extractos foram publicados no *Boletim Oficial de Macau*, n.º 4, de 28 de Janeiro de 1991, foi o licenciado Manuel Shiapa Theriaga Mendes nomeado para exercer o novo cargo de chefe do Departamento dos Cuidados de Saúde Primários da Direcção dos Serviços de Saúde e o recorrente cessou a sua comissão de serviços como chefe do Departamento de Cuidados de Saúde, havendo no mesmo acto sido nomeado, em regime de comissão de serviço e pelo prazo da sua requisição à República, «para exercer o cargo de autoridade sanitária territorial»;

Na sequência da sua cessação de funções, veio a ser elaborada pela chefe da Divisão de Recursos Humanos da Direcção dos Serviços de Saúde a dita proposta n.º 66/91/SP, de 31 de Janeiro de 1991, na qual se propunha superiormente o pagamento de uma compensação indemnizatória correspondente a seis meses de vencimento, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 85/89/M, sobre a qual veio a ser exarado o despacho recorrido, que indeferiu o pagamento

de tal compensação indemnizatória, sem invocar as razões de facto e de direito que lhe serviram de fundamento;

O despacho recorrido violou a lei;

De acordo com o regime jurídico que enquadra o exercício de cargos de direcção e chefia, a comissão de serviço dos titulares desses cargos pode cessar automaticamente antes do seu termo, nomeadamente por extinção do respectivo serviço público ou subunidade orgânica — artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 85/89/M;

Sempre que a comissão de serviço seja dada por finda nessas circunstâncias, o n.º 4 do artigo confere o direito ao visado a uma indemnização de montante igual às remunerações vincendas, até ao limite de seis;

Tinha, portanto, direito a essa indemnização,

A sua cessação de funções foi determinada pela remodelação da composição orgânica do Serviço, traduzida numa reorganização da área das atribuições que correspondiam à respectiva subunidade orgânica, mais propriamente numa desafectação das competências inicialmente cometidas e sua redistribuição por várias subunidades orgânicas autonomizadas para o efeito;

Este processo redundou na substituição do Departamento de Cuidados de Saúde, dentro da estrutura do Serviço, por outra subunidade orgânica (Departamento de Cuidados de Saúde Primários), que não se identifica formalmente com aquele (v. os artigos 11.º, 17.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 7/86/M, por confronto com o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 78/90/M);

Não obstante a existência de uma ténue identificação da nova subunidade orgânica fixada para a área dos cuidados primários de saúde (na composição e nas atribuições), a verdade é que foi operada uma verdadeira extinção do anterior Departamento de Cuidados de Saúde, do que resulta a obrigatoriedade de classificar a fixação do novo Departamento de Cuidados de Saúde Primários como uma nova estrutura que absorve apenas algumas das competências cometidas anteriormente ao citado Departamento de Cuidados de Saúde, em paralelo com a autonomização de outros sectores de actividade conotados, à luz da anterior lei orgânica, com a área de coordenação deste último;

Considerando que o Decreto-Lei n.º 78/90/M fez cessar a vigência do Decreto-Lei n.º 7/86/M sem ter sido fixada qualquer correspondência formal com a subunidade orgânica — Departamento de Cuidados de Saúde Primários —, afigura-se ao recorrente que só a extinção da subunidade orgânica por si chefiada parece consentânea com a solução transitória que determina o prolongamento provisório das funções correspondentes ao cargo de chefe de departamento de cuidados de saúde (artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 78/90/M);

A determinação legal que fez operar a cessação deferida da comissão de serviço do pessoal de direcção e chefia, existente à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 78/90/M, constituiu um corolário lógico do princípio da conexão estreita entre aqueles cargos e a correspondente subunidade orgânica;

Esta correspondência, que justificou a criação do cargo (artigo 2.º, n.º 4, e especialmente o n.º 5, do Decreto-Lei n.º 85/89/M), reflecte-se também na sua extinção, atenta a eliminação da estrutura que lhe deu causa;

Deste modo, o sentido útil do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 78/90/M só se justifica no pressuposto da verificação da extinção da subunidade orgânica;

De qualquer forma, ainda que se concluisse que o Decreto-Lei n.º 78/90/M não operou uma verdadeira extinção da subunidade orgânica que fora chefiada pelo recorrente, mas tão-só uma reorganização daquela subunidade, deverá sempre configurar-se o processo resultante como uma situação juridicamente relevante que confere direito à percepção da prestação de carácter reparatório prevista no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 85/89/M;

Uma outra vertente da aplicação do regime da compensação em causa é a que se prende com o facto de saber se a designação do recorrente para o exercício de poderes de autoridade sanitária territorial — que nos termos do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 78/90/M é reportada à data em que cessou funções como chefe do Departamento de Cuidados de Saúde — se reconduz à previsão do artigo 5.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 85/89/M, tornando-se susceptível de configurar uma situação determinante de eventual e futura restituição daquela indemnização;

De harmonia com esse preceito, os beneficiários da compensação não podem ocupar novo lugar da direcção e chefia nos três meses subsequentes, sob pena de terem de proceder à sua reposição integral;

Tendo em atenção o âmbito pessoal de aplicação do estatuto incorporado pelo Decreto-Lei n.º 85/89/M, o conceito de pessoal de direcção e chefia apenas abrange os cargos que correspondem a subunidades orgânicas, quer correspondam a designações típicas (as enunciadas pelo artigo 2.º, n.º 2) quer a designações equiparadas, excluindo do alcance do diploma os cargos que não se encontram referenciados naquelas estruturas (artigo 2.º, n.ºs 4 e 5, do mesmo diploma);

Ora, a nomeação do recorrente para o exercício de funções de autoridade sanitária territorial (v. o artigo 22.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 78/90/M) apenas configura a atribuição de um conjunto de poderes funcionais, por cujo desempenho se estabelece uma remuneração identificada com o vencimento de chefe de departamento (artigo 27.º, n.º 5, daquele diploma);

A equiparação salarial não é de per si decisiva para integrar o acervo de poderes de autoridade sanitária cometidos a um médico de saúde pública da Direcção dos Serviços de Saúde, no âmbito dos cargos de direcção e chefia abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 85/89/M, uma vez que não se encontra reportado à criação de qualquer subunidade orgânica;

O destaque dado às funções de autoridade sanitária não tem, pois, correspondência com a composição estrutural do Serviço, pelo que o seu exercício nunca poderá constituir um cargo de direcção ou chefia, a despeito de lhe corresponder uma remuneração igual à do cargo do qual foi exonerado;

Não se compreende, por isso, que o provimento do recorrente na função de autoridade sanitária territorial tenha sido efectuado em comissão de serviço, por ser esta uma forma de provimento reservada a um conjunto de situações tipo (v. o artigo 23.º do estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M), nas quais se não enquadra a nomeação do recorrente para o cargo de autoridade sanitária;

Por todas as razões expressas, tem o recorrente direito à compensação indemnizatória de seis meses de vencimento, a que se refere o artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 85/89/M;

O despacho recorrido violou, assim, essa disposição legal, o que o torna anulável (v. artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 23/85/M, de 23 de Março);

A seguir, acusa ainda o acto recorrido de falta de fundamentação, o que constitui vício de forma.

A concluir, pede se anule o despacho impugnado.

II

A fl. 80 veio o Gabinete do Secretário Adjunto de Macau «comunicar que o acto recorrido foi revogado e substituído por outro, por reconhecimento que o mesmo não se encontrava devidamente fundamentado, como o exige a alínea f) do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 23/85/M, de 23 de Março».

Notificado para se pronunciar sobre os documentos de fls. 80 e seguintes, veio o recorrente (fl. 103) repetir a argumentação já exposta, lembrando que, ganhando embora o mesmo nas novas funções, perdeu regalias, como o direito a passagens aéreas em classe executiva, consagrado no artigo 243.º, n.º 2, do estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, por ter deixado de ser titular de um cargo de chefia, sofrendo ainda o seu prestígio pessoal e profissional, o que aliás o levou à sua saída de Macau e ao regresso à República, onde se encontra desde Agosto de 1991.

A substituição do acto não afastou o vício de violação de lei deduzido.

Após vista ao digno magistrado do Ministério Público, que opinou no sentido da *substituição do objecto do recurso* (artigo 51.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos), foi admitida essa substituição, por despacho de fl. 112 v.º

Resposta da entidade recorrida (fls. 116 e seguintes):

O recorrente exerceu um cargo de chefia na Direcção dos Serviços de Saúde de Macau, concretamente o cargo de chefe do Departamento de Cuidados de Saúde, previsto no artigo 7.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 7/86/M, de 1 de Fevereiro, até 19 de Janeiro de 1991, data em que, por urgente conveniência de serviço, declarada nos termos do artigo 41.º do estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, foi nomeado em comissão de serviço para exercer o cargo de autoridade sanitária com poderes sobre todo o território;

Como foi declarado no despacho de nomeação, a cessação do exercício do cargo de chefe do Departamento de Cuidados de Saúde resultou da nomeação do recorrente para exercer o cargo de autoridade sanitária, previsto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 78/90/M, de 26 de Dezembro;

Nomeação que foi feita com base no disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), e artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro, diploma que define o estatuto dos cargos de direcção e chefia;

É óbvio que a sua nomeação, tendo assumido a natureza de comissão de serviço (forma de provimento própria dos cargos de chefia) e sido feita nos termos e ao abrigo do diploma que define o estatuto destes cargos, se configura como uma nomeação para um cargo equiparado a um cargo de chefia;

Equiparação que, embora de forma não claramente expressa, está referida ao cargo de chefe de departamento, como se vê do disposto no artigo 22.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 78/90/M;

O recorrente aceitou a nomeação e exerceu o cargo de autoridade sanitária até ao momento em que a seu pedido foi dada por terminada a comissão de serviço como autoridade sanitária em Macau;

A cessação da comissão de serviço como chefe de departamento resultou, pois, do provimento no cargo de autoridade sanitária e consumou-se por força do disposto no artigo 5.º, n.º 3, alínea b), do Decreto-Lei n.º 85/89/M e no artigo 45.º do dito estatuto (Decreto-Lei n.º 87/89/M);

E, por esta razão, não foi nem podia ser subsumida no artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 85/89/M a cessação da comissão de serviço como chefe de departamento, uma vez que apenas os casos de cessação por conveniência de serviço ou por extinção de serviço público ou subunidade orgânica então previstos em tal normativo;

É certo que a concreta subunidade que ele chefiava desapareceu na reestruturação daquela Direcção de Serviços operada pela nova lei orgânica, tendo sido substituída por uma nova subunidade, o Departamento de Cuidados de Saúde Primários;

Nova lei orgânica que criou também o cargo de autoridade sanitária (artigo 22.º), em que foi provido o recorrente;

O direito ao recebimento da compensação só existe se as comissões de serviço em lugares de chefia cessarem por extinção do respectivo serviço público ou subunidade orgânica [alínea a) do n.º 3] quando os respectivos titulares não forem providos noutros cargos de chefia ou em cargos a estes equiparados, como se alcança do disposto no n.º 5 do preceito;

Ainda que o novo cargo não fosse equivalente ao anterior, o recorrente não teria direito à pretendida compensação;

Na verdade, esse direito só está consagrado para os casos em que a perda dos lugares de chefia ocorre antes do termo do prazo das respectivas nomeações, ou seja, nos casos previstos no artigo 5.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, alínea a), conforme previsto no n.º 4 do mesmo preceito;

O que não pode deixar de significar que a compensação tem por causa os prejuízos que a perda antecipada do cargo provoca ao respectivo titular, prejuízos consubstanciais na perda ou redução imprevista dos seus vencimentos e eventuais benefícios inerentes ao exercício do cargo;

O recorrente não perdeu qualquer benefício, nem o que refere relativamente às passagens aéreas em classe executiva, como aconteceu no seu regresso a Portugal;

Deve negar-se provimento ao recurso.

Nas suas alegações, mantém o recorrente a argumentação já exposta.

Por seu lado, a entidade recorrida oferece o merecimento dos autos.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público (fl. 144):

A reestruturação da Direcção dos Serviços de Saúde de Macau, operada pelo Decreto-Lei n.º 78/90/M, de 26 de Dezembro, terá implicado a extinção do Departamento dos Cuidados de Saúde e a sua substituição pelo Departamento dos Cuidados de Saúde Primários, subunidade orgânica com estrutura e competência funcional diferentes daquele Departamento de que o recorrente exercia, em comissão de serviço, o cargo de chefe de departamento.

Todavia, a cessação automática da sua comissão de serviço em consequência dessa extinção, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 85/89/M, só ganhou eficácia, por força do disposto no artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 78/90/M, com o provimento do cargo de chefe do Departamento dos Cuidados de Saúde Primários.

Em face do exposto, afiguram-se procedentes as conclusões do recorrente, pelo que, por violação de lei, o recurso merecerá provimento.

III

Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) O recorrente foi nomeado em comissão de serviço para o desempenho do cargo de chefe do Departamento de Cuidados de Saúde, ao abrigo do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 88/84/M, de 11 de Agosto, nomeação produzindo efeitos a partir da data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 7/86/M, de 1 de Fevereiro — publicação no *Boletim Oficial de Macau*, de 7 de Abril de 1986 (fl. 38).

B) Por despacho de 2 de Julho de 1990, anotado pelo Tribunal Administrativo em 28 de Setembro de 1990, foi renovada ao recorrente, chefe do Departamento de Cuidados de Saúde de Macau, a requisição à República, ao abrigo do artigo 69.º, n.º 1, do EOM, para continuar a exercer funções de chefe do Departamento de Cuidados de Saúde, em comissão de serviço [artigo 23.º, n.º 1, alínea a), do ETPM e artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 53/89/M], pelo período de um ano, a partir de 31 de Dezembro de 1990, despacho publicado no *Boletim Oficial de Macau*, de 29 de Outubro de 1990 (fl. 55).

C) Por despachos da entidade recorrida de 19 de Janeiro de 1991, publicados no *Boletim Oficial de Macau*, de 28 de Janeiro de 1991 (fl. 23), foram nomeados:

a) Manuel Shiapa Theriaga Mendes, nos termos dos artigos 3.º, n.º 1, alínea a), e 4.º do Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro, conjugados com o disposto no artigo 41.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, para exercer em comissão de serviço o cargo de chefe do Departamento dos Cuidados de Saúde Primários da Direcção dos Serviços de Saúde;

b) O recorrente, nos termos do artigo 22.º, n.ºs 1 e 4, do Decreto-Lei n.º 78/90/M, de 26 de Dezembro, conjugado com o disposto nos artigos 3.º, n.º 1, alínea a), e 4.º do Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro, e 41.º do referido Estatuto (Decreto-Lei n.º 87/89/M), para exercer o cargo de autoridade sanitária com poderes sobre todo o território, em regime de comissão de serviço e pelo prazo da sua requisição à República, cessando, nos termos da lei, a sua comissão de serviço como chefe do Departamento dos Cuidados de Saúde.

Ambas as nomeações foram efectuadas por urgente conveniência de serviço, declarada por despacho do encarregado do Governo.

O recorrente tomou posse das novas funções em 18 de Março de 1991.

D) Em 31 de Janeiro de 1991, a chefe de divisão da Direcção dos Serviços de Saúde propôs o pagamento da compensação pretendida pelo recorrente — fl. 19.

E) O gabinete jurídico da Direcção dos Serviços de Saúde lavrou em 25 de Fevereiro de 1991 o parecer n.º 17/91, favorável à pretensão do recorrente — fl. 24.

F) A técnica superior do Serviço de Administração e Função Pública lavrou em 15 de Maio de 1991 o parecer n.º 114/GTJ/91, também favorável à mesma pretensão — fl. 30.

G) Sobre a proposta referida em D) despachou a entidade recorrida: «Indefiro a atribuição da compensação indemnizatória».

Este é o acto recorrido.

H) Em 2 de Janeiro e 1992 (e não 1991, como por lapso foi escrito) lavrou a entidade recorrida o seguinte despacho (fl 81):

«Nos termos consentidos pelo artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, revogo o meu despacho de 14 de Junho de 1991: 'Indefiro a atribuição da compensação indemnizatória', por reconhecer que o mesmo não se encontra devidamente fundamentado, substituindo-o pelo seguinte despacho:

Indefiro a atribuição da compensação indemnizatória, uma vez que a causa da cessação da comissão de serviço como chefe do Departamento dos Cuidados de Saúde é o provimento no cargo de autoridade sanitária, ora nos termos conjuntados do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, e alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/89/M, da mesma data, a comissão de serviço como chefe de departamento cessa automaticamente, não sendo como tal dada por finda nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 5.º do citado Decreto-Lei n.º 85/89/M, daí que não seja aplicável o disposto no n.º 4 do mesmo artigo, não tendo o Dr. Álvaro da Veiga direito a perceber qualquer tipo de indemnização.»

IV

Cumprir decidir.

O Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro, define o Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia dos Serviços da Administração Pública de Macau.

Prescreve o artigo 2.º, n.º 5:

«Exceptuado o cargo de subdirector, não se consideram de direcção e chefia os cargos não correspondentes a unidades ou subunidades orgânicas.»

O Decreto-Lei n.º 78/90/M, de 26 de Dezembro, estabeleceu a nova lei orgânica da Direcção dos Serviços de Saúde.

As novas subunidades estão previstas no artigo 5.º, n.º 1, entre elas o Departamento dos Cuidados de Saúde Primários, cujas funções estão descritas no artigo 9.º

O capítulo v (Disposições especiais, finais e transitórias) começa com o artigo 22.º (Autoridade sanitária).

Aí se prescrevem as atribuições e modo de designação do médico que for nomeado para exercer esse cargo.

Estabelece o n.º 5:

«O médico nomeado nos termos previstos na parte final do número anterior vencerá pelo índice correspondente a chefe de departamento.»

Prescreve o artigo 30.º:

«O pessoal de direcção e chefia mantém-se no exercício das funções correspondentes aos cargos para que foi nomeado até ao provimento dos cargos de direcção e chefia previstos neste diploma que abrangem aquelas funções.»

Sem dúvida que o diploma não considera o cargo de autoridade sanitária como de direcção e chefia — v. o anexo ao diploma.

Entre esse pessoal figuram:

- Director — 1 lugar.
- Subdirector — 2 lugares.
- Adjunto de director — 1 lugar.
- Chefe de departamento — 4 lugares.

Adjunto de chefe de departamento — 1 lugar.

Chefe de divisão — 6 lugares.

Chefe de sector — 7 lugares.

Chefe de secção — 6 lugares.

Voltando ao Decreto-Lei n.º 85/89/M.

Prescreve o artigo 5.º:

«1 — A comissão de serviço do pessoal de direcção e chefia pode, a todo o tempo, ser dada por finda:

a) Por conveniência de serviço, devidamente fundamentada;

b) A requerimento do interessado, apresentado com a antecedência mínima de 60 dias;

c) Na sequência de procedimento disciplinar em que seja aplicada pena de multa ou superior.

2 — [...]

3 — A comissão de serviço cessa automaticamente:

a) Pela extinção do respectivo serviço público ou subunidade orgânica;

b) Pela tomada de posse, seguida de exercício, em outro cargo ou função, sem prejuízo do disposto no n.º 6.

4 — Quando a comissão de serviço for dada por finda nos termos da alínea a) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 3, há lugar ao pagamento do vencimento do mês em que ocorrer a sua cessação, acrescido de compensação indemnizatória correspondente aos vencimentos dos meses que faltarem para o termo da comissão de serviço, até ao limite de seis.

5 — A compensação a que se refere o número anterior é reposta quando o exonerado venha a ocupar novo lugar de direcção e chefia nos três meses subsequentes.

[...]

A comissão de serviço do recorrente terminava em 31 de Dezembro de 1991 — v. III, B).

Porque a reestruturação operada na Direcção dos Serviços de Saúde implicou o desaparecimento do Departamento de Cuidados de Saúde, ele veio a ser nomeado por despacho de 19 de Janeiro de 1991 autoridade sanitária, cargo de que tomou posse em 18 de Março de 1991.

Para o novo Departamento de Cuidados de Saúde Primários foi nomeado na mesma data Manuel Shiapa Theriaga Mendes.

É evidente que a mudança de situação não agradou ao recorrente.

Ele acabou por sair do território pouco tempo depois.

A situação enquadra-se perfeitamente no artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 85/89/M.

A comissão de serviço, que devia terminar em 31 de Dezembro de 1991, foi dada por finda antes dessa data, em virtude de ter sido extinto o Departamento de Cuidados de Saúde, de que era chefe o recorrente.

Argumenta a entidade recorrida que ele transitou para um cargo em que auferia idêntico vencimento, pelo que não foi prejudicado.

Em termos monetários assim será.

Mas esquece que todo o profissional que se preza procura uma actividade em que se sinta realizado, porque a desempunha por gosto, porque ela corresponde melhor às suas capacidades.

Todos hoje sabem que o emprego não significa apenas uma garantia de subsistência física.

Os aspectos psicológicos (o sentirmo-nos úteis à comunidade, nomeadamente) e sociológicos (com prestígio social diferente para cada profissão e dentro destas dos profissionais especializados ou excepcionalmente apetrechados tecnicamente, por exemplo) não são menos importantes.

Ora, terá o legislador visado apenas o prejuízo monetário ao editar a norma do artigo 5.º, n.º 4?

Seria injusto se tal estivesse no seu espírito, o que não deve presumir-se (artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil).

Tal interpretação poderia até estimular práticas pouco dignas por parte da Administração.

Esta poderia fazer cessar uma comissão de serviço antes do seu termo, nomeando o funcionário para cargo com idêntico vencimento mas que sabia ele ser incapaz de desempenhar a contento.

Acabaria por se libertar do funcionário, evitando o pagamento da indemnização.

Há só uma ressalva a fazer: se o exonerado ocupar novo lugar de direcção e chefia nos três meses subsequentes (n.º 5 do artigo), terá de repor a compensação.

Nós já vimos, porém, que o novo lugar do recorrente não era de direcção e chefia.

O legislador ignora o que sejam cargos equiparados por natureza. A equiparação tem de ser expressa — artigo 2.º, n.º 4.

Como se disse, o estatuto profissional de um cidadão não é constituído apenas pelo *quantum* monetário auferido.

Esgrime ainda a entidade recorrida um argumento de ordem quase, diríamos, «semântica».

Alega que a cessação de funções do recorrente no Departamento dos Cuidados de Saúde não resultou da extinção desta mas do facto de ele ter sido nomeado para o cargo de autoridade sanitária.

Não convence esta argumentação.

Ela apoia-se no facto de o recorrente, *a contre coeur* embora, segundo tudo indica, se ter resignado a aceitar o novo cargo.

Isto não altera a realidade das coisas.

O Decreto-Lei n.º 78/90/M entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1991.

Em 2 de Julho de 1990 foi lavrado despacho renovando a comissão ao recorrente por mais um ano.

Em 19 de Janeiro de 1991 foi nomeado o chefe do Departamento dos Cuidados de Saúde Primários e simultaneamente era nomeado o recorrente autoridade sanitária.

A comissão de serviço do recorrente como chefe do Departamento dos Cuidados de Saúde apenas não cessou automaticamente com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 78/90/M, que extinguiu aquela subunidade, por força do artigo 30.º, já transcrito.

Procurou o legislador evitar problemas de continuidade na prestação dos serviços de saúde, e daí aquela norma.

É, porém, evidente que foi a Administração quem compeliu o recorrente a tomar posse de um cargo que não era de direcção e chefia, preterindo-o na nomeação para um cargo que à partida se esperaria lhe fosse destinado, na medida em que, boa parte se pode considerar o Departamento de Cuidados de Saúde Primários, sucessor do extinto Departamento de Cuidados de Saúde.

Pode assim afirmar-se que em lugar de vermos a cessação da comissão de serviço no Departamento de Cuidados de Saúde como

resultado da tomada de posse como autoridade sanitária, corresponderá mais à verdade vê-la como consequência da extinção daquele Departamento.

Só não se verificou o automatismo referido no artigo 5.º, n.º 3, por força do artigo 30.º

A alínea *b*) do artigo 5.º, n.º 3, foi pensada para os casos em que o funcionário livremente (e não forçado pela extinção do lugar que ocupava) tomava posse de outro cargo.

Conclui-se, assim, pela procedência das razões do recorrente.

O acto impugnado padece do vício de violação de lei, por infringir o disposto no artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro.

V

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em dar provimento ao recurso contencioso, anulando o despacho impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Notificação postal de decisão punitiva em pessoa diferente do destinatário da carta.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A notificação da decisão punitiva em processo disciplinar só pode fazer-se por carta registada com aviso de recepção quando não for possível a notificação pessoal.*
- 2 — *A notificação postal só produz efeitos se o aviso de recepção tiver sido assinado pelo seu destinatário.*
- 3 — *O prazo de 10 dias do recurso hierárquico dessa decisão não pode, assim, contar-se a partir da data aposta no aviso de recepção quando este foi assinado por pessoa diferente do destinatário.*

Recurso 30 038, em que são recorrente Maria José Dias Conduto de Sousa e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

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

1 — Maria José Dias Conduto de Sousa, médica, residente na Urbanização da Portela, lote 60, 11.º, direito, em Sacavém, veio interpor recurso contencioso do acto praticado pelo Sr. Ministro da Saúde

em 21 de Agosto de 1991, que, no âmbito do processo disciplinar n.º 483/90-D movido à recorrente, indeferiu, por intempestivo, o requerimento do recurso hierárquico necessário, interposto pela recorrente do despacho do Sr. Inspector-Geral dos Serviços de Saúde, que lhe aplicou a pena de inactividade por dois anos.

Articulou, em resumo:

1) A notificação do despacho punitivo foi feita por carta registada com aviso de recepção quando deveria ter sido feita pessoalmente, o que viola o disposto no n.º 1 do artigo 69.º e no n.º 1 do artigo 59.º, ambos do Estatuto Disciplinar;

2) A carta registada com aviso de recepção, para notificação, foi expedida para a sua casa de morada de família em Lisboa e recebida pela filha desta Sílvia Sousa em data que não está apurada;

3) A data aposta no verso do aviso de recepção por carimbo é ilegível e, de qualquer modo, significaria apenas que este teve entrada na estação dos CTT receptora e não a da entrega da notificação em casa da destinatária;

4) No dia 1 de Julho de 1991, a recorrente encontrava-se em Vendas Novas, em serviço no centro de saúde, onde estava colocada desde 1 de Dezembro de 1983 pelo Ministério da Saúde, tendo cumprido integralmente o seu horário;

5) A recorrente teve conhecimento da notificação no dia 2 de Julho de 1991;

6) O recurso hierárquico necessário deu entrada no dia 12 de Julho de 1991 e, assim, dentro do prazo legal;

7) Ao indeferir por intempestivo o recurso hierárquico, o despacho recorrido violou o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar;

8) Ao declarar como certa a data de 1 de Julho de 1991 como sendo aquela em que a recorrente foi notificada da decisão recorrida, quando, na verdade, mostram os autos, não se sabe em que data foi recebida a notificação, o despacho recorrido violou o princípio *in dubio pro reo*, aplicável por força do disposto no artigo 9.º do Estatuto Disciplinar.

Com estes fundamentos, pede a anulação do despacho recorrido.

Notificada para a resposta, a autoridade recorrida alegou em síntese:

A notificação postal com aviso de recepção é um sucedâneo legal, normalmente usado e aceite, da notificação pessoal nos casos em que esta é a forma legalmente prevista para a prática de tal acto;

A recorrente foi notificada dessa forma por diversas vezes, para a sua residência em Lisboa, e nunca opôs qualquer objecção a essa forma de notificação;

Junto o aviso de recepção pouco legível, quanto à data em que foi recebido na residência da destinatária, a verdade é que, em exame atento, como o que foi efectuado pelos serviços da Inspeção-Geral de Saúde, permite nele identificar a data de 1 de Julho de 1991;

É, assim, de presumir que a comunicação dirigida à recorrente foi entregue nessa data, em que chegou à estação receptora;

A elisão de tal presunção competiria à recorrente e não foi feita;

O prazo de 10 dias para a interposição do recurso hierárquico expirou, portanto, em 11 de Julho de 1991, pelo que a sua entrega no dia seguinte foi extemporânea;

O acto recorrido não enferma de qualquer vício.

Em alegações, a recorrente reproduz tudo o que já havia referido na petição do recurso, não tendo alegado a autoridade recorrida.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu duto parecer, em que conclui que o acto recorrido incorreu em violação de lei, por considerar que estava ultrapassado o prazo do recurso hierárquico, definido no artigo 75.º, n.º 3, Estatuto Disciplinar, num caso em que a carta registada com aviso de recepção não foi recebida pessoalmente pelo seu destinatário, não podendo essa carta produzir os efeitos estabelecidos no n.º 1 do artigo 59.º do Estatuto Disciplinar.

Com os vistos dos Ex.ºs Adjuntos, cumpre decidir.

São os seguintes os factos relevantes para a decisão do recurso:

1) Por despacho de 11 de Junho de 1991, do Sr. Inspector-Geral de Saúde, no processo disciplinar n.º 483/90-D, a recorrente, Maria José Dias Conduto de Sousa, foi punida com a pena de inactividade por dois anos;

2) Em 18 de Junho de 1991 foi remetida para a residência da recorrente, na Urbanização da Portela, lote 60, 11.º, direito, em Sacavém, carta registada com aviso de recepção, notificando-a da pena aplicada;

3) O aviso de recepção foi assinado pela filha da recorrente Sílvia de Sousa; a data nela aposta por carimbo, na estação dos CTT de Sacavém, não é perceptível;

4) Por requerimento de 12 de Julho de 1991, a recorrente interpôs para o Sr. Ministro da Saúde recurso hierárquico necessário do despacho punitivo referido no item 1);

5) Para instruir esse requerimento foi junta ao processo fotocópia do aviso de recepção, em que se informava o seguinte, sobre a data de recepção do mesmo: «Cota. Vista à lupa com o Ex.º Chefe de Repartição, conclui-se que a data que parece constar do carimbo é 1 de Julho de 1991.»;

6) Por despacho de 21 de Agosto de 1991, do Ministro da Saúde, o requerimento do recurso hierárquico foi indeferido, por extemporâneo, por ter sido apresentado em 12 de Julho de 1991, devendo sê-lo em 11 de Julho de 1991, e já haver expirado na data de apresentação;

7) Este despacho foi notificado à recorrente em 30 de Agosto de 1991 e o presente recurso contencioso interposto em 28 de Outubro de 1991;

8) A recorrente esteve ao serviço no Centro de Saúde de Vendas Novas, nos dias 1, 2, 3, 4 e 5 de Julho de 1991, tendo cumprido integralmente o seu horário — fl. 25 dos autos.

O objecto do presente recurso é averiguar se o despacho recorrido (que indeferiu por intempestivo o recurso hierárquico necessário interposto pela recorrente) violou o n.º 3 do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, por à data em que foi proferido não terem ainda decorrido 10 dias a contar da data em que a arguida no processo disciplinar foi notificada da decisão desse processo.

De acordo com os artigos 69.º, n.º 1, e 59.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, a notificação da decisão punitiva em processo disciplinar é feita mediante a notificação pessoal do arguido, e só não sendo esta possível, se poderá fazer por carta registada com aviso de recepção.

A notificação pessoal do arguido da decisão punitiva destina-se a assegurar-lhe na prática o seu direito de defesa, possibilitando-lhe a interposição atempada dos competentes recursos, do acto a notificar.

Por essa razão, a notificação, a efectuar por carta, deve assegurar a sua recepção pelo destinatário.

E essa recepção só ficará demonstrada nos casos em que ele assinar o aviso de recepção.

A notificação não poderá presumir-se com a assinatura do aviso de recepção por pessoa diferente do destinatário, desde que a carta tenha sido remetida para o domicílio do notificando, como sucede no regime do Código de Processo Civil (artigo 254.º, n.º 2).

Dadas as afinidades do direito disciplinar com o direito penal, há aqui que adoptar um regime paralelo ao estabelecido no n.º 1, alínea b), do artigo 113.º do Código de Processo Penal vigente, segundo o qual o aviso de recepção só pode ser assinado pelo próprio destinatário, previamente identificado, com anotação dos elementos constantes do bilhete de identidade ou outro documento oficial que permita a identificação.

A identidade dos dois regimes decorre da interpretação do n.º 2 do artigo 59.º, que dispõe «para os casos em que não é possível a notificação pessoal ou por carta, designadamente por o arguido se encontrar ausente em parte incerta»; será então publicado aviso no *Diário da República*, notificando-o da decisão. É que a notificação por carta sempre seria possível se bastasse a simples expedição para o domicílio do notificando, com a assinatura de qualquer pessoa que a tenha recebido; e implica ainda que nos casos de ausência do arguido em parte incerta não é possível a notificação por carta, por ele não a poder receber.

No sentido propugnado, doutrinava o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 30 de Janeiro de 1990, no recurso n.º 27 601, nos seguintes termos: «Para os efeitos do n.º 1 do artigo 59.º do Estatuto Disciplinar, não é de julgar suficiente a notificação postal quando a carta tenha sido recebida por pessoa diferente do destinatário.».

Como resulta do processo instrutor, não foram feitas quaisquer diligências para a notificação pessoal da arguida, ora recorrente, que nessa altura prestava serviço no Centro de Saúde de Vendas Novas, optando-se logo pela notificação por carta registada com aviso de recepção. A data aposta na estação dos correios que a recebeu não é legível, mas mesmo que tenha sido a do dia 1 de Julho de 1991, não poderá a notificação dar-se por efectuada nesse dia, por a assinatura nela constante ser a da filha da recorrente Sílvia de Sousa, dado que a recorrente estava no dia 1 de Setembro de 1991 ao serviço em Vendas Novas.

Ora, o despacho recorrido partiu do errado pressuposto de que a notificação da decisão punitiva ocorrera em 1 de Julho de 1991, contando a partir daí o prazo de 10 dias para a interposição do recurso hierárquico.

E, por este ter sido apresentado em 12 de Julho de 1991, veio a concluir que o mesmo era extemporâneo.

A verdade é que tendo sido a carta recebida por pessoa diferente do destinatário, a notificação não é válida, devendo o prazo do recurso hierárquico contar-se a partir da data do conhecimento efectivo pela arguida da decisão, o que sucedeu segundo, a mesma alega, em 2 de Julho de 1991.

O despacho recorrido, ao rejeitar o recurso hierárquico, por extemporaneidade, violou a norma do artigo 75.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar, que concede um prazo de 10 dias para a sua apresentação.

Pelo que acordam em dar provimento ao recurso e anular o despacho recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — José João Fernandes da Silva (relator) — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa — José Maria Gonçalves Pereira. — Fui presente, Jorge de Sousa.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Militares. Regime remuneratório. Congelamento de escalões. Correção de situações. Violação de lei.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O Chefe do Estado-Maior da Força Aérea não tem competência para, por sua própria iniciativa, emitir o «diploma próprio» a que se faz referência no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro, com vista a correção de situações resultantes do novo regime remuneratório dos militares dos três ramos das Forças Armadas e do congelamento de escalões.*
- 2 — *Assim, não incorreu no vício de violação de lei quando indeferiu as pretensões de militares no sentido da correção da sua situação remuneratória.*

Recurso n.º 30 229, em que são recorrentes Avelino Cota Vieira Toste e outros e recorrido o general Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

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

I — Avelino Cota Vieira Toste, José Manuel do Espírito Santo Guerreiro de Matos, Júlio Matias Falcato, Francisco Brites Godinho e José Antunes Baptista, oficiais da Força Aérea Portuguesa com a patente de major, a prestar serviço no Comando Operacional da Força Aérea, em Monsanto, Lisboa, interpuseram recurso contencioso do despacho do Sr. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 1 de Outubro de 1991, que negou provimento aos recursos hierárquicos por eles interpostos do despacho do Sr. Comandante do Pessoal da Força Aérea, que indeferiu os seus pedidos no sentido de lhes ser atribuído o 3.º escalão no posto de major a partir de 1 de Julho de 1990, arguindo o mencionado despacho de estar inquinado pelo vício de violação de lei.

Na resposta da autoridade recorrida, para além de se ter suscitado a questão prévia da intempetividade do recurso contencioso — questão essa posteriormente abandonada —, sustentou-se que o despacho contenciosamente impugnado não sofria de qualquer vício.

Em alegações finais, os recorrentes formularam as seguintes conclusões:

«O douto despacho recorrido violou a lei, porquanto:

1) Os recorrentes foram todos promovidos ao posto de major antes de 1 de Outubro de 1989, estando posicionados no 1.º escalão de vencimentos constante do anexo 1 do Decreto-Lei n.º 57/90, de 14 de Fevereiro, e referido no seu artigo 17.º, n.º 1;

2) Ao contrário, capitães da Força Aérea, menos antigos que os ora recorrentes, exclusivamente por terem sido promovidos ao posto de major entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990, como se alcança da *Ordem de Serviço* n.º 17, junta a fls. 20 e seguintes, foram posicionados nos 2.º e 3.º escalões de vencimentos do anexo antes referido, o que foi justificado pelo disposto no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro;

3) Ora, o n.º 2 do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro, prescreve que, durante o período de tempo a que se reporta o congelamento dos escalões, as situações que ponham em causa o equilíbrio e equidade internos da estrutura de carreiras e do sistema retributivo dos militares serão corrigidas de acordo com normas técnicas a definir em diploma próprio;

4) Deste modo, o douto despacho recorrido, não deferindo o pedido dos ora recorrentes no sentido de, com referência a 1 de Julho de 1990, serem posicionados, pelo menos, no 3.º escalão de vencimentos constante do anexo 1 do Decreto-Lei n.º 57/90, violou aquele n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro;

5) Efectivamente, o equilíbrio e equidade internos da estrutura das carreiras e do sistema retributivo dos militares foram postos em causa pela situação em que se encontravam os ora recorrentes de estarem posicionados no 1.º escalão de vencimentos, enquanto capitães promovidos ao posto de major depois deles, por antes não reunirem as condições para a promoção, foram posicionados nos 2.º e 3.º escalões de vencimentos;

6) Por outro lado, foram violados pelo douto despacho recorrido os artigos 21.º, 27.º e 30.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, já referido;

7) Na verdade, tais disposições, que apenas seguem na esteira de princípios fundamentais há muito consagrados relativamente aos militares, impõem que, dentro dos mesmos quadros, os oficiais de certa patente auferam necessariamente remuneração superior aos de patente inferior, sendo certo ainda que, quando entre os oficiais da mesma patente se pretender estabelecer diferenças quanto a remuneração, tais diferenças tendem sempre a favorecer os mais antigos;

8) As disposições legais citadas do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, que foram violadas, impunham que os recorrentes, com referência a 1 de Julho de 1990, fossem posicionados, pelo menos, no 3.º escalão de vencimentos;

9) De resto, contraditoriamente, ao mesmo tempo que a autoridade recorrida alega que a pretensão dos recorrentes não tem cobertura legal, junta pareceres e despachos, nos quais se afirma que as situações dos recorrentes são injustas e desapropriadas e que devem ser corrigidas nos termos previstos no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 408/90;

10) O que tem o significado inequívoco de que reconhece que a posição tomada relativamente aos recorrentes viola a referida disposição legal;

11) Finalmente, o despacho recorrido, consubstanciando uma discriminação relativamente aos recorrentes, viola o artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.»

A autoridade recorrida também alegou, apresentando as seguintes conclusões:

«O despacho recorrido não viola a lei, nem padece de qualquer vício, porquanto:

1) Nos termos da alínea *c*) do artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa, o poder regulamentar é uma competência genérica exclusiva do Governo;

2) Em conformidade com a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 42.º, a alínea *e*) do n.º 1 do artigo 44.º e o n.º 2 do artigo 57.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas), a competência para aprovar os regulamentos e instruções necessárias à boa execução das leis militares encontra-se expressamente atribuída ao Governo e ao Ministro da Defesa Nacional;

3) Nos termos dos mesmos dispositivos legais, aos chefes de estado-maior dos ramos está cometido o exercício de competência de mera direcção e administração do respectivo ramo, no estrito cumprimento da lei em vigor;

4) Os recorrentes foram todos promovidos ao posto de major antes de 1 de Outubro de 1989, tendo sido integrados no novo sistema remuneratório dos militares nos estritos termos do Decreto-Lei n.º 57/90, de 14 de Fevereiro, do que não reclamaram;

5) O Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro, foi publicado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 57/90, de 14 de Fevereiro, não podendo, ao abrigo do princípio da legalidade, aquele diploma reportar-se a situações verificadas anteriormente a 1 de Outubro de 1989, como é o caso dos recorrentes;

6) Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro, os recorrentes não possuíam o tempo de permanência no posto de major necessário ao desbloqueamento de qualquer escalão;

7) O Despacho n.º 39/MDN/91, de 22 de Março, é expressamente inaplicável aos recorrentes, não dispondo o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de qualquer competência legal para alargar o âmbito temporal da sua aplicação.

A fazê-lo, o Chefe do Estado-Maior incorreria em violação de lei e usurpação de poder;

8) Por efeito do disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 307/91, de 17 de Agosto, e no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 98/92, de 28 de Maio, a situação que os recorrentes impugnam foi corrigida e deixou de se verificar;

9) O despacho recorrido limitou-se a aplicar a lei, como compete ao Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, não se constituindo como conduta violadora da legalidade ou de quaisquer princípios constitucionais.»

O digno magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer: «A meu ver, o recurso não merece provimento.

Efectivamente, conforme os recorrentes reconhecem, a correcção das anomalias que se poderão verificar em relação aos respectivos vencimentos tinha de ser feita nos termos e por aplicação do disposto

no artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro, isto é, 'de acordo com normas técnicas a definir em diploma próprio'.

Não tenho sido essas regras definidas pela entidade com competência para tal, designadamente o Sr. Ministro da Defesa Nacional, não poderia o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea ultrapassar essa parte e deferir o requerimento dos recorrentes. Dentro dos poderes que lhe cabiam, accionou os mecanismos atinentes à resolução da situação, como o demonstra a transcrição do despacho impugnado, efectuada a fl. 119 v.º das alegações.

De resto, os recorrentes podiam e deviam, face à posição assumida no presente recurso, ter impugnado o Despacho, do Ministro da Defesa Nacional, n.º 39/MDN/91, de 22 de Março, por o mesmo não ter abrangido na sua previsão a correcção das anomalias referentes à sua situação, que sustentam ser mais gravosa do que a dos militares nele previstos.

Se o tivessem feito, poderiam ter obtido a satisfação da pretensão que lhes foi negada através do despacho ora em aprovação.»

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

II — Em matéria de facto, com interesse para a decisão, apura-se o seguinte:

a) No *Diário da República*, 2.ª série, de 4 de Abril de 1991, foi publicado o Despacho n.º 39/MDN/91, proferido pelo Sr. Ministro da Defesa Nacional em 22 de Março do mesmo ano, no qual, ao abrigo do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro, se determinou que a situação dos militares promovidos entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990 fosse objecto de análise de acordo com várias regras, que se dão aqui como reproduzidas, e isto porque «os militares promovidos após 1 de Outubro de 1989, de acordo com as regras do novo sistema retributivo, não poderão ser prejudicados em termos salariais em relação ao que resultaria da sua progressão no posto anterior, em função do descongelamento de escalões aprovados, impondo-se o respectivo ajustamento, quando tal aconteça»;

b) Na *Ordem de Serviço* n.º 17, do Comando do Pessoal da Força Aérea, de 3 de Junho de 1991, foi publicada, a propósito de desbloqueamento de escalões, uma lista de militares promovidos entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990, que, nos termos do mencionado Despacho n.º 39/MDN/91, perfizeram condições para ser integrados nos escalões que se indicaram, desde 1 de Julho de 1990, verificando-se que, em relação a militares com o posto de major, essa integração se fez nos escalões 2.º e 3.º (fl. 20);

c) Na *Ordem de Serviço* n.º 114, de 20 de Junho de 1991, do Comando Operacional da Força Aérea, foi transcrita uma mensagem do Sr. Ministro da Defesa Nacional sobre o novo sistema retributivo e o segundo descongelamento de escalões, a qual se dá aqui como reproduzida (fls. 44 e seguintes);

d) Em requerimentos datados de 8 de Julho de 1991, dirigidos ao Sr. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, os recorrentes, dizendo ter sido promovidos ao posto de major anteriormente a 1 de Outubro de 1989, e invocando, além do mais, o mencionado Despacho n.º 39/MDN/91, *Ordem de Serviço* n.º 17, e a mensagem do Sr. Ministro da Defesa Nacional, reclamaram «da invalidade e injustiça da sua integração no 1.º escalão, por confronto com as situações abaixo descritas», pedindo para ser integrados no 3.º escalão, «a fim de que, pelos menos, fiquem em igualdade remuneratória com os militares

do mesmo posto e mais modernos», militares esses que, por virtude da aplicação daquele Despacho n.º 39/MDN/91, passaram a ter um remuneração base integrada no 3.º escalão e com efeitos retroactivos a partir de 1 de Julho de 1990 (fls. 23 e seguintes);

e) Sobre essas reclamações/exposições foi emitida na Direcção do Pessoal da Força Aérea, em 2 de Agosto de 1981, a informação n.º 55/91, na qual se concluiu da seguinte maneira:

«11 — Parece ser assim de:

a) Indeferir as reclamações/exposições, tendo em conta não só a falta de cumprimento do prazo estabelecido no artigo 111.º do EM-FAR (com a numeração e redacção resultantes da Lei n.º 27/91, de 17 de Julho), mas também o facto de o quadro legal (Decretos-Leis n.ºs 57/90 e 408/90 e Despacho n.º 39/91/MDN) impedir o reposicionamento solicitado;

b) Tendo em conta o disposto na mensagem do MDN, levar de novo o assunto ao conhecimento do ministério da tutela, através da elaboração de um ofício, cujo modelo se junta, e a que se anexará fotocópia de uma das reclamações/exposições;

c) Esclarecer os reclamantes das diligências efectadas pela Força Aérea sobre a questão de fundo, quer as que antecederam as suas reclamações quer a que lhes sucedeu» (fls. 82 e seguintes);

f) Em 9 de Agosto de 1981 foi proferido pelo Sr. Comandante do Pessoal da Força Aérea despacho de concordância com a aludida informação n.º 55/91, e a indeferir, portanto, as reclamações/exposições dos recorrentes (fls. 36 e 82);

g) Em várias datas do mês de Setembro de 1991, os recorrentes interpuseram recursos do mencionado despacho de 9 de Agosto de 1981 para o Sr. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (fls. 37 e seguintes);

h) Sobre esses recursos foi emitida na Direcção do Pessoal da Força Aérea, em 19 de Setembro de 1991, a informação n.º 57/91, na qual se refere o seguinte:

«3 — Ora:

a) Os recorrentes não apresentam qualquer outra razão, para além das que constavam nas reclamações que foram alvo do indeferimento referido em 1;

b) E o Decreto-Lei n.º 307/91, de 17 de Agosto, entretanto publicado — que permitiu o segundo desbloqueamento de escalões e introduziu algumas alterações ao sistema retributivo —, apenas, a prazo, permitirá resolver o problema que constituem as distorções/anomalias verificadas, entre as quais se situam as constantes das reclamações/recursos.

4 — Na sequência aliás do Decreto-Lei n.º 307/91:

a) Os maiores Falcato e Toste desbloquearam um escalão e passaram a vencer pelo 2.º desde Janeiro do corrente ano;

b) O major Matos beneficiará de idêntico desbloqueamento em Dezembro próximo.

5 — E embora a cópia de uma das reclamações tenha sido enviada ao MDN (ofício n.º 8069, 9 de Agosto de 1991, do GAB CEMFA, de que se junta igualmente fotocópia), essa diligência não teve qualquer influência no conteúdo do Decreto-Lei n.º 307/91 [como a não tivera, aliás, a remessa, em 3 de Junho de 1991, de um memorando em que, entre outras, constava a situação agora recorrida, conforme se descreve em b) da informação n.º 55/91], desconhecendo-se, por

outro lado, se existe a intenção de elaborar diploma que permita resolver a questão.

6 — E só com a alteração do quadro legal em vigor, o que excede a capacidade da Força Aérea, será possível atender as pretensões dos recorrentes.

7 — Julga-se ser, por isso, de indeferir os recursos apresentados.» (Fls. 79 e seguintes);

i) Em 1 de Outubro de 1991 foi proferido pelo Sr. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea despacho a indeferir os recursos, de acordo com a mencionada informação n.º 57/91 (fls. 42 e 79);

j) É este despacho que constitui o objecto do presente recurso contencioso.

III — O Decreto-Lei n.º 57/90, de 14 de Fevereiro, estabeleceu o regime remuneratório aplicável aos militares dos quadros permanentes e em regime de contrato dos três ramos das Forças Armadas, determinando-se, além do mais, no n.º 2 do seu artigo 13.º, que «a remuneração base mensal é determinada pelo índice correspondente ao posto e escalão em que o militar está posicionado».

Os recorrentes, todos promovidos ao posto de major anteriormente a 1 de Outubro de 1989 — data a partir da qual o mencionado diploma produzia efeitos, de harmonia com o n.º 1 do seu artigo 30.º —, foram integrados na nova estrutura remuneratória, sem qualquer reacção da sua parte, no 1.º escalão do posto de major.

O Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro, aprovou o descongelamento dos escalões dos militares das Forças Armadas, dispondo, além do mais, no n.º 2 do seu artigo 3.º, que, «durante o período de tempo a que se reporta o congelamento de escalões, as situações que ponham em causa o equilíbrio e equidade internos da estrutura de carreiras e do sistema retributivo dos militares serão corrigidas de acordo com normas técnicas a definir em diploma próprio».

E foi ao abrigo do disposto neste preceito que o Despacho, do Sr. Ministro da Defesa Nacional, n.º 39/MDN/91, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 4 de Abril de 1991, emitiu várias regras para análise da situação dos militares promovidos entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990, daí resultando que, pela *Ordem de Serviço* n.º 17, do Comando do Pessoal da Força Aérea, de 3 de Junho de 1991, vários militares com o posto de major tivessem sido integrados nos escalões 2.º e 3.º

Isso não aconteceu com os recorrentes que, por terem sido promovidos ao posto de major antes de 1 de Outubro de 1989, não foram abrangidos pelo mencionado Despacho n.º 39/MDN/91, permanecendo, portanto, integrados no 1.º escalão.

Foi só então — mais precisamente no dia 8 de Julho de 1991 — que os recorrentes reagiram, perante o Sr. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, contra a situação de desigualdade em que, como resultado da aplicação daquele Despacho n.º 39/MDN/91, ficaram colocados relativamente a militares com o mesmo posto de major, mas mais modernos do que eles, reacção essa que veio a culminar com o despacho contenciosamente impugnado, proferido por aquela autoridade em 1 de Outubro de 1991 e que indeferiu as suas pretensões.

Verifica-se, no entanto, o seguinte: a mencionada situação de desigualdade não foi criada por qualquer preceito legal, mas antes pelo Despacho n.º 39/MDN/91, ao contemplar apenas a situação dos mi-

litares promovidos entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990, o que veio a ser concretizado no *Ordem de Serviço* n.º 17, que procedeu à integração de vários desses militares com o posto de major nos 2.º e 3.º escalões.

E o que os recorrentes no fundo pretendiam era que, pela via administrativa que usaram, fosse adoptada uma providência semelhante que contemplasse a sua situação.

Simplemente, não tendo eles reagido contra os actos contidos nos mencionados despacho e *Ordem de Serviço*, também a sua pretensão não podia ser acolhida por aquela via administrativa, já que a mesma não tinha cobertura legal.

Explicando melhor: prevendo o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 408/90 a correcção de situações de acordo com normas técnicas a definir em diploma próprio, não estava certamente no âmbito da competência do Sr. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea a emissão de tal diploma.

Note-se que o Despacho n.º 39/MDN/91 foi proferido pelo Sr. Ministro da Defesa Nacional, portanto, por um membro do Governo, que é a quem cabe o poder regulamentar das leis [artigo 202.º, alínea c), da Constituição da República e artigos 42.º, alínea h), e 44.º, alínea e), da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro — Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas]; de qualquer modo, não é esse despacho que está em causa no presente recurso e, portanto, não há que averiguar se aquele poder foi ou não correctamente exercido.

O que é certo é que o Sr. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea não faz parte do Governo, não tendo por isso competência para emitir o «diploma próprio» a que se faz referência no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 408/90, como resulta, aliás, da competência atribuída aos chefes de estado-maior dos vários ramos das Forças Armadas pelo artigo 57.º da já citada Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.

O mais que aquele Chefe do Estado-Maior poderia fazer era alertar as entidades competentes para a necessidade de adopção das diligências adequadas com vista a eliminar as desigualdades referidas, e isso, como resulta da descrição da matéria de facto, foi feito, sendo certo que, depois da publicação dos Decretos-Leis n.ºs 307/91 e 98/92, de, respectivamente, 17 de Agosto e 28 de Maio, tais situações de desigualdade parece terem deixado de se verificar, conforme refere a autoridade recorrida nas suas alegações.

Mas o que esta não poderia fazer era emitir por sua própria iniciativa o «diploma próprio» a que se faz referência no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 408/90, pois, se o tivesse feito, e mesmo que o seu intuito fosse o de corrigir situações verificadas, estaria a ultrapassar a competência que lhe é atribuída por lei.

Pelo contrario, agindo como agiu, isto é, indeferindo as pretensões dos recorrentes, a autoridade recorrida não incorreu no vício de violação de lei que lhe é imputado pelos mesmos.

IV — Em face do exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, a pagar por cada um, em, respectivamente, 12 000\$ e 6000\$.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *José Maria Gonçalves Pereira*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.**Assunto:**

Revogação de acto administrativo constitutivo de direitos. Regime de dedicação exclusiva.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Tendo sido concedido o regime de dedicação exclusiva a um assistente hospitalar, não pode o despacho que o concedeu ser revogado passado que foi mais de um ano.*
- 2 — *É que tal acto é constitutivo de direitos, com reflexos directos na esfera jurídica do médico recorrente, e como a revogação se funda apenas em ilegalidade, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, só poderia validamente ocorrer dentro de um ano após a prolação de tal despacho.*

Recurso n.º 30 657, em que são recorrente Jorge Manuel Bastos Amil Dias e recorrido o Secretário de Estado da Saúde. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

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

Jorge Manuel Bastos Amil Dias, residente no Porto, interpôs recurso contencioso contra o despacho do Secretário de Estado da Saúde de 16 de Janeiro de 1992, alegando vícios de violação de lei, assim concluindo:

1.ª O acto recorrido baseia-se em factos errados, pois o requerimento de pedido de dedicação exclusiva na actividade hospitalar continha em si, no seu plano de actividades, a menção do regime em que o recorrente se encontrava na sua actividade docente;

2.ª Baseia-se o acto recorrido em lei já revogada, pois o Decreto-Lei n.º 310/82, no que concerne aos regimes de trabalho, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 73/90, com base no qual foi proferido o despacho de 18 de Outubro de 1990;

3.ª Podendo o recorrente, quer por força do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 312/84 quer dos artigos 9.º e 60.º, primeira redacção, ambos do artigo 73/90, exercer quer as funções docentes quer as hospitalares no regime de dedicação exclusiva;

4.ª O que aliás está condicente com o regime de inerência do desempenho de ambas as funções e respeita o espírito dinâmico da lei;

5.ª Violando, ainda, o artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo por já ser irrevogável o acto de 18 de Outubro de 1990, por constitutivo de direitos, e o acto revogatório de 16 de Janeiro de 1992 ocorreu mais de um ano após a sua vigência;

5.ª Violando a lei, deve o acto recorrido ser anulado.

A entidade recorrida não respondeu nem contra-alegou.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso, mas apenas pela procedência da conclusão 5.ª das alegações do recorrente.

Factos assentes:

A) Em 12 de Março de 1990, o recorrente requereu o regime de dedicação exclusiva e 42 horas semanais, nos termos dos artigos 9.º e 60.º do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março;

B) Nesse requerimento (fl. 14 do processo instrutor) exarou o Secretário Adjunto do Ministro da Saúde em 18 de Outubro de 1990 o despacho: «Autorizo»;

C) Este despacho veio publicado no *Diário da República*, n.º 265, de 16 de Novembro de 1990 (fl. . . . do processo instrutor);

D) Em 20 de Junho de 1991, pelo ofício n.º 9312, a directora do Departamento de Pessoal do Hospital de São João, do Porto, deu conhecimento à Direcção-Geral dos Hospitais de que continuaria a não dar cumprimento ao despacho de autorização exclusiva do recorrente, uma vez que o mesmo é docente a 100 % da Faculdade de Medicina, sendo o seu trabalho no Hospital reduzido a 30 %, e dada esta complementariedade de funções, verifica-se a existência simultânea de duas situações de exclusividade (fls. 10 a 12 do processo instrutor);

E) O técnico jurista da Direcção-Geral dos Hospitais prestou em 23 de Setembro de 1991 e 24 de Setembro de 1991 os pareceres de fls. 3 a 9 do processo instrutor sobre o pedido de concessão do regime de dedicação exclusiva ao recorrente «interno prolongado no serviço de pediatria do Hospital de São João» e sobre a concessão de tal regime a médicos que pertencem simultaneamente ao quadro da Faculdade de Medicina do Porto e ao quadro do Hospital de São João, respectivamente;

F) Sobre o primeiro daqueles pareceres recaíram estes despachos:

1.º Do director-geral dos Hospitais de 3 de Dezembro de 1991: «Proponho, nos termos do parecer, a revogação do despacho que concede o regime da dedicação exclusiva.»;

2.º Da inspectora superior da Administração Hospitalar de 29 de Novembro de 1991: «Ao Sr. Director-Geral. Concordo com o parecer. Deve ser suscitado despacho superior que revogue a concessão do regime de dedicação exclusiva aqui em questão se não for outro o entendimento superior.»;

3.º Do Secretário de Estado da Saúde de 16 de Dezembro de 1992: «Autorizo»;

G) Em consequência deste despacho, o recorrente passou a trabalhar no Hospital de São João 35 horas semanais, sem qualquer regime de exclusividade.

Análise jurídica:

O que está em causa neste processo e é objecto de apreciação jurisdicional é a revogação operada pelo acto recorrido em 16 de Janeiro de 1992 do regime de dedicação exclusiva concedido ao recorrente em 18 de Outubro de 1990. Como não vêm alegados vícios que conduzam à declaração de invalidade do acto recorrido, nem o recorrente estabeleceu entre os vários vícios que alegou uma relação do subsidiariedade, e não sendo sequer o caso de a procedência de qualquer dos vícios alegados determinar uma mais eficaz e estável tutela dos interesses que se dizem ofendidos, face ao disposto no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, co-

meçar-se-á pela apreciação da matéria vertida na conclusão 5.^a e cuja procedência prejudicará o conhecimento da restante matéria alegada.

Estabelece o n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo que se o acto for constitutivo de direitos, apenas pode ser revogado quando este se fundar em ilegalidade e dentro do prazo fixado por lei para o recurso contencioso ou até à interposição dele.

Por força do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, o prazo máximo para o recurso contencioso é de um ano [alíneas a e d)]. Como, porém, a revogação do regime de dedicação exclusiva se processou em 16 de Janeiro de 1992, ou seja, para além de um ano após a sua concessão, que ocorrera em 18 de Outubro de 1990, e se tratava de acto constitutivo de direitos com reflexos directos na esfera jurídico do recorrente, não assistia à entidade recorrida o direito de revogar o seu anterior despacho que constituíra precisamente o direito de o recorrente exercer no Hospital de São João em regime de dedicação exclusiva e durante mais de um ano as suas funções de assistente hospitalar da pediatria. Como, por outro lado, a revogação apenas se baseia em ilegalidade do primeiro acto, temos de concluir que o acto revogatório, proferido em 16 de Janeiro de 1992, mostra-se inquinado do vício apontado na conclusão 5.^a, ou seja, a violação do disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, já que o acto de 18 de Outubro de 1990, por ser constitutivo de direitos e não enfermar de qualquer vício que acarretasse a sua nulidade, não podia ser revogado, decorrido que fora mais de um ano após a sua vigiância.

A procedência deste vício prejudica o conhecimento dos restantes que foram alegados.

Neste termos, e tudo considerado, dá-se provimento a recurso e, em consequência, anula-se o despacho de 16 de Janeiro de 1992 do Secretário de Estado da Saúde.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Fundamentação múltipla. Legitimidade.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Se um funcionário é punido com a pena de demissão com base em falta de assiduidade e, também, por ter tomado atitude qualificada como de grave insubordinação e indisciplina e se, no recurso contencioso, apenas invoca validamente a ilegalidade quanto a falta de assiduidade e um outro vício, quanto a outra infracção que não acarretaria demissão, nunca a procedência das*

suas alegações poderia fazer anular o acto, pois a demissão permaneceria com base no fundamento não atacado.

- 2 — *Mantendo-se, de qualquer modo, o acto recorrido, a recorrente não tira qualquer benefício do recurso, não tendo nele interesse directo e pessoal, pelo que não tem legitimidade, segundo o n.º 1 do artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.*
- 3 — *No recurso contencioso interposto directamente para o Supremo Tribunal Administrativo, as conclusões das alegações delimitam o poder de cognição do Tribunal.*

Recurso n.º 30 690, em que não recorrente Ana Maria Gonçalves da Silva Arriaga de Oliveira e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Ana Maria Gonçalves da Silva Arriaga de Oliveira, casada, arquitecta-paisagista, residente em Lisboa, recorrente contenciosamente do despacho de 21 de Janeiro de 1992, do Ministro da Administração Interna, que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão.

Fundamenta o recurso no facto de o despacho recorrido ter considerado faltas injustificadas, da recorrente, em dias que não se sabe quais sejam, e se ter, também, baseado numa infracção dada como não provada no relatório final; considerou o mesmo acto que a recorrente se recusara a preencher e devolver uma ficha de notação, o que não corresponde à verdade, além de que a acusação não individualizou devidamente a infracção; por outro lado, o facto de a recorrente ter apresentado tardiamente um atestado médico para justificação de faltas não significa desinteresse pelo serviço que justifique a pena de demissão.

Respondeu o Ministro da Administração Interna, afirmando que os dias em que foram atribuídas faltas à recorrente são conhecidos e estão identificados no processo disciplinar, apenas sucedendo que o relatório final, numa das suas páginas, não refere um desses dias, o que resulta de mero lapso.

Há um facto considerado no parecer da auditoria jurídica que não consta do relatório final, mas aquela auditoria considerou-o provado, por estar documentalmente demonstrado.

Não há, na acusação, omissão da indicação das circunstâncias de tempo e de lugar da sua recusa em preencher e devolver a ficha de notação; a recorrente compreendeu perfeitamente a acusação, nesse ponto, e respondeu de forma clara à imputação.

A injustificação das faltas representa uma situação inviabilizante da manutenção da relação funcional.

Nas suas *alegações*, a recorrente apresentou as seguintes conclusões:

- 1) Uma funcionária que entrega um atestado médico justificativo de faltas dadas com dois dias de atraso, por não ter contabilizado um sábado e um domingo intercalados entre dois períodos de doença, não incorre na infracção tipificada no artigo 72.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar;

- 2) Nomeadamente quando o organismo onde presta serviço reconhece que a mesma está a faltar ao serviço por motivos de doença devidamente comprovada;

3) A pena de demissão para punir o dever de assiduidade pressupõe o desinteresse do funcionário pelo posto de trabalho, o que não é o caso, já que a ora recorrente ilidiu tal presunção de abandono;

4) O despacho punitivo que aplica, baseado em tais factos, pena de demissão, por considerar que o funcionário incorreu na infração do artigo 72.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar, foi proferido com erro nos pressupostos de facto e está ferido do vício de violação de lei [artigos 26.º, n.º 2, alínea *h*), 71.º e 72.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro];

5) Igualmente é ilegal, por violação de lei directa, o despacho punitivo que aplica pena por um ilícito disciplinar que não foi considerado provado (artigo 3.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar).

Contra-alegou o Ministro da Administração Interna, concluindo da forma seguinte:

1) Não se verifica qualquer dos vícios alegados pela recorrente;

2) Verificado que a recorrente manteve a situação clínica justificativa do atestado que terminou em 21 de Junho e só tendo apresentado novo atestado no dia 28 de Junho, não há menor dúvida de que as faltas dadas de 22 a 27 de Junho não se encontram justificadas;

3) A falta de assiduidade tipicizada na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, representa uma situação inviabilizante da manutenção da relação funcional;

4) Não se verifica erro nos pressupostos de facto, mas tão-só um lapso, sem qualquer relevância jurídica;

5) Todos os ilícitos disciplinares descritos no despacho punitivo estão provados no processo disciplinar.

O digno representante do Ministério Público entende que o recurso merece provimento, uma vez que do parecer da auditoria jurídica do Ministério da Administração Interna, designadamente da sua proposta final, se conclui que o motivo determinante da aplicação das penas foi a falta de assiduidade da recorrente; assistirá, porém, razão a esta, quando sustenta, nos artigos 40.º e seguintes da petição e nas conclusões das suas alegações, que o facto de ter apresentado o atestado médico com atraso, por se ter convencido de que não precisava de justificar as faltas de sábado e domingo, não poderá ser valorado como falta ao dever de assiduidade, punida com a pena mais grave do Estatuto Disciplinar; a infração desse dever pressupõe o desinteresse do funcionário pelo serviço, o que não foi a atitude, comprovada, da recorrente.

O despacho recorrido enferma, pois, do vício de violação de lei, designadamente por erro de interpretação e aplicação do artigo 72.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar.

Embora, na petição inicial, a recorrente aponte várias ilegalidades ao acto recorrido, ou encare as ilegalidades por vários ângulos, limita-se, nas conclusões das alegações, a invocar dois vícios: as condições em que não justificou as faltas não permitem a aplicação da pena de demissão; foi punida por uma infração que não foi considerada provada. Relacionando esta conclusão com o conteúdo das alegações, consideramos que a recorrente se quer referir à sua afirmação de que a directora de serviços, engenheira Alda Frazão, estava ausente do serviço por motivo de doença do foro psíquico.

Nas alegações sustenta, também, a recorrente ter havido desvio de poder, mas acabou por não referir esse vício nas conclusões, que, como se sabe, delimitam o nosso poder de cognição.

Assim, apenas *conheceremos das seguintes questões*: a de saber se a recorrente faltou ao serviço em termos justificativos da aplicação da pena de demissão; e se foi provado que fez a referida afirmação sobre a engenheira Alda Frazão, sendo punida por tal ter afirmado.

São relevantes, para a decisão do recurso, os seguintes *factos*:

1) No dia 26 de Junho de 1991, no Serviço Nacional de Protecção Civil, foi elaborado um auto de notícia por falta de assiduidade contra a recorrente, do qual ficou a constar que não compareceu ao serviço nos dias 22, 23, 24, 25 e 26 desse mês de Junho, sem que tivesse justificado qualquer dessas faltas;

2) Com base no auto referido no n.º 1), foi instaurado contra a recorrente o processo disciplinar, que recebeu o n.º 1/AO/91;

3) A 2 de Julho de 1991, o vice-presidente do Serviço Nacional de Protecção Civil ordenou a instauração de processo disciplinar contra a recorrente, por lhe ter sido enviado, em mão e por protocolo, um ofício que a recorrente se recusara a receber, enviando um bilhete dirigido «aos senhores do SNPC», em que pedia que esse ofício lhe fosse enviado pelo correio e com aviso de recepção;

4) Com base no despacho referido no n.º 3), foi instaurado à recorrente o processo disciplinar, que recebeu o n.º 2/AO/91;

5) No processo referido no n.º 4) foi, a 31 de Julho de 1991, deduzida acusação, nos termos constantes de fls. 89 e 90 desse processo, que se encontra apenso;

6) Entre os factos descritos na acusação referida no n.º 5) constava, sob o n.º 4, a afirmação de que, na informação n.º 29-DAR/113, a recorrente afirmara que a directora de serviços, engenheira Alda Frazão, estava ausente do serviço por motivo de saúde «do foro psíquico», o que constituía, nos termos da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, injúria grave a superior hierárquico, punível com as penas de aposentação compulsiva ou de demissão, previstas nas alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 11.º do referido Estatuto (tudo como consta de fls. 89 e 90 desse processo);

7) No processo referido no n.º 2) foi, a 1 de Agosto de 1991, elaborada a acusação, integrada por um único artigo, segundo o qual a recorrente faltou ao serviço, sem justificação, nos dias 22, 23, 24, 25 e 26 de Junho de 1991, o que constituía, nos termos do n.º 1 do artigo 71.º do Estatuto Disciplinar em vigor, falta de assiduidade, punível com a pena de demissão, nos termos do n.º 3 do artigo 72.º do mesmo diploma;

8) A recorrente apresentou a sua defesa à acusação referida no n.º 7), em que alegou, em resumo, que se encontrava de falta, por doença comprovada por atestado médico, desde 17 de Junho de 1991; que a sua doença se prolongou e que apresentou novo atestado a 28 de Junho de 1991;

9) A recorrente apresentou a sua defesa à acusação referida nos n.ºs 5) e 6), respondendo quanto à acusação referida no seu n.º 4 — supra n.º 5):

Que ela própria se encontrava em situação de baixa prolongada por motivos de doenças graves do foro neurológico, ginecológico e psíquico, estando a tratar-se, entre outros, com um médico neurologista e um psiquiatra e tendo apresentado, nos serviços, dois ates-

tados subscritos por psiquiatra, comprovativos de doença do foro psíquico;

Que (ela, recorrente) apresentou à junta médica, a que foi submetida a 11 de Outubro de 1991, relatórios de um neurocirurgião e de um psiquiatra; perguntava, perante isso, se estaria (ela, recorrente) a dirigir injúria grave a si própria;

Era do conhecimento geral dos serviços o facto de a engenheira Alda Frazão se encontrar doente, com problemas nervosos, o que foi invocado à recorrente, pela própria engenheira Alda Frazão, em diversas ocasiões, e, também, pela engenheira Fernanda Covas, que até organizara uma reunião de serviço para comunicar aquela situação aos funcionários do 3.º andar e várias vezes lamentou, à recorrente, que a engenheira Alda Frazão não cumprisse a medicação; e, mais tarde, a mesma engenheira Fernanda Covas manifestou o seu alívio por a engenheira Alda Frazão ter ido viver para casa de uma parente, que melhor a acompanharia no tratamento;

A recorrente sempre manifestara a máxima consideração pela engenheira Alda Frazão, como o prova o facto de lhe ter manifestado por escrito o seu desejo de ser por ela classificada;

10) Por despacho de 12 de Novembro de 1991 foi determinada a apensação dos processos disciplinares n.ºs 1/AO/91 e 2/AO/91 instaurados à recorrente;

11) A 26 de Novembro de 1991 foi elaborado relatório final referente aos dois processos referidos no n.º 10), já então apensados;

12) A recorrente apresentou nos serviços um atestado médico, datado de 17 de Junho de 1991, segundo o qual ela se encontrava doente e impossibilitada de comparecer ao seu trabalho por cinco dias a partir daquela data;

13) A 28 de Junho de 1991, a recorrente enviou, pelo correio, um atestado médico, datado do anterior dia 24, que chegou aos serviços a 1 de Julho seguinte;

14) No relatório referido no n.º 11) foram dados por provados os seguintes factos, com as consequências jurídicas também indicadas:

A arguida faltou ao serviço, sem justificação, nos dias 23, 24, 25, 26 e 27 de Junho de 1991, o que é punível com a pena de demissão, nos termos do n.º 3 do artigo 72.º do Estatuto Disciplinar;

A arguida recusou-se a receber o ofício n.º 771 no dia 1 de Julho de 1991, pelas 14 horas e 30 minutos, bem como os documentos enviados pelo serviço, em protocolo oficial do Serviço Nacional de Protecção Civil, situação esta que já se tinha verificado anteriormente, ao não querer preencher a ficha de notação, o que constitui, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Estatuto Disciplinar, falta de conhecimento das normas essenciais reguladoras do serviço, da qual resultou prejuízo para o Serviço Nacional de Protecção Civil, infracção punível com a suspensão prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar;

A arguida, após se ter recusado a receber a correspondência supracitada, a ter devolvido com um rectângulo de cartolina verde, dirigida aos «Ex.ºs Senhores do SNPC», solicitando que aquela correspondência lhe fosse enviada pelo correio e com aviso de recepção, comportamento que, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 23.º do Estatuto Disciplinar, denota falta de correcção no modo de se dirigir, por escrito, aos superiores hierárquicos, punível com a pena de multa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo Estatuto Disciplinar;

A arguida, com a sua recusa em preencher e devolver ao Serviço Nacional de Protecção Civil a sua ficha de notação, prejudicou, deliberadamente, a conclusão de todo o processo de classificação de serviço de 1990, o que constitui um acto de grave insubordinação e indisciplina, punível com as penas de aposentação compulsiva ou de demissão, previstas nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 11.º do referido Estatuto Disciplinar (tudo como consta de fls. 128 a 138 do processo disciplinar n.º 2/AO/91);

15) O mesmo relatório referido no n.º 11), após a descrição dos factos considerados provados, como acaba de ser referido no n.º 14), terminava com a seguinte proposta:

«Considero subsistentes as infracções aqui referidas e deduzidas na acusação, pelo que proponho que à arguida, Ana Maria Gonçalves da Silva Arriaga de Oliveira, seja aplicada a pena de demissão, nos termos do n.º 3 do artigo 72.º e das alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 11.º, ambos do Estatuto Disciplinar (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro).»;

16) Por despacho de 26 de Novembro de 1991, o presidente do Serviço Nacional de Protecção Civil, dizendo concordar com a pena proposta, mandou enviar o processo ao Ministro da Administração Interna, por a este caber a competência para aplicação dessa pena;

17) Na sequência do que consta do n.º 16), foi, na auditoria jurídica do Ministério da Administração Interna, elaborado, a 31 de Dezembro de 1991, o parecer n.º 331-F/91, que descreveu os factos constantes da acusação, entre os quais referia o de, no n.º 3 de uma informação prestada pela recorrente, ter esta afirmado que a directora de serviços, engenheira Alda Frazão, estava ausente do serviço por motivo de saúde «do foro psíquico»; concluía o mesmo parecer (dirigindo-se ao Ministro da Administração Interna) com a afirmação de que «os factos constantes da acusação estão provados, sendo, contudo, suficiente a falta de assiduidade da arguida — por constituir infracção disciplinar —, para que V. Ex.ª, caso concorde com o presente parecer, possa aplicar à arguida, Ana Maria Gonçalves da Silva Arriaga de Oliveira, como proposto, a pena de demissão»;

18) Na primeira página do parecer referido no n.º 17), o Ministro da Administração Interna proferiu, a 21 de Janeiro de 1992, despacho do teor seguinte:

«Com fundamento neste parecer, acolho a proposta do Serviço Nacional de Protecção Civil e aplico a pena de demissão à técnica superior de 1.ª classe do mesmo Serviço Ana Maria Gonçalves da Silva Arriaga de Oliveira.»

Este o despacho recorrido.

Procedamos, agora, à *apreciação jurídica* dos fundamentos do recurso.

O digno magistrado do Ministério Público parte da ideia de que o motivo determinante da aplicação da pena foi a falta de assiduidade da recorrente, concluindo isso dos termos do parecer da auditoria jurídica do Ministério da Administração Interna, nomeadamente da sua proposta final.

Mas não podemos acompanhar essa conclusão, pois o que verificamos é que a aplicação da pena de demissão teve mais de um fundamento.

A questão está na interpretação do sentido do acto recorrido.

É certo que este foi exarado naquele parecer e se louvou nele, mas não limitou o conteúdo decisório ao que nele era proposto.

O parecer daquela auditoria jurídica fez a descrição dos factos dados como provados e conclui com uma proposta final, em que diz que, no entanto, era suficiente a falta de assiduidade da arguida para que o Ministro a demitisse.

Se o Ministro recorrido se tivesse limitado a dar a sua concordância a esta proposta, seria, então, correcto afirmar que a demissão tivera apenas como fundamento a falta de assiduidade.

Mas o teor do acto recorrido é diverso; o que nele se diz é que, «com fundamento neste parecer» (da auditoria jurídica), acolhe a proposta do Serviço Nacional de Protecção Civil. Ou seja, o parecer serviu de elemento convincente, mas a proposta acolhida foi a do Serviço Nacional de Protecção Civil.

A proposta do Serviço Nacional de Protecção Civil era, obviamente, a contida no despacho do respectivo presidente, que mandou remeter o processo ao Gabinete do Ministro; e, nesse despacho, é expressamente dito que o seu autor concorda com a pena proposta.

E essa «pena proposta» era a indicada no relatório final, elaborado em conjunto para os dois processos disciplinares, que haviam sido apensados.

Nesse relatório são descritos os factos considerados provados e é feita indicação das sanções que lhes correspondem, com referência à respectiva base legal; e entre esses factos são indicados dois, a que o autor do relatório entende ser aplicável a pena de demissão:

Por um lado, a falta ao serviço, sem justificação, nos dias 23, 24, 25, 26 e 27 de Junho de 1991, o que era punível com demissão, nos termos do n.º 3 do artigo 72.º do Estatuto Disciplinar;

Por outro, a recusa em preencher e devolver ao Serviço Nacional de Protecção Civil a sua ficha de notação, com o que prejudicou, deliberadamente, a conclusão de todo o processo de classificação de serviço de 1990, o que constituiu um acto de grave insubordinação e de indisciplina, punível com as penas de aposentação compulsiva ou de demissão, previstas nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar.

Em concordância com essa descrição, o mesmo relatório culmina com a proposta de aplicação da pena de demissão, «nos termos do n.º 3 do artigo 72.º e das alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 11.º, ambos do Estatuto Disciplinar (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro).

Foi com esta proposta que o acto recorrido concordou, atendendo, portanto, também, à recusa de preencher e devolver a ficha de notação, o que considerou acto de grave insubordinação e indisciplina que, segundo a alínea b) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar [referimo-nos sempre ao aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, já invocado], é fundamento de aplicação das penas de demissão ou de aposentação compulsiva.

Determinado, assim, o conteúdo e os fundamentos do acto recorrido, verificamos que os fundamentos da demissão foram dois; mas a recorrente, nas conclusões das alegações, apenas invocou ilegalidade, quanto às infracções determinantes da demissão, no respeitante à falta de assiduidade; não ataca a legalidade da demissão com base na grave insubordinação e indisciplina que se terão consubstanciado na recusa de preencher a ficha de notação.

Daqui uma consequência se terá que extrair: nada beneficiará a recorrente com o eventual sucesso da sua invocação de ilegalidade da demissão com fundamento em falta de assiduidade, nem com o

da alegação de ter sido punida por falta não provada (afirmação sobre a doença da engenheira Alda Frazão).

Na verdade, mesmo que provasse tudo isso, sempre permaneceria a pena de demissão, com o fundamento que acabou por não ser atacado nas conclusões das alegações.

Ou seja, não tirará a recorrente qualquer benefício deste recurso, pelo que não tem qualquer interesse directo e pessoal nele.

Não tem, assim, legitimidade, segundo o n.º 1 do artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

Assim, por falta de legitimidade da recorrente, acordam em rejeitar o presente recurso.

Custas pela recorrente, com 10 000\$ de taxa de justiça e 5000\$ de procuradoria.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Administração «própria» e «imprópria». Arquivamento do processo disciplinar.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Designa-se «amnistia própria» a que extingue a infracção e intervém antes da decisão que aplica a pena disciplinar.*
- 2 — *Designa-se «amnistia imprópria» a que é concedida após a aplicação da pena.*
- 3 — *A amnistia «própria», a que se refere o artigo 126.º, n.º 1, primeira parte, do Código Penal, mas que está implícita também no artigo 11.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, obriga o instrutor do processo disciplinar a propor o arquivamento — artigo 57.º, n.º 1, do mesmo diploma.*
- 4 — *Violou os artigos 11.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar e 1.º, alínea gg), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, o despacho que aplicou uma pena de multa, que ao mesmo tempo declarava amnistiada, ao abrigo daquele artigo 1.º, alínea gg), e mandava registar no processo individual da arguida, sendo certo que já na acusação e na proposta a que o despacho aderiu se reputava amnistiada a infracção.*

Recurso n.º 30 708, em que são recorrente Elsa Oliva Lopes Oliveira Fonseca da Costa e recorrido o Secretário de Estado da Segurança Social. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

Elsa Oliva Lopes de Oliveira Fonseca da Costa, chefe de divisão na Direcção de Serviços de Benefícios Deferidos I do Centro Nacional de Pensões (CNP), interpôs recurso contencioso directo do despacho de 3 de Fevereiro de 1992 do Secretário de Estado da Segurança Social, exarado na conclusão subscrita pelo inspector-geral da Segurança Social de 11 de Janeiro de 1992 e referente ao processo disciplinar, que, sob o n.º 90/91, correu termos na Inspeção-Geral da Segurança Social e no qual a recorrente foi arguida, aduzindo:

Na sequência do processo de inquérito n.º 29/91 (inquérito no CNP — pagamento indevido de quantia a título de subsídio de doença à primeiro-oficial Maria Dominguez Gomez), foi proposta pelo inspector-geral da Segurança Social à entidade recorrida a promoção de processos disciplinares a vários funcionários, entre eles a recorrente;

Nos termos da conclusão daquele processo de inquérito, refere-se que a recorrente autorizou o gozo de férias da dita primeiro-oficial Maria Gomez e deferindo sem o rigor devido os mapas de férias da funcionária em causa;

A nota de culpa já no processo disciplinar repete essa asserção;

A) Nos termos do artigo 1.º, alínea gg), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, estão amnistiadas as infracções disciplinares puníveis pelo Estatuto Disciplinar (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, directamente ou por remissão, anteriores a 25 de Abril de 1991, quando a pena aplicável ou aplicada não seja superior a suspensão;

As eventuais infracções encontravam-se por isso amnistiadas, pelo que o processo devia ter sido arquivado;

B) O artigo 35.º, n.º 4, do ED dispõe que as lacunas sejam integradas pelas regras do processo penal;

Requeru na sua resposta à nota de culpa a audição de testemunhas que arrolou;

Devia ter sido notificada da data e local da inquirição das testemunhas para poder interrogá-las também;

Foi violado o princípio do contraditório, pelo que se verifica nulidade processual insuprível;

C) O CNP é um instituto público com personalidade jurídica e autonomia administrativa;

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do ED, a recorrente era disciplinarmente responsável perante os seus superiores hierárquicos, neste caso perante o seu director de serviços e a comissão instaladora do CNP (os membros do Governo do ministério da tutela não são considerados superiores hierárquicos dos funcionários dos institutos públicos autónomos);

No CNP apenas os titulares do seu órgão dirigente — actualmente a comissão instaladora — são responsáveis perante o ministro da tutela (n.º 2 do mesmo artigo 2.º);

Nos termos do artigo 39.º, n.º 1, do ED, a competência para instauração de processo disciplinar cabe a todos os superiores hierárquicos, neste caso ao director de serviços e ao órgão dirigente;

Só para efeito de instauração de processo disciplinar aos titulares dos órgãos dirigentes se diz no artigo 39.º, n.º 2, que estes dependem

hierarquicamente do ministro da tutela, o que não sucede com os funcionários;

A competência para instaurar processo disciplinar à recorrente e nomear o respectivo instrutor cabia, assim, ao órgão dirigente do CNP;

O despacho do Secretário de Estado que mandou proceder a processo disciplinar não usou da faculdade do artigo 51.º, n.ºs 2 a 4, do ED, pelo que devia ter sido comunicado para cumprimento ao órgão dirigente do CNP, que, em obediência ao mesmo devida, o que devia ter mandado instaurar, nomeando o respectivo instrutor, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, tanto mais que lhe cabe, nos termos do artigo 17.º, n.º 2, a competência para aplicação da pena de que era passível a infracção;

Acresce ainda que no Decreto-Lei n.º 136/80, de 20 de Maio (Regulamento da Inspeção-Geral da Segurança Social), em parte alguma, nomeadamente nos artigos 2.º e 4.º, se encontra prevista a competência própria para a instauração de processos disciplinares a funcionários de outros institutos públicos, mas apenas de os propor;

Não usou o Secretário de Estado da faculdade prevista no artigo 51.º, n.º 4, e nem o poderia ter feito, por a infracção não ser relacionada com matérias de tecnicidade específica de segurança social e nem mesmo directamente relacionada com as atribuições daqueles serviços, tendo a Inspeção-Geral avocado o processo por razão que não se descortina e que não está prevista na lei;

Pelo exposto, o processo disciplinar esteve viciado desde o início por violação dos artigos 2.º, n.º 1, 39.º, n.º 1, e 51.º, n.ºs 1 e 4, do ED, o que acarreta a sua nulidade (artigo 42.º);

D) A acusação imputada refere «ter assinado — sancionando — a concessão de férias de 1989 e 1990 (indevidamente) à primeiro oficial . . .» (artigo 1.º da acusação), e «nas mesmas circunstâncias e do mesmo modo» ter assinado — deferindo — na ausência do director de serviços uma alteração de férias à mesma primeiro-oficial;

A qualificação jurídica de a assinatura, sancionamento, concessão ou deferimento, ter sido efectuada «indevidamente» não está fundamentada em qualquer facto constante da acusação;

A acusação, nos termos dos artigos 57.º, n.º 2, e 59.º, n.º 4, do ED, tem de discriminar as faltas imputadas, devendo indicar os factos integrantes da mesma;

Para qualificar de indevida a assinatura, sancionamento, concessão ou deferimento de férias, e para que a arguida se pudesse defender, deveria indicar-se em que consistiu essa irregularidade;

Tal não foi feito, pelo que nessa parte a acusação era insubsistente; Era ainda acusada de ter confiado nos planos anuais de férias elaborados pelo Serviço de Pessoal do CNP;

Em obediência aos artigos 57.º, n.º 2, e 59.º, n.º 4, deveria a acusação ter discriminando os factos que demonstrassem ser infundamentada ou descabida tal confiança;

É normal um dirigente ter confiança nos seus subordinados ou no desempenho das restantes unidades orgânicas da instituição onde trabalha;

Tal procedimento não constitui por si só qualquer infracção;

Era ainda acusada de, ao assinar ou conceder as férias e a alteração de férias em causa, estar convicta de que tal tinha unicamente a ver com o asseguramento dos serviços da unidade orgânica a que a mesma pertencia e não o direito às mesmas;

Quanto a este ponto, invoca-se o disposto no n.º 42 do mapa II anexo ao Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro (estatuto do pessoal dirigente), p. 4281 do *Diário da República*, 1.ª série, de 26 de Setembro de 1989, que refere ser competência própria do chefe de divisão «autorizar o início das férias e o seu gozo interpolado . . . de acordo com o mapa de férias superiormente aprovado. . .»;

Invoca-se também o n.º 4 da deliberação n.º 39-A/CI/89, de 22 de Março, acta n.º 43, bem como o n.º 4 da deliberação n.º 61-CI/90, de 9 de Maio, ambas da comissão instaladora do CNP, que incumbiram a Repartição de Administração de Pessoal de enviar aos serviços os mapas do respectivo pessoal, com indicação do número de dias de férias a que cada um tem direito;

Efectivamente, no CNP o controlo do direito a férias dos funcionários é sempre e apenas efectuado pelo Serviço de Pessoal, limitando-se os directores de serviços e os chefes de divisão, no âmbito da sua competência própria, e como se encontra legalmente definido, a gerir os recursos humanos que lhes estão afectos, no que a férias diz respeito, de modo que fique bem assegurado o bom funcionamento dos serviços, o que foi sempre efectuado pela recorrente;

Actuou, assim, no âmbito da sua competência, no respeito e em cumprimento da lei e das citadas deliberações;

Para mais, atento o disposto no artigo 106.º, n.º 6, da Portaria 193/79, de 21 de Abril, com a nova redacção dada pela Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro, e o disposto no Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, nem sequer a falta imputada existiu;

A primeiro-oficial Maria Dominguez Gomez teve a seguinte assiduidade nos anos de 1989 e 1990:

Ano de 1989:

- De 1 de Janeiro a 12 de Maio — doente.
- De 15 de Maio a 4 de Julho — ao serviço.
- De 5 de Julho a 3 de Novembro — doente.
- De 6 de Novembro a 5 de Dezembro — férias.
- De 6 de Dezembro a 31 de Dezembro — doente.

Ano de 1990:

- De 1 de Janeiro a 10 de Agosto — doente.
- De 13 de Agosto a 11 de Setembro — férias.
- De 12 de Setembro a 8 de Novembro — doente.
- De 9 de Novembro a 26 de Dezembro — ao serviço.
- De 27 de Dezembro a 31 de Dezembro — doente.

Nos termos dos citados diplomas legais, a referida primeiro-oficial tinha, perante a sua assiduidade, direito ao período de férias que foi deferido pela recorrente;

Também nesta parte a acusação é insubsistente;

E) Na conclusão do processo disciplinar consta a proposta de pena a aplicar, se não estivesse amnestiada;

Porém, a pena proposta viola o disposto no artigo 12.º, n.º 2, do ED;

A pena de multa será fixada em quantia certa;

Ora, o instrutor do processo propõe uma pena de multa, mas não fixa o seu montante, o que constitui mais uma nulidade de todo o processo disciplinar.

Termina pedindo:

- a) Se revogue o despacho recorrido;
- b) Se declare nulo o processo disciplinar.

II

Na sua resposta, a entidade recorrida limitou-se a oferecer o merecimento dos autos.

A recorrente nas alegações (fl. 114) deu por reproduzida a petição. A entidade recorrida voltou a oferecer o merecimento dos autos — fl. 116.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público (fl. 117):

O recurso merece provimento porque o acto recorrido enferma do vício de violação de lei;

Não faz sentido aplicar uma pena ao mesmo tempo que se reconhece que a mesma estava amnestiada;

Como não faz sentido determinar-se que a pena aplicada seja registada no processo individual da recorrente, nos termos do artigo 11.º, n.ºs 3 e 4, do ED;

Nenhuns efeitos se chegaram a produzir;

O despacho impugnado violou, assim, por erro de direito, os artigos 1.º, alínea gg), da Lei n.º 23/91, e 11.º, n.ºs 3 e 4, do ED, devendo ser anulado;

O seu conhecimento prejudica a apreciação dos restantes vícios invocados.

III

Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) Em resultado do inquérito n.º 29/91 (inquérito no CNP — pagamento indevido de 1 517 865\$ a título de subsídio de doença à primeiro-oficial Maria Dominguez Gomez — apuramento de factos e de responsabilidades), o inspector-geral da Segurança Social promoveu se instaurasse processo disciplinar à recorrente e a outros, propostas deferida pela entidade recorrida, por despacho de 21 de Outubro de 1991 — fls. 26 e seguintes;

B) Por despacho de 28 de Outubro de 1991 do inspector-geral da Segurança Social foi nomeado o instrutor — fl. 25;

C) Nota de culpa deduzida em 15 de Novembro de 1991 (fl. 76): «Artigo 1.º Como chefe de repartição (em regime de substituição), na Direcção de Serviços de Benefícios Deferidos I, ter assinado — sancionando — a concessão de férias, em 1989 e 1990 (indevidamente), à primeiro-oficial Maria Dominguez Gomez, convicta de «que o deferimento das férias da referida senhora teve unicamente a ver com o asseguramento dos serviços da unidade orgânica a que a mesma pertencia e não o direito às mesmas», confiando nos planos anuais elaborados pelos Serviços de Pessoal cujos mapas submeteu a despacho do seu director de serviços, José Manuel Galvão Martins.

Artigo 2.º Nas mesmas circunstâncias e do mesmo modo assinou — deferiu — na ausência do director de serviços a alteração das férias e o seu gozo, de 6 de Novembro de 1989 a 5 de Dezembro de 1989, à primeiro-oficial Maria Dominguez Gomez.

Este procedimento viola os deveres gerais de zelo e lealdade [alíneas b) e d) do n.º 4 do artigo 3.º do ED] e é punido com a pena de multa [n.ºs 1 e 2, alínea e), do artigo 23.º].

Não se conhecem circunstâncias agravantes.

Militam a favor da arguida as circunstâncias atenuantes especiais previstas no artigo 29.º, alíneas a) e b), bem como a alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.º;

D) Em 14 de Janeiro de 1992 foi elaborado o relatório final (fls. 101 v.º e seguintes), que termina como segue:

«Assim, é de propor:

1 — A aplicação da pena de multa prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 12.º e com os n.ºs 1 e 2, alínea e), do artigo 23.º, todos do ED, pena essa que, nos termos da alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, deve ser declarada como amnistiada.

2 — Que a pena acima aplicada seja registada no processo individual da arguida, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 11.º do ED.º;

E) Sobre a proposta referida em D) despachou, em 3 de Fevereiro de 1992, a entidade recorrida (fl. 105): «Concordo».

Este é o acto recorrido.

IV

Cumpra decidir.

Prescreve o artigo 11.º, n.º 4, do ED:

«As amnistias não destroem os efeitos já produzidos pela aplicação da pena, devendo, porém, ser averbadas no competente processo individual.»

O artigo 11.º, n.º 3, do ED aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, continha já norma idêntica.

Prescreve, por seu lado, o artigo 126.º, n.º 1, do Código Penal:

«A amnistia extingue o procedimento criminal e, no caso de já ter havido condenação, faz cessar a execução tanto da pena principal como das penas acessórias.»

Em nota a este número escrevem os magistrados que colaboraram no *Código Penal* — *Notas de Trabalho*, coordenadas por Simas Santos (Porto Editora):

«Regulamenta a amnistia, no seu duplo aspecto:

A que extingue o crime e intervém antes da sentença penal transitada em julgado costuma designar-se de «própria».

A que é concedida após a condenação definitiva costuma denominar-se de «imprópria».

Tratando-se do mesmo instituto, os efeitos são no entanto diferentes.

No primeiro caso, opera a extinção do procedimento criminal. No segundo, só faz cessar a execução da pena principal e das penas acessórias.»

Sobre a amnistia escreve H. Donnedieu de Vabres (*A Justiça Penal de Hoje*, p. 251):

«Quando intervém após a condenação, fá-la desaparecer também quanto ao passado.

Quando intervém antes dela, faz abolir a acção pública.

Como indica a etimologia da palavra 'amnístia', ela faz esquecer sob o ponto de vista penal a comissão de um delito.»

«É certo que a retroactividade, que constitui a principal originalidade da amnistia, ainda encontra certos obstáculos.

«É certo que a retroactividade, que constitui a principal originalidade da amnistia, ainda encontra certos obstáculos.

Se o interessado, tendo já cumprido alguns meses de prisão, fica com a saúde abalada, nenhuma ficção legal pode reparar o sofrimento que ele suportou, nem o prejuízo que lhe foi infligido.»

Também G. Bettiol (*Direito Penal*, vol. IV, pp. 268 e segs.) distingue a amnistia «própria» e a «imprópria».

A primeira extingue o crime e a segunda extingue a execução da pena.

A amnistia leva a uma *abolitio criminis*.

Idêntica distinção é referida no acórdão deste Tribunal de 2 de Julho de 1987, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 369, p. 426, que chama também a atenção para o artigo 126.º, n.º 1, do Código Penal, com o qual o artigo 11.º, n.º 4, do ED está em correspondência.

O legislador disciplinar não achou, porém, necessidade de transcrever a primeira parte do artigo 126.º, n.º 1, que já resulta dos princípios gerais.

Estabelece, portanto, o legislador consequências diferentes para a amnistia «própria» e para a «imprópria».

Quanto a esta, como se sublinha naquele acórdão, apenas cessa a execução da pena, ou nem se chega a executar se o seu início não teve lugar.

Salvo disposição em contrário, não são restituídas importâncias de penas pecuniárias pagas, mantendo-se o averbamento da condenação.

De modo diferente se passam as coisas com a amnistia «própria».

Neste caso, logo que opere a amnistia, cumpre à entidade que superintende no processo declarar extinto o procedimento criminal, com o consequente arquivamento.

Em qualquer dos momentos referidos nos artigos 277.º, n.º 1, 311.º, n.º 1, 338.º, n.º 1, e 368.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, se o não fez antes, deverá essa entidade declarar extinto o procedimento.

Não chegará a haver julgamento (ou pelo menos não se chegará a conhecer das infracções).

Não se põe, por isso, o problema de registo de uma pena que não deve ser aplicada.

É o que se passa no direito criminal e é o que se deve passar no direito disciplinar.

Viu-se já como estão em correspondência os artigos 126.º, n.º 1, do Código Penal e 11.º, n.º 4, do ED.

Como estabelece o artigo 57.º, n.º 1, do ED, se, terminada a investigação, o instrutor entender que os factos constantes dos autos não constituem infracção disciplinar, «ou que não é de exigir responsabilidade disciplinar por virtude de prescrição ou outro motivo», deverá propor o arquivamento.

Em lugar de assim proceder, o instrutor deste processo, chamando embora a atenção para o artigo 1.º, alínea gg), da Lei n.º 23/91, deduziu nota de culpa.

Outro tanto se fez na proposta transcrita supra [III, D)], de que o despacho impugnado se apropriou.

Foi aplicada a pena proposta, que simultaneamente se declarava amnistiada, e mandou-se proceder ao registo no processo individual da recorrente.

O despacho recorrido violou os artigos 11.º, n.º 4, do ED e 1.º, alínea gg), da Lei n.º 23/91, pelo que incorreu no vício de violação de lei.

É inútil conhecer dos restantes vícios invocados.

V

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em dar provimento ao recurso contencioso, anulando o acto recorrido. Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Acto recorrível. Acto preparatório. Função pública. Processo disciplinar.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A versão constitucional de 1989 colocou a tónica do critério da recorribilidade dos actos administrativos na sua idoneidade para lesarem direitos ou interesses.*
- 2 — *O acto que manda instaurar processo disciplinar é, em princípio, um acto preparatório irrecorrível.*
- 3 — *Se, porém, foi anulado contenciosamente um anterior acto punitivo e o recorrente entende que a punição não é renovável, o acto que manda abrir novamente o processo disciplinar lesa o seu direito a não voltar a ser disciplinarmente perseguido, sendo, portanto, susceptível de impugnação contenciosa em recurso em que o interessado defenda que não pode voltar a ser punível.*
- 4 — *A recorribilidade aferece-se, pois, pela idoneidade para lesar os direitos ou interesses defendidos no recurso.*

Recurso n.º 30 835, em que são recorrente Jaime Luís Carlos e recorrido o Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Jaime Luís Carlos, casado, funcionário público, residente em Lisboa, recorre contenciosamente do despacho do Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, que indeferiu o recurso hierárquico que o ora recorrente interpôs de despacho do director-geral das Contribuições e Impostos que mandou reabrir um processo disciplinar contra o recorrente, depois de contenciosamente anulada uma punição disciplinar anterior.

Tendo o digno representante do Ministério Público suscitado a questão da *rejeição liminar do recurso*, por o acto recorrido ser meramente instrumental ou preparatório, foi proferido despacho pelo relator, que considerou recorrível o acto ora impugnado.

Deste despacho reclamou aquele magistrado para a conferência, com fundamento, essencialmente, em que, pelo critério adotado pelo despacho reclamado, poderiam ser autonomamente impugnados actos que ordenam procedimentos disciplinares, como por exemplo, com fundamento em prescrição, ou em os factos denunciados não constituírem infração disciplinar; seria impugnável a audição de testemunhas, por não ser admissível, e assim por diante. Tal orientação esvaziaria de sentido o conceito de acto preparatório que, por razões práticas, visa impedir que os tribunais administrativos sejam submergidos e a Administração enredada numa teia de impugnações. O acto que ordena a reabertura de um processo disciplinar nada define, exprime apenas um juízo perfunctório da Administração; antes da nota de culpa, nenhuma acto do processo pode atingir a esfera jurídica do interessado.

Deve, pois, no seu entender, ser deferida a reclamação.

Ouvido o recorrente, veio ele defender que o acto recorrido é destacável e, portanto, recorrível; o que se vai discutir é se o recorrente tem, ou não, direito a não ser submetido, pela reabertura do processo, a novo processo disciplinar, que, de outro modo, não poderia de novo ser aberto, visto que estaria prescrito. Trata-se de evitar que o recorrente seja, de novo, sujeito a todos os incómodos, despesas e ónus de um processo longo e moroso, que pode vir a ser julgado, a final, inútil.

Estas as posições definidas nos autos quanto à suscitada questão prévia da recorribilidade do acto que o recorrente impugna. O que, portanto, neste momento processual haveremos de decidir é, tão-só, se esse acto é contenciosamente recorrível.

Não há qualquer dúvida de que esse acto tem, em princípio, natureza instrumental, destinando-se a desencadear um procedimento que culminará, normalmente, num outro acto, que pode ter natureza punitiva. O acto recorrido integra-se, portanto, na categoria dos actos preparatórios, em princípio insusceptíveis de constituir o objecto de um recurso contencioso, em obediência ao que se usa designar por princípio da concentração ou da impugnação unitária.

O grande rigor com que este princípio tem sido entendido pode não ser estranho à posição do legislador constitucional de 1989, que deixou de falar em recurso de actos definitivos e executórios para se referir a actos que lesem direitos ou «interesses» legalmente protegidos.

O critério da recorribilidade é, nitidamente, mais o da idoneidade para lesar, do que um critério formal-processual que atenda fundamentalmente à função do acto em relação ao acto final.

O acto que ordena um processo disciplinar é, em princípio, um acto em si não lesivo; mas já o poderá ser se, por exemplo, estiver estabelecido que não há lugar a procedimentos disciplinares; aliás, é detectável a tendência jurisprudencial em vários meridianos e paralelos, para «abrir» a recorribilidade a actos que não representam a decisão «final» mas que, de algum modo, afectam direitos ou interesses (anotemos, apenas, a título de exemplo: o Conselho de Estado francês considera recorrível o acto que avisa um funcionário para ser sujeito a Conselho de Disciplina: Odent, *Contentieux administratif*, vol. III,

p. 996; no direito italiano, o primeiro passo processual após a instauração do procedimento disciplinar é a contestação do arguido — Pietro Virga, *Diritto Amministrativo — Principi*, vol. 1, p. 233 —, o que, de algum modo e por outra via, representa uma forma de reacção imediata a uma medida de alcance não despidendo; e a tendência da jurisprudência, nesse país, é para admitir a impugnação de actos preparatórios, desde que ocasionem imediata e actual lesão de interesses: Landi-Potenza, *Manuale di Diritto Amministrativo*, p. 636; no próprio direito comunitário, a observância do princípio da concentração impugnatória não é sacralizada; por exemplo, uma «comunicação» de que uma dada situação é susceptível de acarretar certas consequências lesivas pode ser considerada, pelo Tribunal da Comunidade e para efeitos de impugnação, uma «decisão»: Jürgen Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. 929 e 930).

No caso vertente, não se pode esquecer que se trata de um acto proferido em resultado da anulação contenciosa de um acto anterior; ora, na execução das decisões dos tribunais administrativos há, desde logo, uma grande distinção a fazer: ou o acto anulado é renovável, ou não.

Não é renovável o acto, por exemplo, se o tribunal entendeu que os factos provados não constituem infracção disciplinar ou que a infracção punida estava prescrita; de contrário, a Administração poderia sujeitar o arguido a novo processo, puni-lo de novo, tornar a abrir o processo depois de anulado este segundo acto e (parafrazeando, com a devida vénia, o Ministério Público) «por aí adiante...».

O relator não tomou qualquer posição quanto a ser, ou não, renovável o acto; nem tinha de a tomar. O que considerou é que o fundamento deste recurso é o de que não pode ser aberto novo processo disciplinar; terá o recorrente razão, ou não, nessa pretensão; mas o facto de se declarar, liminarmente, que o acto não é recorrível, recusa-lhe, desde logo, sem dúvida, a possibilidade de demonstrar a sua tese.

Por isso, e perante os fundamentos do presente recurso, o acto nele impugnado é contenciosamente recorrível.

Pelo exposto, acordam em indeferir a reclamação.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — José Manuel de Moura Pires Machado (relator) — Fernando Manuel Azevedo Moreira — José João Fernandes da Silva.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Inutilidade superveniente da lide. Demissão.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Tendo sido aplicada ao arguido por decisão judicial transitada a pena acessória de demissão, torna-se inútil apre-*

ciar a legalidade da deliberação camarária que lhe aplicou disciplinarmente a mesma pena.

- 2 — *A pretensão de indemnização correspondente a remunerações anteriores terá de ser julgada em processo próprio.*
- 3 — *O cúmulo de penas a efectuar eventualmente e que integra as agora impostas manterá a demissão.*

Recurso n.º 30 899, em que são recorrente a Câmara Municipal da Lousã e recorrido José Sampaio Ribeiro. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Gonçalves Pereira.

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

José Sampaio Ribeiro, segundo-oficial interino da Câmara Municipal da Lousã, residente na Cova da Areia, Lousã, interpôs, para o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, recurso contencioso de anulação da deliberação daquela Câmara de 5 de Setembro de 1988, pela qual, precedendo processo disciplinar, lhe foi aplicada a pena de demissão.

Invocou vícios de forma e de violação de lei.

A entidade recorrida respondeu, defendendo a legalidade do acto impugnado.

As partes alegaram, mantendo as suas posições.

O magistrado do Ministério Público foi de parecer que o recurso não merecia provimento.

O Sr. Juiz, com fundamento na violação do disposto no artigo 26.º, n.º 4, alínea f), do Estatuto Disciplinar, deu provimento ao recurso e anulou o acto impugnado.

Esta decisão foi revogada por este Supremo Tribunal em recurso interposto pela Câmara Municipal da Lousã.

Em nova sentença, o Sr. Juiz julgou procedentes os vícios de violação do disposto no artigo 31.º, n.ºs 1, alíneas b) e c), e 2, do Decreto-Lei n.º 28/84 e no artigo 80.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 100/84, voltou a dar provimento ao recurso e a anular a decisão impugnada.

Desta decisão recorreu a Câmara Municipal da Lousã, que, na alegação, suscitou a questão da inutilidade superveniente da lide, pois no processo de querela n.º 46/89, da comarca da Lousã, foi aplicada ao aqui recorrido, José Sampaio Ribeiro, por decisão transitada em julgado em 16 de Dezembro de 1991, pela prática dos mesmos factos, a pena acessória de demissão.

O recorrido, respondendo à questão prévia, defende que a lide não se torna inútil porque é necessário regular a sua situação até ao trânsito em julgado da sentença penal e porque, estando pendentes outros processos contra si por crimes da mesma natureza, haverá, em caso de nova condenação, que aplicar uma pena única e pode julgar-se desnecessária a pena de demissão.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer, entende que procede a questão suscitada pela recorrente.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

O Tribunal Colectivo da Comarca da Lousã, por acórdão transitado em julgado em 16 de Dezembro de 1991, condenou José Sampaio

Ribeiro, pela prática do crime previsto e punível no artigo 420.º do Código Penal, na pena de dois anos de prisão e noventa dias de multa à taxa diária de 400\$, a que correspondem sessenta dias de prisão em alternativa, e, entendendo que os factos por ele praticados constituem uma manifesta e grave violação dos deveres que lhe são inerentes nas funções que desempenhava, aplicou-lhe a pena de demissão prevista no artigo 66.º do diploma citado.

O tribunal suspendeu a execução da pena de prisão e multa pelo período de dois anos.

A pena acessória de demissão tem, portanto, carácter efectivo.

Tendo sido aplicada ao arguido por decisão judicial transitada a pena acessória de demissão, torna-se inútil apreciar a legalidade da deliberação camarária que lhe aplicou disciplinarmente a mesma pena.

O artigo 7.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar dispõe que quando em sentença condenatória transitada em julgado proferida em processo penal for aplicada pena acessória de demissão, arquivar-se-á o processo disciplinar instaurado contra o arguido.

No caso, o processo disciplinar contra o arguido terminou com a aplicação da pena de demissão antes da decisão judicial.

Mas a razão de ser daquele preceito persiste, pois é inútil discutir a aplicação de uma sanção por via disciplinar a um agente demitido por sentença judicial.

O recorrido sustenta, porém, que o prosseguimento da lide é necessário para regular a sua situação até ao trânsito em julgado da sentença penal, designadamente no período de tempo que decorreu entre a deliberação camarária e a decisão judicial.

Mas a pretensão de indemnização correspondente a remunerações relativas a esse tempo terá de ser julgada em processo próprio, como é jurisprudência assente deste Tribunal — v. os recursos n.ºs 14 626, 21 787 e 27 949.

O recorrido afirma ainda na resposta que correm contra ele mais dois processos por factos da mesma natureza e, em caso de condenação, terá de ser aplicada, no último desses processos, uma pena única que procederá a uma reapreciação da manutenção da pena acessória de demissão que poderá ser julgada desnecessária.

Ora, o cúmulo de penas a efectuar eventualmente e que integre as impostas agora manterá a demissão, atento o disposto no artigo 78.º, em especial o seu n.º 4, e artigo 79.º do Código Penal.

Maia Gonçalves, no *Código Penal Português Anotado e Comentado*, 1984, p. 157, na nota 2 ao artigo 79.º, escreve que as soluções que foram adoptadas não se afastam das do regime anterior.

No Código Penal de 1886, artigos 38.º e 102.º, a pena única a aplicar na acumulação de crimes não poderia ser inferior à pena aplicada por um só crime.

A pena única não diminui a pena já imposta por um crime.

Como sublinha justamente o Sr. Procurador-Geral-Adjunto, jamais poderá o recorrido ver reconstituída a sua carreira como funcionário da Câmara Municipal da Lousã ou ser reintegrado.

Deste modo, a pretensão indemnizatória do recorrido está fora do âmbito do recurso contencioso e não justifica o prosseguimento do processo, e a condenação penal tornou inútil a discussão sobre a aplicação da sanção disciplinar.

Verifica-se, assim, a inutilidade superveniente da lide, que determina a extinção da instância — artigo 287.º, alínea e), do Código de

Processo Civil aplicável nos termos do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Pelo exposto, julgam extinta a instância por inutilidade superveniente da lide.

Não são devidas custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — José Maria Gonçalves Pereira (relator) — Rui Vieira Miller Simões — António Hipólito Pereira Pinto. — Fui presente, Jorge de Sousa.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Concurso interno. Pessoal em situação irregular. Contrato de provimento. Exercício de funções como agente administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 37.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, exige mais de três anos de exercício de funções com sujeição à disciplina e hierarquia e com horário de trabalho completo por parte do pessoal em situação irregular como condição da obtenção da qualidade de agente administrativo por contrato de provimento.

2 — Sem aprovação em concurso (artigo 38.º do mesmo diploma legal), aquele tempo de exercício de funções para outros efeitos, designadamente para preenchimento do requisito de admissão a um concurso interno, consiste no desempenho, como agente administrativo, de funções por mais de três anos de serviço ininterrupto com sujeição à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço (artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro).

Recurso n.º 30 954, em que são recorrente o director-geral de Viação e recorrido António Jorge Lamosa de Sousa. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O director-geral de Viação recorre jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que anulou o seu despacho de 31 de Maio de 1991, que negou provimento a um recurso hierárquico interposto por António Jorge Lamosa de Sousa, identificado nos autos, da lista de candidatos ao concurso interno geral de admissão ao estágio para ingresso na carreira de inspecção de viação, nível 4, a que se refere o aviso de abertura

publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 236, de 12 de Outubro de 1990.

Na sua alegação de recurso conclui da seguinte forma:

«1) O n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 498/88 só permite a oposição a concursos internos gerais de ingresso a agentes que possuam, cumulativamente com os demais requisitos, mais de três anos de serviço ininterrupto;

2) Para o efeito só pode ser contabilizado o tempo de serviço considerado relevante por força do adequado dispositivo legal;

3) O tempo de serviço prestado pelos agentes contratados ao abrigo do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 427/89 só releva na categoria em que foi celebrado o contrato e está condicionado à prévia aprovação em concurso interno aberto para a mesma categoria;

4) Enquanto se não verificarem os requisitos e pressupostos anteriores, o agente não reúne tempo de serviço contabilizável para os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 498/88;

5) O n.º 6, alínea b), do aviso de abertura, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 236, de 12 de Outubro de 1990, reproduzia a exigência da posse dos requisitos mencionados;

6) O recorrido foi excluído do concurso por não os possuir;

7) O despacho de 31 de Maio de 1991, que negou provimento ao recurso hierárquico mantendo a exclusão, em concordância com o teor da informação n.º 1/91 do júri, é plenamente legal e não se encontra inquinado de vício de violação de lei;

8) A sentença recorrida viola o disposto nos artigos 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, e 38.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, encontrando-se inquinada do vício de violação de lei por erro nos pressupostos, pelo que dever ser revogada, o que se afigura da mais elementar justiça.»

Por seu lado, o ora recorrido, alegando, concluiu:

«1) O tempo prestado em situação irregular em regime de subordinação hierárquica, disciplinar e tempo completo, por agentes cuja situação foi regularizada pelos artigos 37.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, conta para efeitos de admissão a concurso de ingresso, nos termos do artigo 4.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 498/88;

2) Viola os artigos citados no número anterior e como tal está ferido de vício de violação de lei, que força à sua anulação, o despacho recorrido que excluiu o recorrente do concurso *sub judice*, porquanto este desde 1979, sem solução de continuidade, desempenhava funções em regime de tempo completo prolongado e sujeito à disciplina e hierarquia da entidade recorrida;

3) A sentença objecto do presente recurso não vicia nenhuma norma legal, pelo que deve ser mantida na íntegra.»

E o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Pelas razões constantes das alegações do agravante, entendo dever ser dado provimento ao recurso.

Certo é que a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo tem já decidido que os ‘falsos tarefeiros’ que, na prática, prestam uma actividade regular, cumprindo horário normal e disciplinar dos serviços, mais não são que assalariados eventuais que, por virtude do vínculo de subordinação jurídica, possuem a qualidade de agentes administrativos, aos quais devem ser reconhecidos os mesmos direitos, deveres e regalias do pessoal dos quadros.

No entanto, esta asserção colide hoje com o regime legal decorrente do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que estabeleceu um processo de regularização do pessoal que se encontre naquelas circunstâncias, especificando o caso em que releva o tempo de serviço prestado em situação irregular (cf. o artigo 38.º, n.º 9).

A solução preconizada no Decreto-Lei n.º 427/89 é inteiramente diversa da que foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 107-A/87. Este diploma, visando igualmente regularizar a situação dos ‘falsos tarefeiros’, veio permitir excepcionalmente que este pessoal se candidatasse aos concursos internos de ingresso, desde que contassem com mais de três anos de serviço ininterrupto até ao termo do prazo para a apresentação da respectiva candidatura (artigo 16.º, n.º 1). No domínio do Decreto-Lei n.º 427/89 nada permite aceitar o mesmo regime.

Por outras palavras, estabelecendo-se por via legislativa os mecanismos pelos quais o pessoal impropriamente qualificado como ‘tarefeiro’ adquire a qualidade de agente administrativo e pode transitar para lugares do quadro, com vantagem do tempo de serviço anteriormente prestado, não cabe efectuar qualquer outra interpretação que seja susceptível de colidir com este regime legal.

No mesmo sentido, parece propender o Parecer n.º 57/89, da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Novembro de 1989.

Não podendo assim contar-se o tempo de serviço prestado pelo recorrente anteriormente à contratação em regime de contrato administrativo de provimento, para efeitos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, o acto administrativo contenciosamente recorrido não enfermava do vício de violação de lei, pelo que a sentença recorrida incorre em erro de julgamento.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A matéria de facto dada como assente na sentença sob recurso, e que não vem controvertida, é a seguinte:

A) O ora recorrido entrou ao serviço da Direcção-Geral de Viação, na Direcção de Serviços de Viação do Centro, em 2 de Abril de 1979, estando sujeito à respectiva hierarquia e disciplina e cumprindo o horário normal de serviço dos funcionários da mesma repartição, embora em situação irregular por falta de provimento, em serviço completo e sem interrupções;

B) A partir de 28 de Dezembro de 1989 passou a exercer funções em regime de contrato administrativo de provimento, celebrado ao abrigo do artigo 37.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na categoria de terceiro-oficial;

C) Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 236, de 12 de Outubro de 1990, foi aberto concurso interno geral de admissão a estágio para ingresso na carreira de inspector de viação, nível 4, para preenchimento de 32 vagas existentes na categoria de adjunto técnico de 2.ª classe do quadro permanente da Direcção-Geral de Viação;

D) Do ponto 6 daquele aviso constava:

«Podem ser opositores ao concurso indivíduos que, cumulativamente, reúnam as seguintes condições:

a) Satisfaçam os requisitos gerais previstos no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro;

b) Sejam funcionários ou agentes, independentemente do serviço a que pertençam, exigindo-se a estes últimos que desempenhem funções em regime de tempo completo, estejam sujeitos à disciplina,

hierarquia e horário do respectivo serviço e contem mais de três anos de serviço ininterrupto;

c) Possuam o curso complementar do ensino secundário ou equivalente;

d) Sejam titulares de carta de condução da categoria B.»;

E) O recorrido veio a ser excluído do concurso «por não satisfazer o requisito exigido na alínea b) do n.º 6 do aviso de abertura do concurso»;

F) Ao recurso hierárquico que interpôs daquele acto de exclusão, o ora recorrente negou-lhe provimento através do despacho de «concordo», proferido em 31 de Maio de 1991, sobre a informação documentada a fls. 7 e seguintes.

Decidindo.

Entendeu, em suma, a sentença sob recurso que o Decreto-Lei n.º 427/89, tendo visado, entre outros objectivos, regularizar a situação do pessoal impropriamente designado por «tarefeiro», o fez nos seguintes termos: uma vez verificado o pressuposto constante do seu artigo 37.º, n.º 1 — mais de três anos de exercício de funções com sujeição à disciplina e hierarquia com horário de trabalho completo —, e, conseqüentemente, celebrado o contrato de provimento, seria contado para efeito de antiguidade na categoria o tempo de serviço prestado naquelas circunstâncias, sem título jurídico adequado, como decorreria daquela disposição conjugada com o n.º 9 do artigo 38.º do mesmo diploma legal.

O ora recorrido ingressara no serviço da Direcção-Geral de Viação em 2 de Abril de 1979, tendo aí permanecido, sem interrupção, sujeito à respectiva disciplina e hierarquia, tendo sido contratado em 28 de Dezembro de 1989, ao abrigo do citado artigo 37.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 427/89.

Põe-se assim o problema de saber se à data do encerramento do concurso em apreço, ou seja, 15 dias após a publicação do aviso de abertura no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 236, de 12 de Outubro de 1990, o interessado possuía já, como agente, mais de três anos de serviço ininterrupto nas referidas condições, exigência posta pelo artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 498/88 para a sua admissão a concurso.

Entendeu o autor do acto contenciosamente recorrido que não, uma vez que a qualidade de agente apenas se obtém com a celebração de contrato administrativo de provimento, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 427/89, sendo irrelevante o tempo de serviço anteriormente prestado. Em sentido oposto decidiu, como se disse, a sentença recorrida com fundamento na retroactividade dos efeitos daquele contrato.

Vejamos, pois.

O Decreto-Lei n.º 498/88, que veio estabelecer o novo regime geral de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Pública, dispõe no n.º 4 do seu artigo 6.º que «poderão candidatar-se aos concursos internos gerais de ingresso os agentes que desempenhem funções em regime de tempo completo, estejam sujeitos à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço e possuam mais de três anos de serviço ininterrupto».

Tudo está, pois, em saber se ao recorrido, que à data do encerramento do concurso em 29 de Outubro de 1990 detinha a qualidade de agente administrativo desde 28 de Dezembro de 1989, era exigível que tivesse exercido, nessas vestes, tais funções durante mais de três

anos, ou se, pelo contrário, a prestação de serviço ininterrupto durante esse período dispensava aquele título.

Tem-se como correcta a primeira das posições apontadas.

O citado n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 498/88 limitou-se a transcrever, na parte que interessa, quase *ipsis verbis* o n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, que, dispondo sobre os concursos internos, exigia, relativamente aos agentes administrativos, que os mesmos «desempenhem funções em regime de tempo completo, estejam sujeitos à disciplina, hierarquia e horário do serviço e contem mais de três anos de serviço ininterrupto».

A leitura deste preceito revela claramente que foi intuito do legislador restringir este tipo de concurso, além dos funcionários, aos agentes cuja situação profissional denotasse as seguintes características: sujeição à disciplina e hierarquia (o que tecnicamente se dispensaria, uma vez que são notas típicas do conceito de agente administrativo), regime de tempo completo e submissão a horário (que poderiam não se verificar em relação a alguns agentes) e «mais de três anos de serviço ininterrupto».

E não se depreende, de forma alguma, de qualquer disposição desse Decreto-Lei n.º 44/84 ou de qualquer outro diploma ao tempo em vigor que tivesse o legislador admitido desligar os três anos de serviço ininterrupto da qualidade de agente administrativo.

Com efeito, não se punha, ao tempo, o problema da relevância do serviço prestado por pessoal «em situação irregular». Aliás, de contrário, ter-se-ia certamente o legislador exprimido em termos adequados a esse seu pensamento como se impõe presumir (cf. o n.º 3 do artigo 3.º do Código Civil).

Tendo assim transitado esta norma, no essencial inalterada, para o Decreto-Lei n.º 498/88, não se vê que a posterior publicação em 7 de Dezembro de 1989 do Decreto-Lei n.º 427/89, regularizando, de determinada forma, a situação do pessoal sem título jurídico suficiente, possa influenciar a interpretação do n.º 4 do artigo 6.º daquele Decreto-Lei n.º 498/88.

Por outro lado, a qualidade de agente administrativo adquire-se, por imposição legal expressa, através de contrato administrativo de provimento (cf. o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 427/89) sendo, para este efeito, irrelevantes as prestações cumpridas ao abrigo de contrato de trabalho a termo certo (n.º 3 do mesmo artigo 14.º).

É verdade que o artigo 37.º, n.º 1, deste Decreto-Lei n.º 427/89, ao dispor sobre a transição do pessoal em situação irregular, diz o seguinte: «É contratado em regime de contrato administrativo de provimento o pessoal sem título jurídico adequado que à data da entrada em vigor do presente diploma conte mais de três anos de exercício de funções (...) com sujeição à disciplina e hierarquia e com horário de trabalho completo.»

todavia, este requisito de exercício de funções durante três anos apenas funciona como pressuposto material da outorga da qualidade de agente administrativo, não se transforma, por virtude da aquisição pelo interessado desse estatuto, em serviço prestado como agente administrativo (que não era).

Para tanto seria necessária disposição de lei que o dissesse expressamente ou de cuja interpretação fosse possível inferir esse intuito legislativo, o que não sucede.

Os três anos de exercício de funções sem título jurídico adequado referidos no n.º 1 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 427/89 não são,

pois, transponíveis para a previsão do n.º 498/88, que justamente exige esse título, o de agente administrativo.

Também não é legítimo argumentar em sentido oposto com o n.º 9 do artigo 38.º do citado Decreto-Lei n.º 427/89, que diz o seguinte: «[...] o tempo de serviço prestado em situação irregular pelo pessoal aprovado no concurso a que se referem os números anteriores releva na categoria de ingresso em que sejam contratados, bem como para efeitos de aposentação e sobrevivência, mediante o pagamento dos correspondentes descontos.».

Pois, dispondo sobre as consequências jurídicas da aprovação em concurso — passo seguinte do processo de regularização disciplinado nos vários números desse mesmo artigo 38.º e a que o recorrido se não submeteu —, o aproveitamento do tempo anterior correspondente à situação irregular está condicionado, por injunção legal expressa, a um facto que não pode, no caso, ser considerado.

Temos assim de concluir que, à data do encerramento do concurso, o recorrido não possuía o requisito exigido pelo n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 498/88 e alínea *h*) do n.º 6.º do aviso de abertura do concurso — mais de três anos de serviço ininterrupto em regime de tempo completo com submissão à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço, prestado como agente administrativo —, pelo que o acto que o excluiu do referido concurso não enferma do vício de erro sobre os pressupostos com fundamento no qual a sentença sob recurso o anulou.

Pelo que se acorda em revogar a sentença recorrida.

Custas pelo recorrido no Tribunal Administrativo de Círculo e neste Supremo Tribunal Administrativo com a taxa de justiça e a procuradoria, que se fixam, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$ e 12 000\$ e 6000\$.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* [vencido. O falso tarefeiro — era o caso — deve reputar-se agente: v. o Parecer da Procuradoria-Geral da República, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 390, p. 61 (publicado no *Diário da República*, de 19 de Janeiro de 1993, p. 522, e o Parecer n.º 37/91, votado em 11 de Julho de 1991)]. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Licenciamento de obra. Contrapartida. Competência do tribunal administrativo de círculo.

Doutrina que dimana da decisão:

É competente o tribunal administrativo de círculo para conhecer da deliberação da câmara municipal que condiciona a concessão do licenciamento de uma obra ao pagamento

pelo interessado de uma contrapartida pelas despesas que resultariam para a autarquia da concretização dessa obra.

Recurso n.º 31 438, em que são recorrente Esrami, L.^{da}, e recorrida a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

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

1 — Por despacho do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto de 2 de Junho de 1992, foi aquele Tribunal julgado incompetente, em razão da matéria, para conhecer do recurso contencioso interposto por Esrami, L.^{da}, com sede em Vendas Novas, Lourosa, Santa Maria da Feira, das deliberações da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira de 9 e 23 de Julho de 1990.

Inconformada com essa decisão, a recorrente interpôs recurso para este Tribunal, formulando na alegação as seguintes conclusões:

«1.ª No presente recurso contencioso a Esrami, L.^{da}, impugnou as deliberações da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira de 9 e 23 de Julho de 1990, que exigiu o pagamento da quantia de 25 000 000\$ como condição e contrapartida de um pedido de licenciamento de um processo para a construção de um posto de abastecimento de combustíveis;

2.ª O fundamento da impugnação (v. o artigo 6.º da petição inicial) foi a falta de base legal daquela imposição por não estar prevista em lei alguma, constituindo a criação de um imposto não permitido por lei;

3.ª Os tribunais administrativos têm competência para conhecer de recursos contenciosos das decisões municipais que, *ex novo*, criem e lancem impostos;

4.ª A sentença recorrida viola, assim, o disposto nos artigos 51.º, alínea *c*), e 41.º, n.º 1, alínea *b*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF);

5.ª E tal deliberação constitui um acto administrativo nulo e de nenhum efeito (v. a Constituição da República, artigos 106.º e 167.º, e o n.º 4 do artigo 1.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro);

6.ª Sendo nula e de nenhum efeito a deliberação recorrida, a sua impugnação não depende de prazo, nos termos do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.»

O digno magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver, o recurso merece provimento.

Cumpr, porém, referir que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo no que concerne a decisões sobre questões idênticas à que é objecto do presente recurso tem registado grande divisão.

Assim, no mesmo sentido da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, aqui impugnada, pronunciaram-se os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Março de 1977, no recurso n.º 23 993, de 7 de Abril de 1987, no recurso n.º 22 341, e de 22 de Fevereiro de 1990, no recurso n.º 26 147, entre outros.

Em sentido contrário, decidindo que a competência para apreciar este tipo de questão pertencente à 1.ª Secção do Contencioso Administrativo, pronunciaram-se, além de outros, os acórdãos de 5 de

Março de 1991, recurso n.º 25 838, e de 21 de Maio de 1991, recurso n.º 20 760.

Quanto a nós, como resulta do já afirmado quanto à procedência do recurso jurisdicional, parece-nos que a razão está do lado da jurisprudência que defende pertencer aos tribunais administrativos a competência para apreciar a questão.

É que o que no fundo o que está posto em causa é a validade de uma deliberação licenciadora de loteamento, que sujeita esse licenciamento ao pagamento de uma quantia de compensação.

Não é pura e simplesmente a imposição de determinada quantia, mas sim a exigência dela como condição de aprovação do loteamento.

Ora, para efeitos de impugnação contenciosa, não parece lícito cindir o acto em dois, mesmo reconhecendo que a condição imposta nesse acto de licenciamento se apresenta como uma imposição tributária.

Deverá ser no tribunal competente para apreciar o acto de licenciamento que a validade daquela imposição como condição deste deverá ser apreciada.

Nesta conformidade, deverá ser dado provimento ao recurso e revogada a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto por incorrecta apreciação e aplicação da lei — artigos 51.º, n.º 1, alínea e), do ETAF, e 51.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril.»

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Na decisão recorrida, sem se descrever qualquer matéria de facto, entendeu-se que, estando-se perante a impugnação contenciosa de actos que fixaram uma compensação ou mais-valia como contrapartida do licenciamento de uma obra, se tratava de uma questão de natureza tributária, e, como tal, excluída da jurisdição administrativa, por força do n.º 4 do artigo 51.º do ETAF.

Conclui-se, assim, que o tribunal competente para conhecer da questão *sub judice* era o tribunal tributário de 1.ª instância, decisão com a qual, no entanto, não concorda a recorrente, como se vê pelas conclusões da sua alegação, atrás transcritas.

3 — Importa, antes de mais, fixar a matéria de facto pertinente, tal como resulta dos documentos juntos pela recorrente com a petição de recurso:

I) Na reunião ordinária da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira de 9 de Julho de 1990 foi tomada, relativamente ao assunto «Beneficiação de um troço da EN 1 em Arrigana/Orçamento», a seguinte deliberação:

«O vereador do pelouro dos Serviços Gerais e Urbanos recordou que a Câmara, na reunião ordinária de 17 de Abril findo, deliberou deferir os pedidos de certidão de viabilidade (posto de abastecimento de combustíveis e lavagem automática) em Arrifana: Processo n.º 473-A/90 — Erami, L.^{da}, e Processo n.º 481-A/90 — Luís Henriques Martins da Costa e Manuel Ferreira da Silva Leite, em que qualquer das viabilidades apresentadas tem como condição de deferimento a celebração de protocolo com a Junta Autónoma de Estradas, para recebimento do troço de estrada em questão, implicando uma beneficiação do respectivo troço, pelos interessados, mediante estudo a elaborar pelos respectivos serviços e, ainda, as demais condições a fixar pelos serviços técnicos.

Recordou também que lhe havia sido cometido o respectivo estudo de beneficiação, referindo que da elaboração do mesmo se conclui

que, para recuperação e manutenção do troço de estrada em questão, são necessários cerca de 50 000 contos. Acrescentou que havia já conversado com um dos interessados — concretamente, o representante da Erami, L.^{da} —, tendo-lhe dado a conhecer a estimativa da parte que lhe caberia pagar como contrapartida do licenciamento da obra que pretende implantar, o qual informara aceitar, solicitando apenas que lhe fosse concedido um prazo razoável para pagamento de tal contrapartida, ou seja, 25 000 contos.

Gerou-se uma troca de impressões sobre o assunto, tendo o vereador Germano Santos indagado sobre se as contrapartidas em questão são uma solução avulsa para a presente situação ou se existem critérios definidos para futuras actuações em casos semelhantes.

O Sr. Presidente esclareceu que a exigência de tais contrapartidas havia resultado da deliberação acima referida, que punha como condição de deferimento das respectivas viabilidades a aceitação, pela Câmara, de um troço de estrada, cujas obras de recuperação e manutenção haviam sido orçadas em cerca de 50 000 contos, cabendo a cada um dos interessados o correspondente pagamento, à Câmara, de 50 %, isto é, 25 000 contos cada.

O Sr. Presidente referiu ser necessário e urgente haver taxas de urbanização aprovadas que venham contemplar tais situações, que de momento ainda não existem.

No entanto, encontravam-se em fase de ser ultimadas pelo vereador do respectivo pelouro no sentido de serem apresentadas o mais breve possível à Câmara e, de seguida, à Assembleia Municipal.

Verificou-se uma troca de impressões no âmbito das taxas de urbanização, tendo o vereador Germano Santos frisado pretender que ficasse salvaguardado que se encontra garantido que a Câmara cobrará os restantes 50% aos outros interessados — Luís Henriques Martins da Costa e Manuel Ferreira da Silva Leite (processo n.º 481-A/90) — aquando do licenciamento da respectiva obra.

O Sr. Presidente referiu que, naturalmente, tal garantia decorre do condicionamento imposto no deferimento da respectiva viabilidade, pois que, obviamente, o respectivo licenciamento só ocorrerá após o cumprimento de tal imposição.

Submetido o assunto a votação, a Câmara deliberou, por unanimidade, e com base no estudo feito, fixar em 25 000 contos o valor a pagar por cada um dos interessados — Erami, L.^{da}, e Luís Henriques Martins da Costa e Manuel Ferreira da Silva Leite — para a recuperação e manutenção do troço de estrada em questão.

O vereador Germano Santos declarou para a acta que havia votado a favor porque o Sr. Presidente havia garantido que o futuro licenciamento do outro posto de abastecimento, previsto no mesmo troço de estrada, não seria concedido pela Câmara sem que o requerente pagasse metade dos 50 000 contos.

Relativamente ao prazo de pagamento do valor de 25 000 contos pela firma Erami, L.^{da}, a Câmara deliberou, sob proposta do Sr. Presidente e por unanimidade, que o mesmo deverá processar-se em quatro prestações semestrais de 6250 contos cada, em que a primeira prestação será efectuada aquando do levantamento da licença.» (fls. 13 e seguintes);

II) No dia 17 de Julho de 1990, a comissão delegada de projectos da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira deferiu o projecto da recorrente, com várias condições, entre as quais a seguinte:

«Previamente ao licenciamento, dever-se-á efectuar protocolo de acordo com deliberação da Câmara de 9 de Julho de 1990, relativa

às contrapartidas a dar pela requerente, para que a Câmara Municipal tome posse de estada nacional número um, na data presente de propriedade da Junta Autónoma de Estradas. Deverá ainda previamente ao licenciamento apresentar projecto de estabilidade, projecto de electricidade e projecto RITA.» (fl. 20);

III) Na reunião ordinária da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira de 23 de Julho de 1990, e perante um requerimento da recorrente a pedir a alteração das condições de pagamento da importância de 25 000 contos, foi deliberado que tal pagamento se fizesse em sete prestações, a primeira das quais no acto de pagamento da licença e a última em Janeiro do corrente ano, sendo nessa medida alterada a anterior deliberação de 9 do aludido mês de Julho (fls. 16 e seguintes).

4 — Da matéria de facto exposta resulta que o caso em apreciação tem os seguintes contornos:

Para as obras que a recorrente — e um outro interessado, com processo diferente — pretende efectuar, torna-se necessário ou conveniente que um troço da estrada nacional transite da posse da Junta Autónoma de Estradas para a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira;

Como, para a recuperação e manutenção desse troço de estrada, são necessários cerca de 50 000 contos, a Câmara entendeu que a cada um dos interessados caberia o pagamento de 25 000 contos;

Assim, e apesar de não haver taxas de urbanização aprovadas que contemplassem estas situações, a Câmara deliberou que, como condição ou contrapartida do licenciamento pretendido pela recorrente, esta teria de pagar a aludida quantia de 25 000 contos.

Como se vê, não está propriamente em causa um acto declarativo de direitos tributários ou a obtenção de qualquer receita tributária por parte da Câmara Municipal — aliás, não prevista nos respectivos normativos —, mas apenas a divisão por dois interessados de despesas que resultariam para a Câmara dos licenciamentos por eles pretendidos.

A Câmara adoptou a seguinte linha de raciocínio:

A concretização das obras implica despesas no montante de 50 000 contos;

É justo que sejam os interessados nas obras a arcar com essas despesas;

Portanto, o licenciamento só é concedido se os interessados pagarem aquela importância.

O que está em causa, portanto, é fundamentalmente um acto de licenciamento, ou seja, o de saber se é ou não lícita a aposição a esse acto de uma condição ou contrapartida: e não se pode considerar esta contrapartida isoladamente, pois ela só tem sentido com ligação à obra que se pretende efectuar e respectivo licenciamento, ou seja, não é possível cindir esse acto, considerando por um lado o licenciamento e por outro a exigência da contrapartida.

Sendo assim, não se justifica a intervenção do tribunal tributário, que, apreciando apenas a legalidade da imposição da contrapartida, não teria qualquer base para se pronunciar, já que aquela está intimamente ligada ao acto de licenciamento, cujo controlo está excluído da competência dos tribunais tributários (artigo 62.º do ETAF).

É, portanto, aos tribunais administrativos de círculo que compete apreciar actos da natureza do contenciosamente impugnado nos presentes autos, actos esses incluídos num processo administrativo de

licenciamento, e, portanto, de natureza marcadamente administrativa [artigo 51.º, n.º 1, alínea c), do ETAF].

Neste sentido, podem citar-se, entre outros — e embora não se trate de jurisprudência pacífica —, os acórdãos deste Tribunal de 21 de Novembro de 1985 (*Acórdãos Doutrinários*, n.º 292, p. 418), de 5 de Março e de 21 de Maio, estes últimos de 1991, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 25 838 e 20 760.

5 — Em face do exposto, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando o despacho recorrido, que deverá ser substituído por outro a declarar o Tribunal Administrativo do Círculo do Porto competente para conhecer do recurso contencioso interposto pela recorrente.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *José Manuel de Moura Pires Machado* [vencido: votei no sentido da confirmação da decisão jurisdicionalmente recorrida; tratou-se de obter, coactivamente, uma prestação pecuniária, com o fim de obter receitas para uma obra pública; não é exacto que a obra tida em vista fosse só para possibilitar a existência das bombas de gasolina; estas poderiam, perfeitamente, funcionar tal como a estrada se encontrava; o que sucedeu foi que a Câmara «aproveitou» para fazer a obra pública de beneficiação da via; a Câmara, aliás, não esconde a natureza dos meios de que necessitava: salienta que não há ainda regime de taxas aprovadas; portanto, em vez das taxas, paguem os requerentes (...) o tributo]. — Fui presente, *Jorge Manuel de Sousa*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Pena disciplinar. Falta de audiência do arguido.

Doutrina que dimana da decisão:

Configura a nulidade prevista no n.º 1 do artigo 42.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, a aplicação de pena superior à proposta no relatório do instrutor com fundamento em factos sobre os quais não foi dada ao arguido a possibilidade de se pronunciar.

Recurso n.º 31 495, em que são recorrente a Junta de Freguesia da Foz do Douro e recorrido António Armando dos Santos Pinheiro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Junta de Freguesia da Foz do Douro recorre jurisdicionalmente de uma sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que anulou, com fundamento em vício de forma, uma sua deliberação,

datada de 5 de Julho de 1991, pela qual aplicou ao recorrido, António Armando dos Santos Pinheiro, a pena disciplinar de suspensão de exercício de funções por 60 dias.

Na sua alegação formula a recorrente as seguintes conclusões:

«1) Os elementos ponderados na decisão disciplinar recorrida, para além dos constantes do indiciamento fáctico da nota de culpa, não consubstanciam a existência de factos novos, nos termos do artigo 59.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 24/84, sobre os quais o arguido tenha de ser ouvido;

2) Tais elementos são tão somente elementos que a entidade decisora apreciou no sentido de proceder à ponderação da personalidade do funcionário à graduação da culpa do mesmo, nos termos do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 24/84, e não de sancionar *extra acusatio*;

3) Desta forma, não padece a decisão disciplinar recorrida de qualquer vício de forma, ou sequer de violação de lei, nomeadamente de preterição de formalidades essenciais, consubstanciadora de vício de forma;

4) Ao assim considerar, a decisão recorrida violou por errada interpretação e aplicação os artigos 18.º, 42.º, n.º 1, 59.º e 66.º do Decreto-Lei n.º 24/84.»

O recorrido defendeu a correcção do decidido e, por seu turno, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o parecer seguinte:

«A meu ver, o recurso não merece provimento, devendo ser confirmada a douta decisão requerida, pois fez correcta interpretação e aplicação do direito.

De facto, é patente do confronto da nota de culpa com a deliberação recorrida (v. o relatório da sentença agravada) que aquela deliberação, para justificar o agravamento da pena, em relação à proposta pelo instrutor do processo, levou em consideração diversos factos que não constavam da acusação e sobre os quais o arguido não teve, pois, oportunidade de se defender.

Por isso mesmo, a lei — artigo 59.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar, citado na douta decisão recorrida — exige que da acusação constem além das circunstâncias de tempo, modo e lugar da infracção ‘as que integrem atenuantes e agravantes, acrescentando sempre a referência aos preceitos legais respectivos e à pena aplicáveis’.

Não assiste, pois, qualquer razão à entidade ora recorrente, pois a douta sentença sob recurso não merece censura.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A matéria de facto para o efeito relevante é a seguinte:

A) O recorrido é funcionário da Junta de Freguesia da Foz do Douro, com a categoria de coveiro (artigos 1.º da petição e da contestação);

B) Na sequência de instauração de processo disciplinar, foi deduzida contra o recorrido a seguinte nota de culpa:

1.º

«No passado dia 6 de Junho de 1991, pelas 14 horas, e tendo sido ordenado ao coveiro António Armando dos Santos Pinheiro a abertura da sepultura n.º 40 da 7.ª Secção, aliás para cumprimento das suas funções normais e mesmo a coberto da *Ordem de Serviço* n.º 4/86, de 30 de Julho de 1986, este não cumpriu, violando gravemente o dever de obediência.

2.º

De novo, no dia 7 de Junho de 1991, pelas 9 horas, o secretário do executivo bem como o chefe de serviços ordenaram ao arguido a abertura da mesma sepultura, tendo-se este de novo recusado.

3.º

Momentos mais tarde, o arguido dirigiu-se ao chefe de serviços e ao secretário do executivo e anunciou, em termos incorrectos, que abandonava as suas funções, violando assim o dever de correcção — alínea 7) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro — e praticando o crime de abandono de funções, punível nos termos do artigo 436.º do Código Penal.

4.º

As infracções constantes dos artigos 1.º e 2.º da presente nota de culpa — violação do dever de obediência, alínea e) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro — são, pela sua extrema gravidade, que atentam contra a imagem pública da autarquia, puníveis, nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 12.º, com a pena de suspensão de 121 a 240 dias ou, mesmo, com a pena de demissão constante do n.º 8 do mesmo artigo.

5.º

Não se verificam quaisquer circunstâncias atenuantes em favor do arguido.

6.º

Ao contrário, verificam-se circunstâncias agravantes, tais como:
a) Prejudicar o serviço público e o interesse geral, sendo que tal facto não se verificou na medida em que outro funcionário teve de executar o serviço que estava destinado ao arguido [alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 24/84];

b) O funcionário sabe que pode prejudicar seriamente o serviço público [alínea b) do n.º 1 do decreto-lei já referido];

c) O arguido tem habitualmente um comportamento indisciplinado e já por diversas vezes ameaçou proceder como agora procedeu.

Perante a presente acusação, é notificado o arguido para, de acordo com o artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, apresentar em 10 dias a sua defesa.» (Documentos de fls. 6 e 7);

C) Na sequência do que o arguido, ou recorrido, apresentou a sua defesa, documentada a fl. 13 do processo instrutor;

D) No mesmo processo disciplinar foi elaborado relatório final, do qual consta, designadamente, o seguinte:

«Em face da prova documental produzida nos presentes autos, bem como da defesa deduzida nos presentes autos, bem como da defesa deduzida pelo arguido, resultam provados os seguintes factos:

a) Desobediência, no dia 6 de Junho, à ordem de abertura da sepultura da 7.ª secção;

b) Desobediência, no dia 7 de Junho, à nova ordem para abertura da mesma sepultura;

c) Abandono de funções sem autorização ou consentimento, e feito de forma incorrecta.

[...]

IV — Conclusões:

A conduta imputada ao arguido na nota de culpa e que, em resultado da instrução do presente processo, ficou provada, constitui violação dos deveres de obediência [alínea c) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro] e dos deveres de correcção [alínea f) do n.º 4 do artigo 3.º do mesmo decreto-lei].

A violação dos referidos deveres de obediência e de correcção constituem, nos termos da legislação citada, justa aplicação da pena prevista no artigo 24.º, tendo em conta o disposto nas alíneas e) e h) e atendendo ao estipulado no artigo 14.º da mesma legislação.

V — Pena proposta:

Atendendo ao disposto no n.º 1 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 24/84, propõe-se a pena de 30 dias de suspensão, constante do artigo 24.º da citada disposição legal.» (Documento de fls. 16 e seguintes do processo instrutor);

E) Em 5 de Julho de 1991, a Junta de Freguesia da Foz do Douro, ora recorrente, tomou a seguinte deliberação:

«Ao executivo da Junta de Freguesia da Foz do Douro foi concluso, em um do corrente mês de Julho, o processo disciplinar instaurado ao funcionário António Armando dos Santos Pinheiro. Em face das conclusões do respectivo relatório, com as quais o executivo concorda, acrescem as seguintes agravantes: Um — O arguido sempre teve um comportamento incorrecto e indisciplinado ao ponto de: Um — Ter sido suspenso ainda no período de trabalho eventual; Um-Dois — Ter sido repreendido por escrito por várias vezes; Dois — O arguido sempre manifestou discordância e reagiu contra as legítimas orientações dos seus superiores hierárquicos; Três — O arguido, com o seu comportamento, prejudicou o serviço público e o interesse geral — alínea a) do número um do artigo trinta e um do Decreto-Lei vinte e quatro, de mil novecentos e oitenta e quatro; Quatro — O arguido sabe que pode prejudicar seriamente o serviço público [alínea b) seis do número um do mesmo decreto-lei]; Cinco — O comportamento do arguido, aliás já referido em plena Assembleia de Freguesia, tem prejudicado o bom nome da autarquia; Seis — Em pleno decurso do presente processo disciplinar, o arguido manifestou-se indisponível para proceder à inumação de um cadáver no dia vinte e quatro de Junho passado, a solicitação do secretário do executivo desta Junta e, de seguida, procedeu à respectiva inumação quando solicitado pela família do defunto; Assim, o executivo não concorda com a medida da pena, pelo que se aplicam sessenta dias de suspensão, com os fundamentos acima referidos, e ainda de acordo com o constante dos autos, nomeadamente o facto de na defesa o arguido ter mentido. Aliás, a pena não será substancialmente mais grave tendo em conta a constituição do agregado familiar do arguido. Notifique-se o arguido nos termos do artigo sessenta e nove do Decreto-Lei vinte e quatro, de mil novecentos e oitenta e quatro, anexo esta decisão, bem como a nota de culpa e relatório, com as necessárias conclusões. Atendendo ao facto de o cumprimento da pena de imediato poder acarretar sérios prejuízos para o serviço, tendo em conta o período de férias, a notificação do arguido só deverá processar-se no prazo de trinta dias, devendo a pena ser cumprida durante os meses de Setembro e Outubro.» (Documento de fl. 9 do processo instrutor.)

Decidindo.

A questão que vem colocada no presente recurso jurisdicional é a de saber se a sentença em análise decidiu correctamente ao anular, com fundamento na verificação da nulidade insuprível estabelecida no artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, o acto punitivo, porquanto o mesmo se apoiou em factos novos sobre os quais não fora garantida a audiência prévia do arguido.

Defende, em suma, a recorrente que tal nulidade não ocorreu, dado que a deliberação em apreço não sancionou factos novos, limitou-se, antes, a punir o ora recorrido pela prática dos factos constantes da acusação e do relatório.

Sucedeu apenas que, ao proceder à graduação da culpa, nos termos do artigo 28.º daquele Estatuto, para efeito de aplicação da pena, levou em consideração outros factos, não com o intuito de «estender o campo fáctico da acusação já deduzida, mas tão-só ponderar o grau de culpa e a personalidade do funcionário com vista a adequar a sanção respectiva também a esses atendíveis elementos».

Não houve, assim, qualquer preterição de formalidades essenciais substanciadora de nulidade insuprível do processo disciplinar, pelo que a sentença sob recurso violou o disposto nos artigos 28.º, 42.º, n.º 1, 59.º e 66.º do mencionado Estatuto Disciplinar.

Mas não é de subscrever este entendimento.

Vejamos.

Como resulta a matéria de facto contida na alínea D), o relatório do inspector, depois de considerar como provados tais factos, que constavam já da nota de culpa, atendendo ao disposto no artigo 65.º, n.º 1, do citado Estatuto, propunha a aplicação ao arguido da pena de 30 dias de suspensão.

Divergindo desta proposta, a deliberação punitiva graduou a pena disciplinar em 60 dias de suspensão, que justificou apelando para os seguintes factos que não integravam nem a nota de culpa nem o relatório final: «o arguido sempre teve um comportamento incorrecto e indisciplinado a ponto de '[...]' ter sido suspenso ainda no período de trabalho eventual; [...] sempre manifestou discordância e reagiu contra as legítimas orientações dos seus superiores hierárquicos; [...] o comportamento do arguido, aliás já referido em plena Assembleia de Freguesia, tem prejudicado o bom nome da autarquia; [...] em pleno decurso do presente processo disciplinar, o arguido manifestou-se indisponível para proceder à inumação de um cadáver no dia vinte e quatro de Junho passado, a solicitação do secretário do executivo desta Junta e, de seguida, procedeu à respectiva inumação quando solicitado pela família do defunto.»

Trata-se, assim, de factos que serviram de base à alteração da proposta de aplicação da pena de 30 dias de suspensão, tendo sido aplicada a pena de 60 dias de suspensão, e sobre cuja veracidade ou consistência não foi oferecida ao arguido qualquer oportunidade para se pronunciar.

São, pois, para este efeito, factos novos imperativamente submetidos ao princípio do contraditório.

É a violação deste princípio gera, como se refere na sentença sob recurso, aliás na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal, a nulidade insuprível estabelecida no artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar.

Não se argumente, em sentido oposto, como faz a recorrente, dizendo que a punição referida pelo arguido não teve como objecto

tais factos novos, mas, antes, aqueles outros que vinham já indicados na nota de culpa. Os primeiros apenas teriam determinado a fixação concreta da pena.

Este raciocínio não pode, de modo nenhum, admitir-se, pois, na perspectiva da garantia constitucional da audiência e defesa em processo disciplinar assegurada pelo artigo 269.º, n.º 3, da Constituição da República, é absolutamente indiferente que os factos sobre os quais o arguido não foi ouvido se insiram ou não na conduta pela qual foi punido.

Decisivo é, antes, se os mesmos influenciaram ou não o acto final, o acto gerador de efeitos jurídicos para o administrado, ou seja, a aplicação daquela concreta pena disciplinar.

Ora, quanto a este ponto, nenhuma dúvida é legítimo levantar, pois a deliberação punitiva declara expressamente que foi a consideração desses elementos que determinou o afastamento da proposta do instrutor e a aplicação ao arguido da pena mais gravosa de 60 dias de suspensão.

Fez, pois, a sentença sob recurso correcta aplicação do direito ao anular, com fundamento no referido vício de forma, a deliberação contenciosamente impugnada, não tendo, assim, violado, por errada interpretação e aplicação, os artigos 28.º, 42.º, n.º 1, 59.º e 66.º do Estatuto Disciplinar.

Deste modo, improcedendo, na sua totalidade, as razões invocadas pela recorrente na sua alegação, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Não são devidas custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Acto de gestão pública. Intervenção do Estado nas empresas privadas. Responsabilidade dos representantes do Estado. Regime de direito privado. Regime de direito.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Configura-se como acto administrativo, portanto como acto de gestão pública, uma resolução do Conselho de Ministros que, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 660/74, de 25 de Novembro, decreta a intervenção do Estado numa empresa privada.*
- 2 — *Os actos de gestão praticados pelos representantes do Estado numa empresa intervencionada encontram-se submetidos a um regime de direito privado, pelo que diz respeito às relações externas da empresa (relações com terceiros).*

3 — *Pois, não se verificando directamente neste campo o ius imperii que presidiu à intervenção estadual e que enforma o escopo por esta prosseguido nem, por outro lado, tendo ocorrido alteração na natureza (privada) da empresa ou da sua actividade, não poderia o acto de intervenção modificar, quanto a estes aspectos, o regime jurídico preexistente (de direito privado).*

4 — *Todavia, já as coisas se passam de modo diferente no que toca às relações internas que intercedem, por um lado, entre os gestores e o Estado (designadamente no que respeita ao estatuto funcional e à execução da tarefa pública àqueles cometida) e, por outro, entre o Estado e a empresa (ou os seus proprietários) no que concerne à responsabilização daquele pelas consequências lesivas que a esta advenham do defeituoso exercício, por parte dos seus representantes, da função pública que lhes havia confiado.*

5 — *Aquí, e ao contrário do que sucede nos vínculos contratuais da empresa com terceiros, está em jogo uma relação de carácter nitidamente jurispúblicístico: a relação funcional no primeiro caso e a prossecução dos «interesses superiores da colectividade nacional» no segundo que comanda finalisticamente os actos singulares de gestão e cuja inobservância, através destes, se apresenta naturalmente como violação de uma norma ou princípio de direito público.*

6 — *O artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 422/76, de 29 de Maio, ao dizer que «a responsabilidade do Estado emergente de actos dos seus representantes será, nos termos gerais, a dos comitentes pelos seus comitidos», assenta no pressuposto da exigência de aplicação de um regime de direito privado aos actos geradores da responsabilidade.*

7 — *O legislador, ao editar esta norma, apenas visou a vertente externa ou típica das relações da empresa com terceiros. Mas não foi seu intuito prescrever que os efeitos lesivos da violação de normas funcionais de direito público por parte dos agentes do Estado ficassem submetidos a uma disciplina de direito privado, derogando, nesta parte, sem justificação visível, o disposto no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051.*

Recurso n.º 31 524, em que são recorrente a Sociedade de Construções Joaquim Francisco dos Santos, L.^{da}, e recorrido o Ministério Público em representação do Estado Português. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Sociedade de Construções Joaquim Francisco dos Santos, L.^{da}, com sede na Quinta da Francelha de Baixo, em Sacavém, Loures, recorre jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que se julgou incompetente, em razão da matéria, para conhecer da acção que a ora recorrente

propusera contra o Estado nos termos e com os fundamentos constantes da petição de fls. 2 e seguintes.

Na sua alegação de recurso conclui a recorrente da seguinte forma:

«a) A resolução do Conselho de Ministros de 5 de Fevereiro de 1975, tomada ao abrigo do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 660/74, de 25 de Novembro, que suspendeu os corpos sociais da A. e nomeou, em sua substituição, uma comissão administrativa constitui um verdadeiro acto de gestão pública;

b) Os membros da dita comissão eram verdadeiros representantes do Estado, sendo, por isso, a responsabilidade deste fixada, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 422/76, de 29 de Maio, tal como a do comitentes pelos actos dos comitidos;

c) O conhecimento dessa responsabilidade que se funda num acto de gestão pública praticado pelo Estado ou pelos seus representantes é, por isso, da competência dos tribunais administrativos, conforme dispõe o artigo 815.º, § 1.º, alínea b), do Código Administrativo e o artigo 3.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais;

d) A sentença recorrida violou, por isso, entre outros, o citado artigo 815.º, § 1.º, alínea b), e o artigo 10.º, n.º 2, do citado Decreto-Lei n.º 422/76, devendo, por isso, ser revogado com todas as legais consequências.»

Por seu turno, contra-alegando, o digno agente do Ministério Público disse, essencialmente, o seguinte:

7.º:

«Como o Estado invoca logo o artigo 1.º da sua defesa, ‘a sua causa de pedir’ reporta-se, como a A. expressamente afirma, à deficiente gestão da empresa durante o período de intervenção estatal, geradora de avultados prejuízos.

8.º

Para no artigo 2.º se referir que, ‘contudo, pois, a causa de pedir com os alegados e ruinosos actos de gestão, importa antes de mais apreciar a competência do foro administrativo’.

9.º

Ora, foi com base em factos dos quais a A. fez derivar o seu direito à indemnização que o Estado e a sentença recorrida, aquele invocando, esta decidindo, pela excepção da incompetência absoluta do foro administrativo.

10.º

Assim, por ser despicando repetir, nesta sede, os argumentos carreados nos autos e levados à sentença, sustentadores da incompetência absoluta do Tribunal, o Estado acompanha a sentença recorrida, defendendo, consequentemente, a improcedência do recurso da mesma.»

Collidos os vistos legais, cumpre decidir.

A ora recorrente propôs contra o Estado a presente acção de indemnização, alegando, com interesse para a apreciação da excepção em causa, essencialmente o seguinte:

1) É uma sociedade comercial por quotas de responsabilidade limitada, constituída por escritura de 18 de Dezembro de 1967, posteriormente alterada, tendo por objecto o exercício da indústria de empreitadas de obras públicas e construção civil.

2) Por resolução do Conselho de Ministros de 5 de Fevereiro de 1975 (publicada no *Diário do Governo*, 1.ª série, de 11 de Fevereiro de 1975) foram suspensos os órgãos sociais da ora recorrente e no-

meada uma comissão administrativa, composta por três membros, presidida por um deles, delegado do Governo;

3) Conforme constava da referida resolução, a esta comissão administrativa foram cometidas tarefas de «gestão da empresa pelo prazo necessário à definição da sua viabilidade futura com garantia de aplicação rentável dos capitais a investir e do eficiente aproveitamento dos seus recursos humanos e materiais», «a criação de imediatas condições para prosseguimento da actividade da empresa, por forma a aplicar, com eficiência, a totalidade dos seus trabalhadores», e «a elaboração de um relatório circunstancial, num prazo de 60 dias após a nomeação, que permitisse ao Governo decidir a actuação mais conveniente em relação à empresa para garantia da estabilidade dos seus trabalhadores, da viabilidade económica e situação financeira»;

4) Esta resolução, conforme dela própria consta, foi proferida ao abrigo do Decreto-Lei n.º 670/74 e com o objectivo de salvar a empresa, mantendo o emprego dos seus 600 trabalhadores e, consequentemente, salvar, assim, os superiores interesses da colectividade nacional;

5) Deste modo, o Estado, através do Governo, admitiu que na autora, ora recorrente, existiam algumas das situações previstas nas alíneas do n.º 2 do artigo 1.º do citado Decreto-Lei n.º 670/74;

6) E, por assim ter entendido, suspendeu todos os órgãos sociais da recorrente e nomeou uma comissão administrativa constituída por elementos estranhos à empresa, sem esta sequer ser ouvida, a quem especialmente incumbiu a respectiva gerência;

7) Os gestores assim nomeados pelo Estado tinham todos os poderes estatuídos e legais de administração da empresa, mas haviam de actuar sempre em estreita colaboração e dependência do ministro da tutela, devendo exercer as suas funções e gerir a empresa segundo os meios mais adequados para a prossecução dos objectivos a atingir, cumprindo-lhes observar as orientações que lhes foram dadas pela entidade da tutela;

8) E essa tutela e supervisão eram tão reais e efectivas que, no caso dos autos, o Ministro da Habitação, que era, neste caso, o ministro competente, dispunha no seu Ministério de serviços e funcionários qualificados especialmente designados para orientar, instruir e fiscalizar o pontual cumprimento, pela comissão administrativa, das funções que lhe foram cometidas;

9) Por outro lado, a intervenção do Estado na empresa foi determinada por se ter considerado que esta se encontrava no âmbito da previsão do Decreto-Lei n.º 670/74, de 25 de Novembro, justificando o interesse nacional essa intervenção, para evitar a liquidação ou falência da empresa;

10) Todavia, o inquérito previsto nos artigos 2.º e 3.º do referido decreto-lei não conduziu à prova sequer indiciária de qualquer das situações descritas nas diversas alíneas do n.º 2 do artigo 1.º desse diploma legal;

11) E tanto assim é, que na Resolução do Conselho de Ministros n.º 233/77, de 21 de Setembro (publicada no *Diário da República*, de 27 de Setembro de 1977) se reconheceu não ter existido o condicionalismo exigível pela lei para a intervenção do Estado na empresa;

12) Tratou-se, portanto, de uma intervenção indevida do Estado e desrespeitadora dos diplomas legais ao abrigo dos quais ela se fez, ilegalidade que o próprio Estado reconheceu na resolução que se acaba de citar;

13) Com base nessa Resolução n.º 233/77, a cessão da intervenção do Estado foi determinada com efeitos a partir de 1 de Outubro de 1977, fixando-se o prazo de 60 dias para a gerência da ora recorrente elaborar um programa de actividades e consequente proposta de saneamento financeiro, prazo este ulteriormente prorrogado por mais 60 dias pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 304/77, de 16 de Novembro, pelo que só em 1 de Fevereiro de 1978 é que os administradores da recorrente ficaram a saber se do acto ilegal da intervenção do Estado resultaram ou não prejuízos para a mesma;

14) O valor global dos danos a que se refere a presente acção é o somatório do montante da descapitalização, na parte que é susceptível de quantificação, operada na situação patrimonial líquida com o montante dos juros compensatórios que, quer a título de lucros cessantes quer a título de encargos financeiros efectivamente suportados, tal descapitalização provocou;

15) Tudo como desenvolvidamente vem exposto nos artigos 24.º a 108.º da petição inicial;

16) A causa dos prejuízos cuja reparação a recorrente reclama radica, por um lado, no acto ilícito que o Estado praticou ao decretar a intervenção na empresa, nas condições em que o fez, ou seja, sem ocorrerem as condições que, para tanto, a lei impõe;

17) E, por outro, na má gestão levada a cabo pela comissão administrativa nomeada pelo Governo, que, através do ministério da tutela, a orientava e fiscalizava;

18) Sendo certo ainda que da ilicitude do acto de intervenção podia não ter resultado quaisquer prejuízos para a recorrente; bastaria que o Governo e os gestores a quem cometeu as funções de gerir a empresa tivessem aproveitado eficientemente os recursos humanos e materiais existentes, garantindo a rentabilidade e viabilidade da empresa.

A causa de pedir, no esquema desenhado na petição inicial, consiste, pois, nos prejuízos que a recorrente quantifica em 279 473 000\$ e mais naqueles que vierem a ser liquidados em execução de sentença, e que lhe advieram:

a) Da intervenção ilegal na empresa consubstanciada na resolução do Conselho de Ministros de 5 de Fevereiro de 1975, tomada ao abrigo do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 660/74, que suspendeu os respectivos corpos sociais e nomeou, em sua substituição, uma comissão administrativa;

b) Da gestão ruínosa realizada pela referida comissão administrativa, em desconformidade com os objectivos que deveria prosseguir: contribuir para o desenvolvimento económico e social do País, assegurando a viabilidade e a rentabilidade da empresa;

c) Da deficiente ou errada actividade de orientação e fiscalização exercida pelo ministério da tutela que controlava, de facto, a gestão da empresa.

A sentença sob recurso afastou, por inexistência de nexo de causalidade entre o acto ilícito e o dano, a primeira das apontadas parcelas da causa de pedir, pois, muito embora se não tenham suscitado dúvidas quanto à ilegalidade dessa intervenção nem quanto à caracterização do acto como administrativo, o certo é que a própria recorrente nega esse nexo causal ao afirmar que do acto ilícito da intervenção poderia não ter resultado qualquer prejuízo para a interessada se o Governo e os gestores por ele nomeados tivessem administrado eficientemente a empresa.

A causa dos danos que demandariam reparação situar-se-ia, portanto, na gestão empreendida pela comissão administrativa por parte do Estado [alíneas b) e c) atrás indicadas].

E, quanto a este ponto, entendeu o M.^{mo} Juiz que:

A actuação da comissão administrativa nomeada pelo Governo estava submetida ao direito privado, comercial e civil, uma vez que se tratava da gestão de uma empresa privada;

As orientações providas do Governo não descaracterizam essa actuação, dado o seu carácter genérico;

O Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, é, no caso, inaplicável, uma vez que os membros da comissão administrativa que geriram a empresa em causa não eram órgãos do Estado nem seus agentes administrativos;

Por conseguinte, restaria à ora recorrente a responsabilização do Estado nos termos gerais de direito privado, de acordo com o disposto no artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 422/76, que se reconduzem à responsabilidade dos comitentes pelos actos dos seus comitidos, como vem regulada nos artigos 500.º e 501.º do Código Civil;

Donde concluiu pela incompetência do contencioso administrativo para o conhecimento do pedido.

Não merece qualquer censura a sentença recorrida na parte em que, interpretando o texto da petição inicial, elimina o nexo de causalidade entre o acto ilícito de intervenção e a produção dos danos.

É a própria recorrente quem o afasta nos termos atrás descritos: o acto de intervenção é apresentado como simples condição ou pressuposto da lesão, a sua causa (adequada) vem situada, naquela peça processual, em lugar diverso, na má gestão da empresa levada a cabo conjuntamente pela comissão administrativa e pelo Governo.

Posto isto, entremos na análise da sentença sob recurso na parte em que, considerando as restantes parcelas da causa de pedir, julgou o foro administrativo incompetente para o conhecimento da acção.

Não poderá por-se em dúvida que a intervenção do Estado nas empresas privadas, prevista no Decreto-Lei n.º 660/74 (ao abrigo do qual foi decretada a intervenção em apreço), é ditada por razões de ordem pública.

Esta conclusão retira-se logo da invocação, no preâmbulo do diploma, do n.º 4, alínea e), do Programa do Governo Provisório, introdutório do Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio, que previa «a adopção de novas providências de intervenção do Estado nos sectores básicos da vida económica, designadamente junto de actividades de interesse nacional, sem menosprezo dos legítimos interesses da iniciativa privada».

E que se reforça com a leitura do n.º 1 do artigo 1.º daquele Decreto-Lei n.º 660/74, que dizia que «as empresas privadas, individuais ou colectivas, que não funcionem em termos de contribuir normalmente para a satisfação dos interesses superiores da colectividade nacional poderão ser assistidas pelo Estado na obtenção dos meios financeiros indispensáveis ao seu regular funcionamento e, caso necessário, sujeitas a intervenção directa daquele na sua gestão».

Por outro lado, percorrendo o diploma, constatamos que é ainda «o interesse nacional» que justificará a não liquidação ou não declaração de falência da empresa que continuará assim a sua actividade «com proveito para a economia nacional» (artigo 3.º, n.º 1), como é também o critério do «normal desenvolvimento económico do País» ou dos «interesses superiores da colectividade nacional» que deverá

orientar «os actos de gestão da empresa, bem como os que impliquem a disposição ou oneração dos bens sociais» (artigo 4.º, n.º 4).

E o mesmo pensamento, vertido em expressões semelhantes como a defesa «do interesse nacional» (artigo 2.º) e a preservação do «desenvolvimento económico do País» (artigo 8.º, n.º 3), encontramos nas disposições paralelas do Decreto-Lei n.º 422/76, que revogou e substituiu aquele diploma legal.

O que nos permite afirmar, aliás sem oposição conhecida, que se afigura como acto administrativo, portanto como acto de gestão pública, a resolução do Conselho de Ministros que decreta a intervenção do Estado na gestão de uma empresa privada.

Diz-se na sentença sob recurso, numa outra direcção, que a actuação destes agentes se encontrava submetida a um regime de direito privado (civil e comercial).

Nada temos, efectivamente, a objectar a esta afirmação se a restringirmos ao domínio das relações externas da sociedade, do seu comércio jurídico com terceiros (contrapartes destinatárias das suas prestações industriais, fornecedores de bens e serviços) que integram o seu fim social ou estatutário.

Não se reflectindo directamente neste campo o *ius imperii* que presidiu à intervenção estadual e que enformou o escopo por este prosseguido nem, por outro lado, tendo ocorrido alteração na natureza (privada) da empresa ou da sua actividade, não poderá o acto de intervenção modificar, quanto a estes aspectos, o regime jurídico preexistente (de direito privado).

Mas, se é assim no domínio das relações contratuais da empresa com terceiros, já as coisas apresentam feição diferente nas relações, que poderemos denominar de internas, que intercedem, por um lado, entre os gestores e o Estado (designadamente no tocante ao estatuto funcional e à execução da tarefa pública àqueles cometida) e, por outro, entre o Estado e a empresa (ou os seus proprietários) pelo que diz respeito à responsabilização daquele pelas consequências lesivas que a esta advenham do defeituoso exercício, por parte dos seus gestores, da função pública que lhes havia confiado.

Quer dizer, aqui, e ao contrário do que sucede nos vínculos contratuais da empresa com terceiros, está em jogo uma relação de carácter nitidamente jurispúblicístico: a relação funcional no primeiro caso e a prossecução dos «interesses superiores da colectividade nacional» no segundo que comanda finalisticamente os actos singulares de gestão e cuja inobservância, através destes, se apresenta naturalmente como violação de uma norma ou princípio de direito público.

Podemos, assim, concluir que a actividade desenvolvida pelos gestores do Estado nas empresas intervencionadas, não obstante assumir carácter privatístico na vertente imediata dos negócios jurídicos com terceiros, está vinculada a um fim público, criando também uma relação da mesma natureza a investidura e a manutenção desses agentes em tais funções.

Não é por isso correcto afirmar, como se faz na sentença recorrida, que os membros do conselho administrativo da recorrente não eram órgãos do Estado nem seus agentes administrativos, pelo que não encontraria aplicação, no caso, a disciplina jurídica contida no Decreto-Lei n.º 48 051.

Admite-se que tais gestores se não encontrassem incrustados nos quadros orgânicos do Estado, mas nem por isso, atendendo ao escopo das suas funções e à invocada «estreita dependência» das instâncias

governamentais, poderíamos deixar de considerá-los como agentes administrativos (não funcionários) que, na definição de Marcelo Caetano (*Manual*, vol. II, 10.ª ed., p. 641), «são os indivíduos que, por qualquer título, exerçam actividade ao serviço das pessoas colectivas de direito público, sob a direcção dos respectivos órgãos».

Nenhum obstáculo se oferece, pois, no caso em apreço, ao chamamento do regime da responsabilidade civil do Estado por actos de gestão pública praticados, no exercício das suas funções, pelos respectivos agentes administrativos.

É certo que, aparentemente, deparamos com uma dificuldade: o Decreto-Lei n.º 422/74, que sucedeu ao Decreto-Lei n.º 660/74 na disciplina jurídica da intervenção do Estado nas empresas privadas, veio estabelecer, no seu artigo 10.º, n.º 2, que «a responsabilidade do Estado emergente de actos dos seus representantes será, nos termos gerais, a dos comitentes pelos seus comitidos».

Todavia, a referência a este regime de responsabilidade contido no Código Civil (artigos 500.º e 501.º) assenta num pressuposto que é o da exigência de aplicação de um regime de direito privado aos actos geradores da responsabilidade.

Quer dizer, o legislador ao editar esta norma apenas teve em vista regular a responsabilidade do Estado emergente da actividade de direito privado dos seus representantes, visando aquela vertente externa ou típica das relações da empresa com terceiros, que só poderão demandar o Estado pelos actos dos seus agentes nos termos previstos na lei civil.

Mas não foi seu intuito prescrever que os efeitos lesivos da violação de normas funcionais de direito público, por parte dos agentes do Estado, ficassem submetidos a uma disciplina de direito privado. Com efeito, não estava nas suas preocupações derrogar nesta parte, aliás sem justificação visível, o disposto no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051.

O artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 422/76 há-de, pois, ler-se com o sentido de que a responsabilidade do Estado pelos actos dos seus representantes será regida pelo direito privado na medida em que os actos que lhe sirvam de suporte estejam, também eles, submetidos a esse regime.

É esta interpretação restrita do preceito, imposta pela natureza dos actos ou relações jurídicas subjacentes, que permite harmonizar os dois regimes da responsabilidade do Estado pelos prejuízos derivados da actuação dos seus gestores.

E o que acaba de ser dito vale, por maioria de razão, quanto à causa de pedir atrás referida na alínea c): a deficiente ou errada actividade de orientação e fiscalização levada a cabo pelo ministério da tutela que controlava a gestão da empresa.

Trata-se de uma responsabilização do Estado por factos directamente imputados a funcionários da sua administração central (sem a mediação dos gestores na empresa, o que evita as controvérsias interpretativas em torno do artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 422/76) e que se inserem numa conduta que, nos termos expostos, visava a consecução de um fim público.

Assim, por tudo quanto antecede, uma vez que a causa de pedir na presente acção integra actos de gestão pública que vêm atribuídos a agentes e funcionários do Estado, acorda-se em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando-se a sentença recorrida, que deverá ser substituída por outra que julgue a jurisdição administrativa com-

petente para o julgamento da acção e conheça das questões subsequentes.

Não são devidas custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (vencido: segue declaração de voto).

Declaração de voto

Votei pela confirmação da sentença.

A resolução que decidiu a intervenção na recorrente é um acto de gestão pública.

Certo é que os danos invocados são atribuídos não a esse acto mas a uma alegada actuação ruinosa dos gestores nomeados pelo Estado.

Como tem sido entendido (v. os acórdãos deste Tribunal de 30 de Abril de 1987, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 366, p. 396, de 10 de Dezembro de 1991, recurso n.º 25 431, e de 9 de Julho de 1991, recurso n.º 28 944, e o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 49/81, votado em 28 de Maio de 1981), a responsabilidade do Estado emergente da actuação dos gestores é equiparada à dos comitentes pelos actos dos seus comitidos (artigo 501.º do Código Civil).

Tendo os actos dos gestores a natureza de actos de gestão privada, é competente para conhecer das acções de responsabilidade civil neles derivados o foro comum. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Ajudas de custo (pessoal das Forças Armadas).

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, tendo procedido à revisão global do sistema, contém o regime integral das ajudas de custo do pessoal das Forças Armadas, tendo revogado, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, in fine, do Código Civil, as disposições legais anteriores sobre a matéria.*
- 2 — *A redução das ajudas de custo previstas no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, só tem lugar quando a alimentação ou o alojamento forem prestados pelo Estado em espécie.*

Recurso n.º 31 619, em que são recorrente José Luís Marques da Silva e recorrido o general director do Departamento de Finanças do Exército. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — José Luís Marques da Silva, primeiro-sargento de infantaria, residente em Viseu, impugnou no Tribunal Administrativo de Círculo

de Coimbra o despacho de 25 de Março de 1991, do Sr. General Director do Departamento de Finanças do Exército, que indeferiu o requerimento em que pedira ajudas de custo, a título de alojamento, pela frequência do Curso de Formação de Oficiais, desde 2 de Outubro de 1989, no Instituto Superior Militar, em Águeda.

A sentença de fls. 23 e seguintes negou provimento ao recurso, dela tendo o recorrente interposto o presente recurso jurisdicional, em cuja alegação, oportunamente apresentada, formulou as conclusões seguintes:

«I) O recorrente, ao frequentar no Instituto Superior Militar o Curso de Formação de Oficiais (condição especial, indispensável, para a sua progressão na carreira, com acesso a oficial), passou a estar na situação legal de deslocação por dias sucessivos, regulada pelo Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril;

II) O Decreto-Lei n.º 119/85 é o diploma legal que regula especificadamente essa situação, fixando, no seu artigo 4.º, as condições da atribuição das ajudas de custo;

III) O Estado assegurou ao recorrente a alimentação em espécie, não o fazendo, no entanto, no que respeita ao alojamento, que não assegurou, mas apenas participou por subsídio em dinheiro, fixado pelo despacho conjunto MDN/MF A-37/88, de 1 de Abril de 1988;

IV) As ajudas de custo a que o recorrente tinha direito eram, assim, reduzidas de 45%, nos termos da primeira parte do artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85;

V) A autoridade recorrida aplicou, no entanto, a segunda parte dessa disposição, reduzindo tais ajudas de 90%;

VI) Esse entendimento carece de base legal, já que o despacho conjunto MDN/MF mencionado na conclusão III) não refere, quanto ao alojamento, qualquer acto legislativo que autorize a atribuição de subsídio em dinheiro;

VII) E tinha de o fazer, sob pena de inconstitucionalidade (Constituição da República Portuguesa, artigo 115.º, n.º 7);

VIII) Mas ainda que esse acto legislativo existisse — e não existe, ao contrário do que se diz na sentença recorrida, que invoca preceito legal inexistente, por revogado por legislação posterior específica —, o referido despacho conjunto, como despacho normativo interno ou regulamento interno que é, não podia contrariar o preceituado no referido artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, sob pena de violação do princípio constitucional da hierarquia dos actos normativos (Constituição da República Portuguesa, artigo 115.º, n.ºs 5 e 7);

IX) A sentença recorrida, ao negar provimento ao recurso contencioso, violou, *inter alia*, as disposições legais citadas nestas conclusões, máxime o artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, pelo que deve ser revogada.»

Não houve contra-alegação.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu o parecer de fls. 47 a 49, que conclui nos seguintes termos:

«7 — Cremos, em suma, que a sentença infringiu, por erro de interpretação, o disposto no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, pelo que deve ser revogada.

Consequentemente, deverá ser anulado o acto contenciosamente recorrido, por vício de violação do mesmo normativo;

8) Anulado o acto, e perspectivando a execução do julgado, será conveniente esclarecer que, obtendo o interessado os 55% de ajudas de custo, não os poderá cumular com o subsídio que foi recebendo.

O montante desse subsídio deverá ser englobado a título de fracção do que tinha a receber.»

Após os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Apurou-se a seguinte matéria de facto:

A) O recorrente é primeiro-sargento de infantaria, no Batalhão do Serviço Geral do Exército, em Lisboa, estando a frequentar em Águeda, no Instituto Superior Militar, o Curso de Formação de Oficiais, que teve início em 2 de Outubro de 1989;

B) Durante a frequência do Curso está a ser abonado de alimentação em espécie, o que não acontece relativamente ao alojamento, recebendo, em substituição do alojamento em espécie, um subsídio de alojamento, acrescido de 10 % de ajudas de custo;

C) Por despacho de 25 de Março de 1991, do general director do Departamento de Finanças, no uso de competência delegada pelo general Chefe do Estado-Maior do Exército, exarado sobre a informação n.º 177, de 19 de Março de 1991, da chefia do Centro Financeiro do Exército, foi indeferido, por força do Despacho conjunto A-37/88/XI, de 16 de Março de 1988, dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, o requerimento de 6 de Fevereiro de 1991, em que o ora recorrente solicitou o abono de ajudas de custo reduzidas a 55 %, durante a frequência do CFO/ISM, por não lhe ser fornecido o alojamento em espécie.

3 — A sentença recorrida negou provimento ao recurso contencioso interposto pelo recorrente do despacho do general director do Departamento de Finanças do Exército, de 25 de Março de 1991, acabado de referir, que, por sua vez, lhe recusara o pedido de abono de 55 % do montante das ajudas de custo, que entendia ser-lhe devido, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, por se encontrar a frequentar o Instituto Superior Militar, em Águeda, que não é o seu domicílio legal.

O recorrente, com o apoio do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal, arguiu a sentença de erro de julgamento por não ter respeitado o n.º 3 do artigo 4.º do citado Decreto-Lei n.º 119/85, o que o despacho contenciosamente impugnado já havia violado.

O cerne da questão está, assim, em saber se à situação do recorrente por ele invocada é aplicável o regime do Decreto-Lei n.º 119/85, que veio regular as condições de abono de ajudas de custo a militares e civis das Forças Armadas, paralelamente ao que se havia feito através do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, para a generalidade dos funcionários do Estado e com o confessado propósito de «reunir num único diploma as diversas disposições legais relativas ao abono de ajudas de custo ao pessoal dos três ramos das Forças Armadas», com elucida o respectivo preâmbulo.

Deste modo, o Decreto-Lei n.º 119/85, tendo procedido à revisão global do regime de ajudas de custo ao pessoal em serviço nas Forças Armadas, militar ou não, para o reajustar em função das regras gerais estabelecidas para a generalidade dos funcionários do Estado, passou a ser o único diploma aplicável às situações geradoras desse abono, com exclusão dos diplomas anteriores que dispusessem, em conjunto ou em separado, sobre as componentes do mesmo abono, revogados que foram conforme o disposto no artigo 7.º, n.º 2, *in fine*, do Código Civil.

Por ajudas de custo entende-se, conceitualmente, o abono que é devido a um agente que, por razões de serviço e independentemente da sua vontade, tem de se deslocar do seu domicílio legal para local

situado a mais de certa distância e aí permanecer em serviço um mínimo de tempo, com a finalidade de o compensar não apenas do incómodo que a própria deslocação constitui mas também das despesas de alimentação e de alojamento que lhe forem inerentes e que só por essa razão tem de suportar. De tal modo que, não implicando a deslocação a realização destas despesas ou de todas elas nem se prolongando por mais do que o tempo legalmente irrelevante, circunstância que minimiza o incómodo por ela provocado, não há lugar ao abono ou dá-se a sua redução, conforme as circunstâncias.

É este o regime que, nas suas linhas gerais, ficou estabelecido no Decreto-Lei n.º 119/85.

Com efeito, nele se atribui o direito a ajudas de custo por deslocações em serviço não solicitadas pelo interessado, diárias ou por dias sucessivos, que tenham lugar para além de certa distância da residência oficial, nos termos definidos no artigo 1.º; e se definem as percentagens de redução do abono em função da duração da deslocação e da necessidade de fazer face ou não a despesas com alimentação e alojamento, conforme o estabelecido nos artigos 3.º e 4.º

As ajudas de custo abandonadas ao pessoal das Forças Armadas, quando devam ter lugar, englobam, pois, as prestações devidas por alimentação e alojamento, por isso não podendo estes encargos ser, em princípio, compensados por outra via, sem embargo da sua prestação em espécie.

Posto isto, vejamos se a situação do recorrente se enquadra no âmbito do Decreto-Lei n.º 119/85.

4 — Como ficou apurado, o recorrente, primeiro-sargento de infantaria no Batalhão do Serviço Geral do Exército, em Lisboa, passou, em 2 de Outubro de 1989, a frequentar o Curso de Formação de Oficiais no Instituto Superior Militar, em Águeda, aqui recebendo alimentação mas não alojamento; por isso, lhe passou a ser abonado, por via que se não apurou, um subsídio monetário de alojamento e uma percentagem de 10 % de ajudas de custo.

Não havendo qualquer notícia de que a descrita situação seja consequência de solicitação do interessado, é seguro que este foi deslocado, em serviço, da sua residência oficial para localidade muito distante, durante, pelo menos, o período de duração do Curso que foi frequentar, o que constitui deslocação por dias sucessivos, geradora do direito a abono de ajudas de custo, sem a limitação temporal prevista no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 119/85 (90 dias seguidos), atento o disposto no n.º 2 do mesmo preceito — trata-se de instruindo em curso de duração superior àquele limite —, abono que, quanto ao primeiro e ao último dia, tem as reduções previstas nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º daquele diploma, mas é de 100 % quanto aos restantes dias, conforme a alínea *c*) deste mesmo número.

Esta regra geral tem, porém, de ser compaginada com a situação concreta do recorrente, que é a de lhe ser fornecida alimentação no Instituto, que, todavia, não lhe dá alojamento.

Funciona, então, a regra do 3 do citado artigo 4.º, que assim reza:

«Nas deslocações por dias sucessivos, em que o alojamento ou a alimentação sejam assegurados pelo Estado, as ajudas de custo são reduzidas de 45 % quando se verifique uma daquelas hipóteses e de 90 % quando se verificarem ambas.»

Por esta forma se estabelece com nitidez a percentagem correspondente a cada uma das componentes das ajudas de custo: 90%, na proporção de metade para cada uma, relativamente a alimentação e alojamento; 10%, compensando o incómodo da deslocação.

Ora, estando o recorrente a ser abonado de alimentação no Instituto onde se encontra em serviço, carecendo, portanto, de fazer face não à correspondente despesa mas apenas à de alojamento, que ali não tem, cabe-lhe então o abono da ajuda de custo reduzida apenas da respectiva percentagem de 45%.

Mas, opõe a autoridade recorrida, estando o recorrente a receber, além de alimentação em espécie, um subsídio de alojamento, tanto este como aquela lhe estão a ser assegurados pelo Estado, pelo que, verificando-se as duas hipóteses previstas naquele preceito, a redução das ajudas de custo é de 90%.

Não e esse, porém, o entendimento correcto do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85.

Este preceito, na verdade, só impõe a redução da ajuda de custo a 10% quando o Estado liberta o seu agente dos encargos com alimentação e alojamento ao proporcionar-lhos em espécie, ficando por ressarcir então apenas o incómodo da deslocação.

Isso não só resulta do conceito e finalidade da ajuda de custo como do próprio contexto do Decreto-Lei n.º 119/85, cujo artigo 5.º é bem elucidativo.

Dispõe-se aí, no n.º 1: «Atendendo a que as percentagens referidas nos artigos 3.º e 4.º correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e dormida, não haverá lugar aos respectivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 4.º»

Este preceito é, assim, expresso no sentido de que só a prestação em espécie de alimentação e de alojamento pelo Estado ao seu agente exclui o pagamento da parte do abono das ajudas de custo correspondente às respectivas despesas, traduzidas pelas estabelecidas percentagens do abono, ao mesmo interessado só restando, por outros encargos de no caso não ter, a compensação pelo incómodo da deslocação, fixada nos restantes 10%.

Não é, pois, relevante para excluir a aplicação do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85 a prestação de qualquer subsídio de alojamento, que só poderá ser considerado como parte da percentagem da ajuda de custo que deva ser abonada.

Tanto mais quanto é certo que, segundo o n.º 2 do citado artigo 5.º, «quando as despesas decorrentes dos fornecimentos previstos no número anterior [refeições e dormida] forem suportadas pelo Estado, os respectivos encargos não podem exceder os valores correspondentes às percentagens das respectivas prestações», o que acentua que a liberação pelo Estado do encargo de ajudas de custo nas suas vertentes de alojamento e alimentação, quando não prestadas em espécie, é em função das correspondentes percentagens a que o respectivo agente tem sempre direito.

A sentença recorrida deveria, pois, ter concedido provimento ao recurso contencioso, por aplicação do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85.

5 — Termos em que, concedendo-se provimento ao presente recurso jurisdicional, se revoga a sentença recorrida e, provendo o recurso contencioso, se anula o acto nele impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Intimação para passagem de certidões.

Doutrina que dimana da decisão:

Na apreciação do pedido de intimação para passagem de certidões não há que ponderar a notariada ou não dos factos a que os mesmos respeitam.

Recurso n.º 31 743, em que são recorrente o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea e recorrido António Augusto Pereira Marques. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — António Augusto Pereira Marques, CAP TOC NIP 004438-F, residente em Odivelas, requereu no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa a intimação do Sr. General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea para mandar passar certidões de documentos por ele solicitadas em requerimento de 3 de Novembro de 1982, destinadas «a fazer prova plena dos factos que contêm, na medida em que requeridos, nos autos que correm seus termos pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, sob o n.º 221/90, 2.ª Secção».

Deferindo o pedido, o Sr. Juiz daquele Tribunal, pelo despacho de fl. 34, intimou a autoridade requerida a passar tais certidões no prazo de 10 dias.

De tal decisão interpôs essa autoridade o presente recurso jurisdicional, em cuja alegação, oportunamente apresentada, concluiu nos seguintes termos:

«A) Assim como a ninguém é lícito pedir seja a que entidade for certidões de *Diários da República*, também ao oficial recorrido não é permitido requerer ao recorrente certidões de *Ordens de Serviço*, por isso que estas são precisamente as publicações oficiais da Força Aérea, e daí invocáveis a todo o tempo pelo interessado sem necessidade de qualquer certificação especial (n.º 1 do artigo 514.º do Código de Processo Civil);

B) Ao fazê-lo, e ainda repetir o requerimento de passagem de certidões de outros documentos que já lhe tinham sido enviadas ou estavam em vias de o ser, o oficial recorrido deduziu pretensão cujo teor preenche por inteiro a previsão do n.º 2 do artigo 456.º do mesmo

compêndio legal, pelo que deve ser condenado como litigante de má-fé;

C) Do que vem de ser resumido também se segue não estar aqui em causa qualquer questão de litispendência ou de secretismo ou confidencialidade de documentos.»

Contra-alegou o recorrido, sustentando a ineficácia da alegação do recorrente, por não estar subscrita por advogado ou licenciado em direito, e, por outro lado, a manutenção do despacho recorrido.

Regularizado o mandato do recorrente, conforme os artigos 104.º, n.º 2, da Lei de Processo e 33.º do Código de Processo Civil, foi o mesmo notificado para completar as conclusões da sua alegação, com especificação da norma ou normas jurídicas violadas pela decisão recorrida, o que fez do seguinte modo:

«[...] deve o despacho recorrido ser revogado por errada interpretação e ou aplicação, *inter alia*, da alínea *d*) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 40 949, de 28 de Dezembro de 1956, do n.º 1 do artigo 5.º do Código Civil, artigo 1.º da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho, e artigo 514.º do Código de Processo Civil e do n.º 2 do artigo 456.º deste último compêndio de normas.»

Respondeu o recorrido, ao abrigo do n.º 4 do artigo 690.º do Código de Processo Civil, sustentando não ter a decisão sob recurso violado qualquer daqueles preceitos legais.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu o parecer de fl. 55 no sentido do não provimento do recurso.

Após os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Os documentos, em número de 35, cuja certificação o ora recorrido pediu ao ora recorrente pelo requerimento de fls. 4 a 7, são, para além de *Ordens de Serviço* ou de *Ordens da Força Aérea*, a «nota» n.º 289/83, enviada pelo director do IAEFA ao general Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), uma ficha de informação do requerente relativa ao período de 1 de Maio de 1986 a 30 de Abril de 1987, os documentos em que o CEMFA se baseou para emitir um despacho de 19 de Maio de 1991, a informação n.º 442/CP, de 6 de Dezembro de 1984, que serviu de suporte ao despacho do general SUB CEMFA, de 21 de Fevereiro de 1985, graus de credenciação e data de atribuição NATO, anteriores a 1980, e nacionais, durante todo o tempo em que o requerente permaneceu ao serviço, e o despacho de 23 de Maio de 1986 do CEMFA, na parte em que contém a nomeação para o CGGA 86/87 dos CAP TOC Amarelo da Cruz, Braga Marques e Duque Pereira.

A decisão sob recurso, invocando o artigo 82.º da Lei de Processo, tido como afloramento do artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República, deferiu o pedido nos seguintes termos:

«Ora, no caso dos autos, o requerente indica o fim que se propõe alcançar — fazer prova plena dos factos constantes na acção de responsabilidade civil, pendente neste Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

Não vem excluído que os documentos requeridos e difundidos nas unidades, pelas formas habituais, como as *Ordens de Serviço*, não estejam disponíveis nos arquivos dessas mesmas unidades.

Não se prova que as matérias sejam secretas ou confidenciais.

Além disso, não se nos afigura que haja uma duplicação dos meios processuais, uma vez que estamos no domínio do contencioso administrativo e não no processo cível.»

A mesma decisão não condenou o requerente como litigante de má-fé, «por não se verificarem os pressupostos referidos no artigo 456.º, n.º 2, do Código de Processo Civil».

Vejamos então se, ao decidir assim, o Sr. Juiz *a quo* violou as disposições legais invocadas pelo recorrente.

3 — A decisão em apreço, como se viu, intimou o ora recorrente a passar as certidões que lhe foram requeridas pelo ora recorrido, por considerar verificados os pressupostos respectivos, apontados no artigo 82.º da Lei de Processo.

Não contestando a verificação desses pressupostos, o recorrente, todavia, aponta como violados por essa decisão preceitos legais, que, como se vai ver, esta não considerou nem tinha de considerar.

Desde logo, a alínea *d*) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 40 949, de 28 de Dezembro de 1956 — que o recorrido tem como revogado e que, de facto, é um preceito que apenas respeitou à competência de um departamento governamental militar que, há muito, deixou de integrar o Governo, onde, agora, as Forças Armadas se inserem através do Ministério da Defesa Nacional (artigo 35.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro) —, mesmo que considerado apenas como elemento caracterizador das *Ordens de Serviço* dos departamentos da Força Aérea, definindo-as como colecção de «todos os diplomas legais e regulamentares que interessem à Força Aérea», nada interfere com a aplicação e o disposto no artigo 82.º da Lei de Processo, visto não impedir — a lei admite, até, certidões de certidões (artigo 384.º do Código Civil) — que delas ou de actos ou documentos nelas coligidos e, como elas, devidamente arquivados na competente repartição, se passem as certidões respectivas, que precisamente se destinam a reproduzir o teor daqueles perante qualquer interessado ou entidade pública (artigo 383.º do Código Civil).

Por seu lado, o n.º 1 do artigo 5.º do Código Civil dispõe que «a lei só se torna obrigatória depois de publicada no jornal oficial» que, conforme o artigo 1.º da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho, também invocado pelo recorrente, é o *Diário da República*.

A violação destas normas pela decisão recorrida ter-se-ia consumado se o Sr. Juiz *a quo* nesta tivesse feito aplicação de preceito legal não publicado no *Diário da República*.

Mas é manifesto que isso não ocorreu, uma vez que tal decisão se ancora no artigo 82.º da Lei de Processo e no artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República, cuja eficácia jurídica ninguém contesta e cujos pressupostos se tiveram por verificados.

Por outro lado, ainda, o também invocado artigo 514.º, n.º 1, do Código de Processo Civil contém uma regra probatória, dispondo que «não carecem de prova nem de alegação os factos notórios, devendo considerar-se como tais os factos que são do conhecimento geral».

Trata-se de uma regra por força da qual, no caso e no tribunal em que ela tem de funcionar, esse mesmo tribunal aceita, independentemente de alegação e prova, portanto com liberação do respectivo ónus, e para efeitos da concreta decisão que tem de tomar, factos que, no exercício da sua competência judicatória, considere notórios.

Mas, no caso em apreço, não estava em causa a aplicação de tal regra, uma vez que, para emitir pronúncia sobre o pedido formulado, o Sr. Juiz *a quo* não tinha que ponderar sobre a notoriedade de quaisquer factos, pois apenas lhe cabia apreciar, por imposição do apontado artigo 82.º da Lei de Processo a que o pedido se acolhia,

se as certidões pretendidas se destinavam a ser usadas em meios contenciosos ou administrativos e se a respectiva matéria era de natureza secreta ou confidencial. Aliás, mesmo que a certidão respeitasse a factos susceptíveis de ser considerados notórios, como parece sustentar o recorrente, isso não poderia constituir obstáculo à emissão de tal documento, visto a notoriedade do facto, conforme o invocado artigo 514.º, n.º 1, só relevar, como salientado já foi, no âmbito da apreciação do pedido feito no meio processual em que tal facto fosse invocado e ao qual a certidão se destinaria, onde, de resto, aquele preceito não obsta a que o interessado, por cautela, queira provar o facto que possa ser considerado notório.

Finalmente, o recorrente aponta como violado pela decisão recorrida o n.º 2 do artigo 456.º do Código de Processo Civil, que caracteriza a litigação de má-fé.

Mas, tendo o Sr. Juiz *a quo* deferido na totalidade a pretensão do requerente, ora recorrido, não tinha por isso razões para decretar a condenação deste como litigante de má-fé, não tendo, assim, sido violado aquele preceito legal.

4 — Resta considerar que, em termos de má-fé, é agora o recorrido quem, na sua contra-alegação, sustenta a condenação do recorrente em multa e indemnização nos termos do citado artigo 456.º do Código de Processo Civil.

Não há, porém, quaisquer razões que apontem em tal sentido.

Na verdade, o recorrente limitou-se a exercer um direito que a lei lhe confere — o direito ao recurso —, não se vendo que tivesse feito desse meio um uso manifestamente reprovável com fim menos lícito, designadamente o de entorpecer a acção da justiça.

Aduziu as suas razões dentro do ponto de vista em que se colocou, não sendo lícito concluir, à míngua de outros elementos, que a falta de fundamento das suas alegações, resultante de erro sobre o entendimento e a aplicação das normas que invocou, evidencie litigação de má-fé ou sequer censurável, por temerária.

Daí, não haver razões para sancionar o recorrente como litigante de má-fé.

5 — Termos em que se nega provimento ao presente recurso jurisdicional.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Abono de ajudas de custo. Funcionário municipal. Domicílio necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos termos do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, a residência oficial para efeito de abono de ajudas de custo é a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.*
- 2 — *O domicílio necessário no caso de um funcionário municipal cuja actividade abrange todo o território do município é a periferia da localidade da respectiva sede onde o funcionário faz a marcação pontográfica de entrada e saída, aí recebendo dos seus superiores hierárquicos as ordens e instruções de serviço que comportam deslocações a outros pontos do município para executar trabalhos por conta da entidade empregadora.*
- 3 — *Relativamente a essas deslocações em serviço, fora do seu domicílio necessário, tem o funcionário direito a abono de ajudas de custo, nos termos definidos no citado Decreto-Lei n.º 519-M/79.*

Recurso n.º 31 771, em que são recorrente a Câmara Municipal de Castelo Branco e recorrido António Francisco Esteves. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Câmara Municipal de Castelo Branco recorre jurisdicionalmente de uma sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que anulou um acto de indeferimento tácito que recaiu sobre um requerimento que àquele órgão autárquico fora dirigido pelo seu funcionário António Francisco Esteves, marleteiro, no sentido de que lhe fossem pagas as ajudas de custo relativas aos meses de Abril e Maio de 1991, respeitantes a deslocações efectuadas para além de 5 km da sua residência oficial.

Na sua alegação, conclui a recorrente da seguinte forma:

«a) O domicílio necessário dos funcionários e agentes que não têm local certo de exercício de funções é o local onde se situa o centro de actividade funcional desde que aí estejam colocados com carácter de permanência;

b) No caso *sub judice*, o trabalhador não está colocado com carácter de permanência na localidade onde se situa o centro da sua actividade profissional;

c) Daí que a resolução jurídica da questão não possa ser resolvida pela subsunção do caso ao n.º 2 do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro;

d) Na ausência de força vinculativa geral do despacho conjunto ministerial, a lacuna da lei deverá ser integrada nos termos do disposto no artigo 87.º do Código Civil.»

O recorrido não contra-alegou e o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Pelos fundamentos constantes da douda sentença recorrida, na linha, aliás, do parecer do Ministério Público na 1.ª instância, sou de parecer que o recurso não merece provimento.»

A matéria de facto que, de resto, não vem controvertida é a seguinte:

A) O ora recorrido é funcionário da Câmara Municipal de Castelo Branco, com a categoria de marleteiro;

B) O mesmo exerce a sua actividade não só na localidade sede do município mas em outras localidades pertencentes à área deste;

C) É na sede do município que o recorrido recebe ordens dos seus superiores hierárquicos e, sempre que necessário, para se deslocar a outras localidades da área do município para executar trabalhos por conta da recorrente;

D) Para a execução de serviços que lhe foram superiormente distribuídos, o recorrido teve de deslocar-se, nos dias e às localidades discriminadas no documento junto a fl. 9, que se dá como reproduzido, localidades que distam mais de 5 km do limite periférico da localidade sede do município;

E) Em 25 de Junho de 1991, o ora recorrido dirigiu ao presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco um requerimento em que solicitava «o pagamento das ajudas de custo relativas aos meses de Abril e Maio de 1991, a que se refere o *boletim itinerário* anexo ao requerimento, respeitante a deslocações diárias que meses e meses efectuou para além dos 5 km da residência oficial, nos termos dos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro»;

F) Sobre o aludido requerimento não recai despacho ou deliberação.

A questão que se coloca no presente recurso é a da interpretação do conceito de «residência oficial», constante do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, para efeito de averiguar qual seja essa residência no caso de um funcionário que, como o recorrido, exerce as suas funções profissionais em toda a área do município em apreço.

Vejamos, pois.

O Decreto-Lei n.º 519-A/79, que veio estabelecer normas relativas ao abono de ajudas de custo pelas deslocações em serviço público no território nacional por parte dos funcionários, entre outros, da administração central, regional e local, preceitua, no seu artigo 1.º, n.º 1, que os mesmos têm direito ao referido abono quando deslocados da sua residência oficial por motivo de serviço.

E o artigo 2.º adianta, quanto à definição do conceito de «residência oficial», o seguinte:

«1 — Considera-se residência oficial, para efeitos do abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.

2 — O domicílio necessário é determinado pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço, por aquele onde exercer as respectivas funções, se for colocado noutra local, ou, não havendo local certo, por aquele onde se situe o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência e ainda pelo estabelecido em lei especial.»

Defende a autarquia que, não tendo o ora recorrido lugar certo de exercício de funções nem estando colocado em permanência em localidade que possa ser considerada centro da sua actividade funcional, o seu domicílio necessário é constituído por toda a área do município, não tendo assim direito ao percibimento de quaisquer ajudas de custo dentro desse limite territorial.

Mas não é de modo nenhum de acompanhar este entendimento.

A residência oficial para efeitos de abono de ajudas de custo é, como estabelece o n.º 1 do transcrito artigo 2.º, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.

Ele tem, pois, a obrigação e também o direito de estabelecer a sua residência numa localidade cujo perímetro delimitará assim o seu domicílio necessário.

É este o princípio geral que se consigna naquele preceito.

Sobre a determinação em concreto dessa localidade, por conseguinte, como norma de desenvolvimento do apontado princípio, subordinada a essa precisa declaração, é o que nos surge no n.º 2 do mesmo artigo.

Será a localidade onde o funcionário tomou posse do cargo se aí ficou a prestar serviço, mas também poderá ser qualquer outro onde exerça efectivamente as suas funções; ou, não havendo lugar certo, como no caso em discussão nos autos, aquele onde se situar o centro da sua actividade funcional desde que aí esteja colocado com carácter de permanência.

O objectivo que o legislador teve em vista com esta norma foi flexibilizar a fixação do domicílio necessário dos funcionários ou agentes de acordo com a localização do centro de gravidade da sua actividade funcional e não diluir o conceito por todo o território onde se possa estender essa actividade, retirando-lhe toda a racionalidade.

Pois mal se compreenderia que, obrigado o servidor da entidade pública a deslocar-se regularmente, no exercício das suas funções, para fora do perímetro da localidade onde estabeleceu residência por aí se situar o núcleo fundamental do seu trabalho ou a sede da entidade empregadora onde esta lhe emite as ordens de serviço, lhe fosse negado tal abono justamente com fundamento na regularidade dessas deslocações quando ele lhe seria indubitavelmente creditado se, por ventura, elas tivessem carácter meramente ocasional.

Resultado absurdo que demonstra plenamente o desacerto da interpretação do preceito feito pela recorrente.

Por outro lado, os argumentos com que defende a sua tese não revelam consistência.

Ora vejamos.

A circunstância de o recorrido não ter um local certo para realizar a sua actividade funcional não é, como acabamos de ver, decisiva, sendo certo que vem provado que é na sede do município que o recorrido faz a marcação pontográfica de entrada e saída, aí recebendo dos seus superiores hierárquicos as ordens e instruções de serviço que comportam deslocações a outras localidades do município para executar trabalhos por conta da recorrente. É quanto basta para considerarmos a situação do recorrido subsumível à previsão do artigo 2.º, n.º 2, do citado decreto-lei e que o centro da sua actividade funcional, com carácter de permanência, se situa na sede do município.

Aliás, ainda que assim não fosse e se admitisse a existência de uma lacuna por se entender que a letra do trecho legal «centro da sua actividade funcional desde que aí esteja colocado com carácter de permanência» não abrangeria a situação do recorrido, nem por isso deixaria de se impor a aplicação desse mesmo preceito por via analógica. Pois, havendo que fixar, pelas razões apontadas, numa localidade a residência oficial do funcionário, ao critério legal da permanência da actividade funcional, sempre equivaleria o da mencionada marcação pontográfica de entrada e saída e da recolha regular de ordens de serviço dos superiores hierárquicos.

Por outro lado, a circunstância de o abono das ajudas de custo ter como fim compensar ou indemnizar os funcionários e agentes pelas despesas acrescidas que lhe advêm das deslocações em serviço

a zonas fora da sua residência oficial apenas corrobora o ponto de vista exposto.

E se, porventura, como afirma a entidade recorrente, o recorrido em tais deslocações é transportado em viaturas do município, daí não lhe advirá qualquer benefício. Pois, nessa parte, não haverá lugar aos respectivos abonos, uma vez que essa prestação é fornecida em espécie pela entidade empregadora (artigo 7.º, n.º 5, do mesmo decreto-lei).

Finalmente, a doutrina oposta constante do despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano e da Reforma Administrativa de 26 de Janeiro de 1983 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Fevereiro de 1983), não oferecendo qualquer argumento a favor da tese que consagra, não tem a virtualidade de se impor, com eficácia externa, como fonte de direito, ainda que sob a forma de norma interpretativa, por a tanto opor o disposto no n.º 5 do artigo 115.º da Constituição da República.

Assim, improcedendo todas as conclusões da alegação da recorrente, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 22 de Abril de 1993.

Assunto:

Acção de perda de mandato (artigo 11.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro). Aplicação das leis no tempo. Ónus de impugnação especificada. Impossibilidade de o autarca celebrar contratos com a autarquia.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O regime processual constante do artigo 11.º da Lei n.º 87/89 aplica-se aos factos anteriores à sua vigência, sendo certo que aqueles são valorados face ao direito substantivo vigente à data da sua prática.*
- 2 — *Vigora nestas acções o ónus de impugnação especificada na contestação — artigo 840.º do Código Administrativo e artigo 50.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*
- 3 — *O titular de órgão da Administração não pode intervir em contrato, quer se limite a actuar em representação da pessoa colectiva, não figurando formalmente no negócio (nele tendo, no entanto, interesse particular), quer figure no negócio como contraparte da pessoa colectiva, para o efeito representada por outros. Já assim era à luz do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro.*

4 — Proceda a acção de perda de mandato de presidente de junta de freguesia que em 1986, 1988 e 1989, então secretário da junta, fez para esta obras de empreitada.

Recurso n.º 31 975, em que são recorrente o Ministério Público e recorrido José Carvalho Teixeira. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

O Ministério Público propôs em 21 de Outubro de 1992 no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto acção para declaração de perda de mandato, ao abrigo do artigo 11.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, contra José Carvalho Teixeira, industrial da construção civil, aduzindo:

Na sequência das eleições autárquicas ocorridas em Dezembro de 1985, o R. foi eleito membro da Assembleia de Freguesia de Infesta, concelho de Celorico de Basto, tendo integrado, no mandato eleitoral delas decorrente (1986-1989), como vogal, o órgão executivo da referida freguesia, desempenhando as funções de secretário;

Tendo sido igualmente eleito para a mesma Assembleia de Freguesia no actual mandato, isto é, entre 1990 e 1993, em virtude de acto eleitoral ocorrido em Dezembro de 1989, desempenhando desta feita as funções de presidente da respectiva Junta;

Na sequência de denúncia feita ao inspector-geral de Finanças e ao governador civil de Braga, por irregularidades praticadas na gestão autárquica de Infesta, foi ordenada a realização de um inquérito à referida Junta de Freguesia;

No decurso do qual se apurou que no período do mandato imediatamente anterior ao actual, isto é, de 1986 a 1989, o R., mediante contrato verbal, executou obras e prestou serviços a favor do órgão autárquico de que era e é membro;

Assim, no decurso do ano de 1986, procedeu à construção de um muro de suporte no caminho de Rebordões, no lugar da Quinta da Biqueira, tendo recebido em pagamento da Junta 200 000\$;

Entre finais de 1988 e início de 1989, também por contrato verbal, executou obras no cemitério paroquial de Infesta, que consistiram na construção de passeios e limpeza, tendo recebido em pagamento da Junta 36 000\$;

No decurso de 1989, mediante novo contrato verbal celebrado com a Junta, executou obras no caminho público de Rebordões, Ponte do Freixo-Fojo, que consistiram na construção de valetas e limpeza do caminho, cujo valor orçou em 36 000\$, que recebeu do órgão autárquico;

O R. interveio, no exercício das suas funções, nos processos deliberativos da Junta de Freguesia de Infesta, onde se decidiu pela adjudicação das referidas obras;

Atenta a sua qualidade de industrial de construção civil, detinha o R. manifesto interesse na celebração dos contratos;

Os valores indicados, embora não coincidentes com os documentos contabilísticos disponíveis, foram determinados e apurados pela Inspeção-Geral de Finanças, de acordo com os elementos fornecidos pelo próprio R.;

Incorreu o R. no disposto nos artigos 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, 70.º, n.º 1, alínea *d*), da Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 100/84, de 29 de Março) e 9.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, este agora em vigor;

A Inspeção-Geral de Finanças formulou proposta no sentido de perda do mandato, que mereceu a concordância da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, por despacho de 9 de Setembro de 1992;

Pediu, a terminar, se declare perdido o actual mandato do R. como presidente da Junta de Freguesia de Infesta.

II

Contestou o R. (fls. 53 e seguintes), aduzindo:

Esta acção é o corolário da perseguição política e pessoal que lhe têm movido dois ou três elementos da «oposição»;

Não se negam erros, mas, numa freguesia sem orçamento digno, é necessário gerir de forma muiuto especial o pouco que há para se fazerem algumas obras;

Todas as obras referidas na petição foram executadas por administração directa pela Junta;

Se assim não tivesse sido, a adjudicação a um terceiro implicaria um custo superior em 40% a 50%;

Assim, deve averiguar-se se houve lucros do empreiteiro ou se o custo suportado pela autarquia não foi além dos gastos, sem vantagem para aquele;

Na realidade, a Junta só pagou os materiais e a mão-de-obra;

O R. em tais obras não actuou como empreiteiro nem contratou as obras para si;

Agiu como representante da Junta, esta a executar por si os trabalhos;

Nessa qualidade, pagou ao pessoal contratado directamente pela Junta para trabalhar à jorna;

Dirigiu a execução das obras, pois percebia do assunto;

Nunca recebeu para si qualquer importância produto de contrato ou lucro;

Deve ser absolvido do pedido.

III

Instruído o processo e produzidas as alegações (fls. 107 e seguintes), a fls. 166 e seguintes lavrou o M.º Juiz sentença, na qual fixou a seguinte matéria de facto:

1 — Na sequência das eleições autárquicas ocorridas em Dezembro de 1985, o R. foi eleito membro da Assembleia de Freguesia de Infesta, município de Celorico de Basto, tendo integrado no mandato eleitoral delas decorrente (1986-1989), como vogal, o órgão executivo da referida freguesia, desempenhando as funções de secretário.

2 — Foi igualmente eleito para a mesma Assembleia de Freguesia no mandato em curso, para o período que decorre entre 1990 e 1993, em virtude do acto eleitoral ocorrido em Dezembro de 1989, desempenhando as funções de presidente da respectiva Junta.

3 — Na sequência de uma denúncia feita ao inspector-geral de Finanças e ao governador civil do distrito de Braga, foi ordenada a realização de um inquérito àquela Junta, por despacho de 24 de Abril de 1991 do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento.

4 — A Junta de Freguesia de Infesta pagou ao R. a quantia de 200 000\$ relativa à construção de um muro de suporte no caminho de Rebordões, no lugar da Quinta da Biqueira, que teve lugar em 1986.

5 — Em finais de 1988 e início de 1989, a Junta de Freguesia fez executar, após prévia deliberação, em que o R. interveio, obras no cemitério paroquial de Infesta, que consistiram na construção de passeios e limpeza.

6 — No decurso de 1989, a mesma Junta fez executar, igualmente após deliberação em que interveio o R., obras no caminho público de Rebordões, em Ponte do Freixo-Fojo, que consistiram na construção de valetas e limpeza.

7 — O R. interveio na execução destas obras, adquirindo e pagando os materiais nelas utilizados.

8 — O R. pagava directamente aos operários que nelas trabalhavam.

9 — O R. recebeu da Junta determinada importância em dinheiro relativa às obras mencionadas em 5 e 6.

IV

Passando a aplicar o direito aos factos, ponderou o M.º Juiz:

Para que este tipo de acções possa proceder, é necessário que se conjuguem a intervenção do R. no procedimento, acto ou contrato administrativo, e a revelação de interesse pessoal no mesmo;

Relativamente ao contrato que envolveu o pagamento de 200 000\$, não ficou demonstrado se o R. participou no processo deliberativo nem tão-pouco se apurou a razão de ser desse pagamento — se contraprestação para ele próprio se para posterior remuneração dos operários;

Quanto às outras obras, não sabemos a que título o R. interveio nelas, designadamente se interveio na qualidade de empreiteiro;

Terminou o M.º Juiz absolvendo o R. do pedido.

Inconformado, interpôs o Ministério Público recurso jurisdicional (fl. 120).

Alegou:

1 — Segundo os documentos de fls. 48 e 49, as quantias aí referidas, respectivamente de 75 000\$ e 63 000\$, foram postas à disposição do R. para pagamento de «mão-de-obra do cemitério paroquial» e «mão-de-obra no C. P. de Rebordões e Ponte de Freixo e Fojos».

2 — Tem de concluir-se que essa mão-de-obra foi prestada pessoalmente pelo R.

3 — Sendo verdade que outros trabalhadores colaboraram com ele na prestação daqueles serviços, também é certo que igualmente a favor dos mesmos foram postas à disposição determinadas quantias (documento de fls. 48 e 49).

4 — Que essas importâncias foram entregues ao R. para si, como pagamento dos mencionados serviços, decorre ainda das declarações por ele próprio prestadas (e corroboradas pelo então presidente da Junta) em sede de inquérito (v. o depoimento de fls. 65 e 66).

5 — Estava vedada ao R. a intervenção como empreiteiro, como operário directo ou como «dirigente» remunerado.

6 — Foi, assim, mal valorada a prova.

7 — Do depoimento de fls. 65 e 66 conclui-se que os 200 000\$ foram recebidos para pagamento de serviços pessoais do R., o que é corroborado pelas declarações dele em sede de inquérito.

8 — Na data dos factos não era exigível a intervenção do R. no processo deliberativo, para que a sua conduta fosse passível da sanção agora pedida.

9 — Foi violado pelo M.^{mo} Juiz o artigo 81.º, n.º 3, da Lei das Autarquias Locais.

10 — Deve revogar-se a sentença e julgar-se procedente a acção. Além de repetir argumentos já referidos na contestação, *alegou* o R.:

1 — A Junta de Freguesia não tinha então escrita verdadeiramente organizada.

2 — O dinheiro que recebeu destinava-se a pagamentos posteriores aos operários.

3 — Deve manter-se a decisão recorrida.

V

Conhecendo do recurso jurisdicional:

A) Regras processuais a ter em conta:

Uma vez que a prova carreada está toda escrita no processo, não sofre este Tribunal das limitações previstas no artigo 712.º, n.º 1, do Código de Processo Civil na sua apreciação.

O regime processual constante do artigo 11.º da Lei n.º 87/89 não pode deixar de aplicar-se aos factos anteriores à sua vigência, não só por se entender que a lei adjectiva é de aplicação imediata, como se decidiu no acórdão deste Tribunal de 28 de Fevereiro de 1992 (*Acórdãos Doutrinários*, n.º 373, p. 12).

Como se historia no acórdão de 9 de Junho de 1992, recurso n.º 30 948, só com a Lei n.º 87/89 a competência para declarar a perda de mandato passou para os tribunais.

O regime processual estabelecido no artigo 11.º surgiu *ex novo*, pelo que nem verdadeiramente se põe o problema de aplicação de leis no tempo.

Para os que assimilem para esse efeito as normas substantivas às processuais (v., sobre as novas perspectivas com que é encarado hoje o problema da aplicação das leis processuais penais no tempo: Figueiredo Dias, in *Direito Processual Penal*, vol. I, 1974, p. 110, e J. António Barreiros, in *Processo Penal*, vol. I, 1981, p. 204), sempre se dirá que a perda de mandato tem sido encarada como mera sanção política (v. o citado acórdão de 9 de Julho de 1992) e que, o que é fundamental, a transferência de competências dos órgãos autárquicos para os tribunais só veio reforçar as garantias de defesa e imparcialidade no julgamento.

Nos termos do artigo 11.º, n.º 2, da Lei n.º 87/89, «as acções seguem os termos dos recursos de actos administrativos dos órgãos da administração local, com as modificações constantes dos números seguintes».

Vigora neste caso o ónus de impugnação especificada na contestação — artigos 840.º do Código Administrativo e 50.º da Lei de Processo — v. notas a este artigo, in *Contencioso Administrativo*, de Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Redinha, e A. J. Pinto Loureiro, in *Contencioso Administrativo*, ed. da Livraria Cruz, Braga, p. 191.

Com a petição juntou o A. uma série de documentos, entre os quais o relatório da Inspeção-Geral de Finanças, fazendo referências às declarações prestadas pelo ora R.

Foram juntos, nomeadamente, os autos de declarações por ele prestadas, devidamente assinados — fls. 37 e seguintes.

Na contestação teve o R. o cuidado de impugnar especificadamente os artigos da petição — v. o artigo 15.º

Sobre os documentos juntos com a petição guardou de Conrado o prudente silêncio. . .

Limitou-se a dizer no artigo 16.º: «já que o inquirido é impreciso e os factos aí referidos estão desenquadrados da realidade».

Temos assim de dar por assentes os factos narrados nos autos de declarações prestadas ao inquiridor, particularmente pelo R.

B) Assentes as regras processuais em que temos de mover-nos, apreciemos a prova.

Vamos transcrever das declarações do R. (fl. 37):

«Nos fins do ano de 1988 e princípios de 1989 executou obras no cemitério paroquial de Infesta, designadamente passeios e limpeza.

Realizou também obras no caminho de Rebordões e Ponte de Freixo e Fojo, obras que se destinaram à execução de valetas e limpeza do caminho.

Nas citadas obras trabalharam como seus empregados Agostinho Silva Gonçalves, Manuel António Andrade Gonçalves e Carlos Fernando Teixeira Machado.

Como empreiteiro, foi sempre ele quem pagou directamente aos seus empregados. O pagamento era feito à semana.

Posteriormente é que o presidente da Junta, Joaquim Cerqueira, lhe pagava o que a Junta lhe devia em consequência dos trabalhos que foi executando para ela.

Frise que no meio dessa baralhada toda acabou por sair prejudicado, dado que não recebeu tudo a que tinha direito.

O presidente da Junta, Joaquim Cerqueira, é que entendeu que os indivíduos, Agostinho S. Gonçalves, Manuel António Andrade Gonçalves e Carlos Fernando Teixeira Machado, deviam assinar os recibos que existem na Junta mas não sabe verdadeiramente porquê.

[. . .]

Em reunião, em que estiveram presentes o presidente da Junta, Joaquim Cerqueira, o secretário, o depoente e o tesoureiro José Manuel Teixeira dos Reis Cerqueira e o presidente da A. F. Artur Leite, decidiram executar obras no cemitério paroquial, avançando-se logo com a hipótese de elas serem executadas pelo depoente, com o que este concordou.

Outro tanto aconteceu com os trabalhos levados a efeito no caminho de Rebordões e Ponte de Freixo-Fojo.»

Depoimento do presidente da Junta de então, Joaquim Cerqueira (fl. 39):

«No ano de 1989, a Junta decidiu executar uns passeios no cemitério paroquial de Infesta.

Tal trabalho foi entregue ao ex-secretário da Junta, José Carvalho Teixeira. Gastou nessa obra 2 camiões de areia e 100 sacos de cimento, a que se juntou o custo da mão-de-obra de trabalhadores que trabalhavam por conta dele.

No final não apresentou à Junta qualquer factura. Como era necessário documentar a despesa da autarquia do ano de 1989 e não possuíam facturas do material aplicado em tal obra, decidiram imputar tais custos como mão-de-obra, levando a que os trabalhadores do Teixeira assinassem recibos correspondentes aos valores totais gastos no cemitério.

Assim, concorda que os dias de trabalho aplicados nas obras do cemitério não são os que constam dos respectivos documentos de despesa. Contudo só o Sr. Teixeira poderá dizer os dias que efectivamente lá foram aplicados.

No que toca às obras do caminho público de Rebordões . . . sucedeu o mesmo que se referiu em relação às obras do cemitério.»

Declarações do R. (fl. 42):

«Como prestador de serviços, executou para a Junta . . . uns passeios no cemitério paroquial. Tais trabalhos foram executados em fins do ano de 1988 e princípios do ano de 1989.

Trabalharam lá consigo Agostinho Gonçalves [. . .]

Aquele trabalho durou semanas [. . .]

Gastou [. . .] 110 sacos de cimento e 2 cargas de areia.

Comprou a areia a [. . .], o cimento a [. . .] Estas compras foram efectuadas em seu nome.

Debitou à Junta o transporte de material no valor de 1500\$ e o trabalho da sua betoneira no valor de 5000\$.

No ano de 1989 realizou também para a Junta, no mesmo sistema já referido, trabalhos de abertura de valetas e limpeza no caminho de Rebordões [. . .]

Trabalharam lá com ele os trabalhadores supracitados [. . .]

[. . .]

Debitou à autarquia pelo transporte do material o valor de 6000\$.

O depoente executou o muro da Quinta de Biqueira e recebeu do então presidente da Junta, por aqueles trabalhos, a quantia de 200 contos.»

Os depoimentos de fls. 82 e seguintes, de trabalhadores, alguns dos quais já identificados supra, pouco adiantam em relação ao que se transcreveu das declarações do R. e do depoimento do Cerqueira.

Curioso é que alguns dos trabalhadores indicados supra, como laborando normalmente para o R., afastem agora essa qualidade, afirmando que apenas eram pagos por ele enquanto executavam as obras para a Junta.

Também o Cerqueira, ouvido no Tribunal de Fafe (fl. 104), apresenta agora uma versão algo diferente e que conduz à tese do R. de obras feitas pela Junta em administração directa, dirigidas por aquele, até porque ele, presidente, nem residia em Infesta, mas em Fafe.

É tempo de passarmos ao enquadramento dos factos no direito.

O direito substantivo a ter em conta terá de ser o vigente à data em que os factos ocorreram — neste sentido, o acórdão deste Tribunal de 11 de Setembro de 1991, recurso n.º 29 831, e o acórdão, já citado, de 28 de Fevereiro de 1992.

O Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, veio concretizar o princípio constitucional (artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa) da imparcialidade na acção da Administração Pública.

Prescreve o artigo 1.º:

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

a) Quando nele tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa;

[. . .]»

Prescrevia o artigo 70.º da Lei das Autarquias Locais, redacção da Lei n.º 25/85, de 12 de Agosto:

«(Perda do mandato)

1 — Perdem o mandato os membros eleitos dos órgãos autárquicos que:

a) Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos supervenientes relevadores de uma situação de inelegibilidade já existente, mas não detectada, previamente à eleição;

b) Após a eleição, se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual fora apresentados ao sufrágio;

c) Sem motivo justificado, deixem de comparecer a duas sessões ou três reuniões seguidas ou a quatro sessões ou seis reuniões interpoladas;

d) Se encontrem abrangidos pelo disposto no n.º 2 do artigo 81;

e) Incorram, por acção ou omissão, em ilegalidade grave ou numa prática delituosa continuada, verificadas em inspecção, inquérito ou sindicância e expressamente reconhecidas como tais pela entidade tutelar;

[. . .]»

Prescrevia o artigo 81.º, n.º 2, do mesmo diploma:

«Pode ser declarada a perda de mandato, mediante a prévia instauração de inquérito, ao membro do órgão das autarquias locais que tome parte ou tenha interesse em contrato por esse órgão celebrado que não seja de adesão, quando se verifique causa de impedimento nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro.»

Importa, por fim, fazer referência ao Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de Junho).

Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, cumpre-lhes:

«d) Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção, em idênticas qualidades, o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

e) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão.»

Resta subsumir os factos às disposições legais citadas.

Temos, assim, que o R. construiu em 1986 o muro de suporte do caminho de Rebordões, tendo recebido 200 contos.

Em finais de 1988 e início de 1989 fez obras no cemitério e em 1989 fez obras no caminho de Rebordões.

O R. disse uma vez que actuou no regime de contratos de empreitada e outra vez apresentou-se como «prestador de serviços».

Não é crível que um construtor civil ignore por completo o conceito comum de contrato de empreitada.

Acreditamos que não tenha desse contrato a noção rigorosa do artigo 1207.º do Código Civil.

Nada se opõe a que o dono da obra forneça os materiais e utensílios — v. o artigo 1210.º, n.º 1.

Parece que, neste caso, por vezes, pelo menos, a Junta pagava os materiais.

Não restam dúvidas de que os trabalhadores eram do R. e andavam por sua conta e risco.

Também dos autos resulta que o R., sendo embora o secretário, seria quem na realidade dominava a Junta.

O presidente não parava muito na terra e o tesoureiro, José Manuel Teixeira dos Reis Cerqueira, emigrou em Março de 1988 — v. fl. 29.

O artigo 70.º, n.º 1, alínea *d*), da Lei das Autarquias Locais, ao tempo vigente, remetia para o artigo 81.º, n.º 2.

Este, por seu lado, previa o caso do autarca que «tome parte ou tenha interesse em contrato por esse órgão celebrado que não seja de adesão, quando se verifique causa de impedimento nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro».

Os contratos celebrados não podem classificar-se como de adesão — v., sobre tal conceito, Antunes Varela, in *Das Obrigações em Geral*, 1970, p. 188.

Por seu lado, o artigo 1.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 370/83 proíbe que um autarca intervenha em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado quando nele tenha interesse por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa.

Ora, equivocou-se o M.º Juiz ao considerar que o Decreto-Lei n.º 370/83 só proíbe a intervenção do autarca na deliberação que aceita o contrato.

Desde que outro membro da Junta representasse esta na celebração do contrato com o R., estaria respeitada a lei.

Isso seria a subversão do espírito do legislador.

Segundo esse entendimento, o decreto-lei nada viria dizer a mais do que estava já no artigo 261.º do Código Civil, que proíbe o negócio consigo mesmo.

Todos entendem que é sempre de temer a mistura do interesse público com os interesses privados.

De longa data se proíbe por exemplo a venda de bens ou direitos litigiosos a magistrados e outros intervenientes processuais — artigos 876.º e 579.º do Código Civil.

Admite-se que em terras pequenas o autarca seja por vezes a única pessoa a poder executar determinado serviço ou que pode fazê-lo em melhores condições de preço.

Mas abrir por aí uma brecha na interpretação da lei tem os seus custos.

A transparência e a isenção dos servidores da Administração Pública, que devem ser patentes, não têm preço.

Nada obriga um cidadão a aceitar ser candidato a uma autarquia.

Antes de o fazer, deve ponderar todos os prós e contras, nomeadamente a impossibilidade em que fica colocado de com ela celebrar contratos.

Essa impossibilidade está hoje expressa no artigo 4.º, n.º 2, alínea *e*), da Lei n.º 29/87 e resultava já do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 370/83.

Quando aí se refere que nenhum titular de órgão da Administração pode intervir em contrato, quer o legislador significar que a proibição existe, ainda que esse titular não participe na deliberação do órgão ou na outorga do contrato.

O preceito visa, portanto, o titular do órgão, quer se limite a actuar em representação da pessoa colectiva, não figurando formalmente no negócio (nele tendo, no entanto, interesse particular), quer figure

no negócio como contraparte da pessoa colectiva, para o efeito representada por outros.

Argumenta o R. que perdeu dinheiro em benefício da Junta.

Poderá ser verdade, mas os dados da questão não se alteram.

O conúbio do interesse público com interesses privados gera no mínimo suspeitas, que será bom evitar.

Este caso demonstra-o.

O inquérito teve origem em carta enviada à Inspecção-Geral de Finanças e ao governador civil de Braga pelo tesoureiro e secretário da Junta e pelo presidente da Assembleia de Freguesia, mandato de 1990-1993 — fl. 13.

Aí se acusa o R. de ter apresentado contas «exageradas».

Conclui-se assim pela violação do artigo 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 370/83 e artigo 4.º, n.º 2, alínea *e*), da Lei n.º 29/87, incorrendo o R. no disposto nos artigos 70.º, n.º 1, alínea *d*), e 81.º, n.º 2, da Lei das Autarquias Locais e 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, pelo que a acção deve proceder.

VI

Em face do exposto, acordam os juizes deste Supremo Tribunal em dar provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida e julgando procedente a acção, declarando perdido o actual mandato de José Carvalho Teixeira como presidente da Junta de Freguesia de Infesta.

Custas totais da acção pelo R., fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ na 1.ª instância e 25 000\$ neste Tribunal e 7500\$ na 1.ª instância e 12 500\$ neste Tribunal.

Lisboa, 22 de Abril de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *Pedro Manuel de Pinho Gouveia e Melo*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Serviços Médico-Sociais. Regime de instalação. Mapas de pessoal. Acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

Só o acto ministerial de aprovação do mapa de pessoal do serviço em regime de instalação, nos termos do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, com a consequente conversão em quadro do mapa do mesmo pessoal, é que define a situação dos funcionários a que diz respeito.

Recurso n.º 23 342, em que são recorrente José Augusto Simões Gaspar e recorrido o Secretário de Estado da Saúde. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

José Augusto Simões Gaspar, melhor identificação nos autos, veio recorrer contenciosamente para esta Secção, com fundamento em vício de forma e violação de lei, do despacho de 18 de Fevereiro de 1982, do Secretário de Estado da Saúde, que indeferiu o recurso hierárquico para ele interposto da deliberação da comissão de gestão dos Serviços Médico-Sociais, Serviço Distrital de Lisboa, que o não incluía como técnico de 1.^a classe, mas antes de 2.^a classe, no mapa de pessoal daqueles Serviços Médico-Sociais.

Requeru a citação do funcionário destes Serviços, Agostinho da Silva Ribeiro, que no mesmo mapa surgiu posicionado como técnico superior de 1.^a classe.

A autoridade recorrida, junto da qual a petição de recurso fora apresentada, em 14 de Abril de 1982, ao abrigo do então vigente artigo 2.^o, n.^o 1, do Decreto-Lei n.^o 256-A/77, de 17 de Junho, e que só a remeteu a este Supremo Tribunal em 25 de Novembro de 1985, respondeu então ao recurso da forma que se vê a fls. 41-45 dos autos, pugnano pelo seu improcedimento.

Foi citado o recorrido particular indicado pelo recorrente, que nada disse, porém.

Alegou então este último — fls. 58 a 60 —, rematando a concluir do seguinte modo:

«Há vício de forma, *ex vi* do disposto no n.^o 1, alínea e), e n.^{os} 2 e 3 do artigo 1.^o do Decreto-Lei n.^o 256-A/77, de 17 de Junho;

Há ilegalidade, nos termos da legislação referida na petição e nos termos do artigo 19.^o da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, e demais legislação aplicável.»

Contra-alegou a autoridade recorrida (fls. 64-65), dando aí por reproduzidas, a final, as conclusões extraídas na sua resposta, já referida, e que são do teor seguinte:

a) Não é certo que a entidade recorrida, na decisão do recurso hierárquico interposto pelo recorrente, *se não tenha pronunciado sobre o aspecto essencial da pretensão do recorrente*, que indeferiu fundamentalmente, não se mostrando, portanto, violados os preceitos do Decreto-Lei n.^o 256-A/77, de 17 de Junho, que invoca — artigo 1.^o, n.^{os} 1, alínea a), 2 e 3;

b) É extemporânea a arguição pelo recorrente de eventuais vícios na sua classificação no concurso, derivados designadamente do factor antiguidade, uma vez que disso não reclamou nem recorreu nos termos regulamentares (documento n.^o 3 junto à petição do recurso), e se encontram, assim, sanados pelo próprio decurso do prazo;

c) Aliás, ao recorrer, a avaliar pelo ofício n.^o 8759, de 7 de Abril de 1982, da comissão instaladora dos Serviços Médico-Sociais (Serviços Centrais), para a comissão de gestão do Serviço Distrital de Lisboa (documento n.^o 1 junto a este), nem sequer assistirá razão de fundo, tendo essa sua autónoma pretensão sido indeferida por despacho do Secretário de Estado da Saúde em 12 de Março de 1983, de que não terá recorrido;

d) Será, pois, de manter pela autoridade recorrida o acto aqui em causa, seguindo o processo os seus demais trâmites.»

Instruído depois o recurso com alguns documentos julgados pertinentes, e redistribuído que foi o mesmo ao presente relator (26

de Novembro de 1992), elaborou o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público o seu parecer final de fls. 149-152.

Aí, começa por circunscrever o âmbito do presente recurso contencioso, identificando-o como o despacho de 18 de Fevereiro de 1982, do Secretário de Estado da Saúde, que incidiu sobre o recurso que o ora recorrente dirigira ao presidente da comissão instaladora dos Serviços Médico-Sociais.

Nesse recurso, acrescenta-se, apenas se discutia a não inclusão na lista o recorrente como técnico superior de 1.^a classe, inclusão face à do recorrido particular, daí que a questão da ilegalidade da classificação do ora recorrente no concurso, e que este suscita no presente recurso, estivesse fora do seu âmbito, por não ter sido decidida no recurso hierárquico, e aquele ter o âmbito deste quando versar sobre decisão proferida em recurso hierárquico, citando-se a propósito os acórdãos do pleno da Secção de 8 de Outubro de 1991, recurso n.^o 31 310, e de 17 de Março de 1992, recurso n.^o 26 955.

Aliás, adverte-se logo a seguir no parecer, que em bom rigor haverá que considerar o vício do acto consubstanciado na errada classificação do ora recorrente, como abandonado por este nas suas alegações, já que nestas o mesmo aceita expressamente a correcção da sua classificação, concluindo-se nessa base que a única conclusão das suas alegações a atender deverá ser apenas a 1.^a

Delimitado assim o âmbito do recurso, o parecer que estamos seguindo, quanto ao invocado vício de forma — e que é o constante daquela 1.^a conclusão —, perfilha do entendimento de que o mesmo se verifica por completa omissão de fundamentação no despacho recorrido, tendo em vista, diz-se, «da precisa interrogação que o recurso hierárquico tinha».

Depois, o parecer interroga-se quanto à utilidade do presente recurso, utilidade que não existiria se porventura o recorrido particular tiver sido provido como técnico superior de 1.^a classe por razões totalmente alheias à não inclusão do ora recorrente na lista referida como técnico daquela categoria, o que, contudo, segundo o mesmo parecer, não seria a conclusão a extrair dos documentos juntos aos actos, alvitando-se, porém — para cabal esclarecimento deste ponto —, que se tentasse obter o documento em que estivesse exarado o despacho de 4 de Março de 1982, referido a fl. 120.

Finalmente, o parecer extrai nele as seguintes duas conclusões, que a seguir se transcrevem para maior facilidade de exposição:

a) Se o tribunal entender que o direito à fundamentação do acto não tem aqui que ser discutido em face da sua utilidade, deverá desde já dar-se provimento, por absoluta falta de fundamentação;

b) Se o tribunal entender, como nos parece melhor, que o recurso só tem utilidade se o contra-interessado Agostinho Ribeiro tiver saído provido como técnico de 1.^a classe em consequência da sua inclusão na lista aludida no recurso hierárquico, deverá, então, fazer-se uma última tentativa de recolha de elementos, qual seja a da obtenção do despacho de 4 de Março de 1982, citado a fl. 120.»

Por despacho do relator de fl. 123, julgou-se inútil, no processo, a obtenção da cópia deste despacho, pelo que se ordenou que o mesmo fosse aos vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos.

Obtidos estes, cumpre agora decidir, tendo em atenção a seguinte matéria de facto, que do processo se colhe:

Em 13 de Abril de 1981, a comissão de gestão dos Serviços Médico-Sociais, Serviço Distrital de Lisboa, sob a forma de uma co-

municação de serviço (n.º 66/81 — v. fl. 6 dos autos), e com o título de «provimento de lugares dos mapas de pessoal», levou ao conhecimento dos interessados que «estavam a concurso de provimento os lugares vagos existentes nas carreiras e categorias», entre outros, os de pessoal técnico superior e técnico principal de 1.ª e 2.ª classes.

O ora requerente, nessa mesma data, apresentou a sua candidatura aos lugares de técnico superior e de 1.ª classe (v. fl. 7).

Tais lugares eram em número de 23, não havendo entre eles qualquer distinção estabelecida (v. fls. 68-69 dos autos).

Em 8 de Julho de 1981 (comunicação de serviço n.º 123 — fl. 8 dos autos) publicou-se que a partir de 13 do mesmo mês se encontravam afixadas na sede dos aludidos serviços listas de classificação dos funcionários no aludido concurso, podendo qualquer deles recorrer da classificação atribuída nos termos que melhor poderão ser lidos na parte final da referida comunicação.

Na lista dos candidatos à categoria de técnico superior de 1.ª classe, publicada nos termos acabados de referir, em 12 de Julho de 1981 o ora recorrente surgiu posicionado em 18.º lugar, com a classificação total de 37,1 (v. fl. 9 dos autos).

Em 24 de Julho de 1981, a comissão de gestão dos Serviços Médico-Sociais, Serviço Distrital de Lisboa, enviou à comissão instaladora dos mesmos Serviços Médico-Sociais o ofício de fl. 70 no qual, depois de aludir à circunstância, entre outras, de o mapa de pessoal relativo aos técnicos superiores de 1.ª classe comportar 23 lugares, propôs — com base em razões de «produtividade» e de «aproveitamento racional dos recursos humanos existentes» — que o aludido mapa fosse considerado como aprovado em duas grandes áreas, correspondente uma a funções de cariz mais especificamente «criativo» e outra a funções de cariz «executivo», isto na proporção de 60% e 60%, respectivamente, para cada uma delas no somatório total.

Em 30 de Julho de 1981, a dita comissão instaladora dos Serviços Médico-Sociais, depois de ponderar que até então não se havia considerado a repartição, dentro de cada categoria cujos lugares tinham sido postos a concurso, por áreas funcionais, entendeu verificar-se a necessidade de nos dois serviços distritais de maior dimensão (Lisboa e Porto) se tomar em conta «a natureza das funções a exercer», pelo que deliberou fixar para «cada grau da carreira» duas grandes áreas, pertencendo a uma «os sectores mais vocacionados para actividades técnicas de estudo, avaliação e consulta» e à outra aqueles «cuja actividade técnica normal se caracterize por uma aplicação mais directa da especialização técnica respectiva», especificando depois que a esta última área compreendia o exercício de funções de contabilidade, tradução-correspondência, farmácia ou laboratório (englobando esta última todas as funções complementares de diagnóstico), enquanto a outra englobava «as restantes actividades técnicas».

Na parte final da referida deliberação vinha fixada a proporção dos lugares, dentro de cada categoria, a distribuir por cada uma das duas áreas acima referidas (v. fls. 68-69 dos autos).

Em 6 de Outubro de 1981, o ora recorrente dirigiu ao presidente da comissão de gestão dos Serviços Médico-Sociais, Serviço Distrital de Lisboa, referindo informação que recebera do funcionário do Serviço de Gestão de Pessoal Dr. António Barbosa (no sentido de não poder ser promovido em virtude de na contabilidade, serviço a que pertencia, não existir número suficiente de vagas), o requerimento de fl. 12, no qual refere a sua «surpresa» e «admiração» pelo facto

de ter sido ultrapassado por três candidatos com pior classificação que a sua (por colocados em 21.º, 24.º e 25.º lugares), o que não estaria de acordo com as normas estabelecidas e divulgadas pela comissão instaladora, pelo que solicitava se mandasse «rever e rectificar a sua posição».

Por ofício de 15 de Outubro de 1981, a comissão de gestão referida informou o ora recorrente do conteúdo da deliberação de 30 de Julho de 1981 da comissão instaladora, acima referida, e de que face aos critérios utilizados (40% para a 1.ª área e 60% para a 2.ª) e ao número de candidatos à 1.ª área e respectiva classificação, não era possível a inclusão do ora recorrente na «lista de pessoal como técnico superior de 1.ª classe» (v. fls. 10 e 11 dos autos).

Por deliberação da comissão de gestão do Serviço Distrital de Lisboa, comunicada ao recorrente por ofício de 19 de Outubro de 1981, o seu requerimento de 6 de Outubro de 1981, acima referido, foi indeferido, e isto porque, entre o mais «na área do pessoal técnico superior em que V. Ex.ª se encontra enquadrado — contabilidade, farmácia e laboratório — não houve lugar para V. Ex.ª, tendo em conta a sua classificação» (v. fl. 26 dos autos).

Desta deliberação recorreu em 26 de Outubro de 1981 o ora impugnante pra o presidente da comissão instaladora dos Serviços Médico-Sociais — fl. 14 dos autos —, concluindo aí, a final, que «se o técnico Agostinho da Silva Ribeiro foi incluído na lista de pessoal como técnico superior de 1.ª classe, o mesmo deverá acontecer em relação ao recorrente, dada a sua classificação no concurso, 18.º lugar, com 37,1 pontos, uma vez que as regras estabelecidas e divulgadas pela comissão instaladora, de que V. Ex.ª é digno presidente, não permitiam critérios diferentes».

Em 27 de Outubro de 1981, por requerimento dirigido ao Secretário de Estado da Saúde, o ora recorrente fez-lhe remessa de fotocópia do seu recurso de 26 de Outubro de 1981 (fl. 12), acima referido — v. fl. 13 dos autos.

Aquele requerimento de 27 de Outubro de 1981 foi então indeferido pelo despacho de 18 de Fevereiro de 1982, do Secretário de Estado da Saúde, o qual aduziu os seguintes fundamentos (v. fl. 18 dos autos):

«1.º No decurso do processo de distribuição do pessoal pelos lugares dos mapas dos respectivos serviços distritais, os recorrentes, técnicos superiores de 2.ª classe [esclareça-se que o despacho decidiu também outros dois recursos, que para o caso não interessa], candidataram-se a técnicos superiores de 1.ª classe;

2.º A comissão instaladora dos Serviços Médicos-Sociais, que considerava à data da elaboração a definição dos critérios processuais, a que deveria obedecer o preenchimento dos lugares da carreira técnica superior, não repartir aqueles lugares por áreas funcionais, veio posteriormente a deliberar que nos dois serviços distritais de maior dimensão (Lisboa e Porto), tendo em conta o interesse para os Serviços, que o número global de técnicos superiores previsto nos mapas aprovados fosse decidido, para efeitos do estabelecimento das dotações relativas a cada grau da carreira, em duas grandes áreas: a dos sectores mais vocacionados para actividades técnicas de estudo, avaliação e consulta e a área cuja actividade técnica normal se caracteriza por uma aplicação mais directa da especificação técnica respectiva, enquadrando-se nesta o exercício de funções em contabilidade, tradução-correspondência, laboratório, etc. [...];

3.º Em consequência de tal deliberação, que implicou não virem a concretizar-se as suas expectativas, os recorrentes consideram-na injusta e incorrecta;

4.º Porém, atendendo a que a medida tomada cabe nos poderes gestionários da comissão instaladora dos Serviços Médico-Sociais, que teve em atenção exclusivamente o bom funcionamento dos Serviços, são indeferidas as pretensões dos recorrentes.»

Na lista nominativa do pessoal do Serviço Distrital de Lisboa nos Serviços Médico-Sociais, aprovada por despacho do Secretário de Estado da Saúde de 30 de Setembro de 1982, a produzir efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1981, o recorrente surge como técnico superior de 2.ª classe (v. fls. 120-128 dos autos).

No *Diário da República*, 2.ª série, n.º 171, de 27 de Julho de 1983, foi publicado o despacho do Secretário de Estado da Saúde de 18 de Maio de 1983, o qual aprovou, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 309/82, de 2 de Agosto, a 2.ª lista nominativa do pessoal não médico dos Serviços Médico-Sociais, Serviço Distrital de Lisboa, lista essa em que o ora recorrente surge como técnico superior de 2.ª classe (v. fl. 119 dos autos).

Antes de se poder entrar na apreciação do mérito do recurso, se for caso disso, importa começar por conhecer da questão, suscitada embora em termos pouco firmes, como o próprio o reconhece, pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público no seu parecer final, da eventual *inutilidade do presente recurso*, o que por sua vez pressupõe que se apure primeiro o exacto conteúdo do acto contenciosamente impugnado.

Importa, contudo, esboçar em traços largos o enquadramento fáctico-jurídico do acto.

A esse respeito temos que, em 13 de Abril de 1981, no Serviço Distrital de Lisboa dos Serviços Médico-Sociais — Serviços estes que a esse tempo se encontravam no chamado regime de instalação (cf. o Decreto-Lei n.º 588/80, de 31 de Dezembro, com referência aos artigos 79.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro) —, foi aberto «concurso para provimento», entre outros, de 23 lugares de técnico superior de 1.ª classe, ao qual concorreu o ora recorrente, que nele foi admitido e graduado na 18.ª posição.

É certo que o concurso, como forma de recrutamento de pessoal, visando a satisfação de necessidades permanentes dos Serviços, pressupõe que os lugares cujo preenchimento o mesmo visa sejam lugares do quadro, aprovado por lei, quadro que não existe nos Serviços em *regime de instalação*, nos termos daquele artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 413/71, situação em que se encontravam, como já acima se disse, os Serviços Médico-Sociais à data do «concurso» em causa.

Na verdade, o pessoal dos Serviços nesse regime é pago por conta de dotações globais (artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 413/71), podendo o mesmo, em princípio, ser admitido livremente pelo ministro, admissões, que, contudo, caducam se não houver ingresso nos quadros do serviço ou organismo respectivo por parte do pessoal, findo o regime de instalação (artigo 80.º, n.ºs 1 e 2, daquele diploma).

Só que isso não impede, conforme tem salientado a jurisprudência desse Supremo Tribunal — v. por todos, o acórdão de 11 de Abril de 1989, recurso n.º 19 229 —, que, não obstante isto, o recrutamento de semelhante pessoal possa ficar sujeito a regras de concurso adrede fixadas pela própria Administração em cada caso, por forma a melhor

garantir a necessária transparência, isenção e imparcialidade das respectivas operações de escolha.

Mas se isso se pode passar no domínio da *escolha* do pessoal, já o posterior provimento do pessoal assim seleccionado se faz através da sua integração em *mapas* e da transformação destes em *quadro*, mediante aprovação ministerial — artigo 84.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 413/71.

E foi isso, aliás, o que se verificou em relação ao ora recorrente, já que se viu integrado no quadro dos Serviços Médico-Sociais, num dos 23 lugares de *técnico superior de 2.ª classe*, quadro aquele resultante da aprovação do respectivo mapa de pessoal por despacho ministerial de 18 de Maio de 1983, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 171, de 27 de Julho de 1983, como mais acima se deixou consignado na descrição da matéria de facto relevante.

Tudo na sequência do aludido «concurso».

Esboçado que ficou o enquadramento fáctico-jurídico do acto impugnado, analisemos a questão da inutilidade do presente recurso, suscitada, ainda que em termos dubitativos, como se viu, pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público.

Baseia-se ela, como já se disse, na consideração de a utilidade do recurso só resultar, assim se defende, caso o motivo da não atribuição da categoria de técnico superior de 1.ª classe ao ora recorrente fosse o mesmo que este na base da atribuição dessa mesma categoria ao recorrido particular.

Mas a utilidade do recurso, ou seja, da sua eventual procedência — tem de ponderar-se —, não pode ser vista na perspectiva dos seus *fundamentos*, mas antes na dos seus *resultados*, e, nessa base, anulado que seja o acto impugnado, qualquer que fosse o fundamento da respectiva decisão, ficaria do mesmo passo afastado o obstáculo à satisfação do interesse do recorrente, e que é o da sua colocação nos mapas de pessoal dos Serviços Médico-Sociais, Serviços Distritais de Lisboa, e, conseqüentemente, nos quadros resultantes da conversão daqueles, na categoria de técnico superior de 1.ª classe e não de 2.ª classe.

A utilidade do recurso para o recorrente é, pois, nesta perspectiva, manifesta.

Improcede assim a aludida questão da inutilidade do recurso. Importaria agora conhecer do mérito do recurso.

Só que, como adiante se verá, a tal obsta a irrecorribilidade contenciosa do acto nele impugnado, o despacho de 18 de Fevereiro de 1982 do Secretário de Estado da Saúde.

Proposição esta cuja demonstração passa pela prévia delimitação do exacto conteúdo daquele acto.

Ora, como resulta da matéria de facto mais acima exposta, o recorrente, uma vez admitido e graduado (em 18.º lugar) no referido concurso para preenchimento de 23 lugares de técnico superior de 1.ª classe dos Serviços Médico-Sociais, Serviço Distrital de Lisboa, alegando ter recebido informação de certo funcionário do Serviço de Gestão do Pessoal, de não poder ser promovido a técnico superior de 1.ª classe, requereu ao presidente da comissão de gestão daqueles Serviços a «revisão» e «rectificação» da sua posição, o que foi indeferido por deliberação desse órgão comunicada em 19 de Outubro de 1981.

Inconformado, recorreu então desta deliberação para o presidente da comissão instaladora dos Serviços Médico-Sociais, fazendo remessa

de fotocópia da respectiva petição à autoridade ora recorrida, que a veio indeferir por despacho de 18 de Fevereiro de 1982, e que é, como já se sabe, o acto contenciosamente impugnado no presente recurso.

Do acabado de expor resulta com suficiente clareza que este acto se limitou a definir a situação do recorrente em relação a uma informação prestada por funcionário do Serviço — e que nenhuma prova constante do processo inculca que tivesse sido sequer escrita — e segundo a qual o mesmo não podia ser «promovido» a técnico superior de 1.ª classe por inexistência de vaga.

Só que os actos que dizem respeito à fixação da situação funcional do recorrente como técnico superior de 2.ª classe dos Serviços Médico-Sociais (e não de 1.ª classe nessa categoria, como aquele pretendia) são os despachos da autoridade recorrida de 30 de Setembro de 1982 e de 27 de Julho de 1983, dos quais, o primeiro, já o vimos, aprovou o *mapa* de pessoal em que o recorrente surgiu com a categoria de técnico superior de 2.ª classe e o segundo, como igualmente também se viu, *converteu* tal *mapa* em quadro de pessoal do Serviço em causa.

E não interessa, no âmbito do presente recurso, que se não dirige contra qualquer desses dois actos, mas sim contra outro, o de 18 de Fevereiro de 1982, que se pronunciou sobre a matéria de informação que fora prestada ao ora recorrente, em data anterior, de o mesmo não ir preencher qualquer das vagas de técnico superior de 1.ª classe, saber qual daqueles dois actos foi o que definitivamente fixou a situação funcional do ora recorrente, provendo-o em lugar de técnico superior de 2.ª classe.

Pois do que não há dúvida é que tal situação *não* foi definida pelo acto ora recorrido, não interessando nesse domínio indagar se o mesmo se configura como um acto preparatório, se como acto interno ou, antes, simplesmente opinativo, pois se trata de pura questão conceptual, sem qualquer relevo para o caso.

Seja porque se considere tal acto como preparador da organização do *mapa* de pessoal e da sua subsequente conversão em quadro, quer como pura instrução aos Serviços de assim virem a organizar tal *mapa* e proporem a respectiva conversão, quer como simples parecer ou opinião quanto ao futuro posicionamento do recorrente no *mapa* de pessoal e depois no respectivo quadro, sempre o acto contenciosamente impugnado não definiria em qualquer caso a situação funcional do recorrente como técnico superior de 2.ª classe, já que isso resultou, como se disse, de qualquer dos posteriores despachos da autoridade recorrida, de 30 de Setembro de 1982 e de 18 de Maio de 1982, não interessando no presente recurso determinar em qual dos dois, com exclusão do outro, fixou definitivamente a categoria do recorrente como técnico superior de 2.ª classe dos Serviços Médico-Sociais, Serviço Distrital de Lisboa.

Fixado assim o conteúdo do acto impugnado no presente recurso, há que concluir que o mesmo não é recorrível contenciosamente, por não ser um acto administrativo na acepção da alínea e) do n.º 1 do artigo 26.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, questão esta que, não obstante não vir suscitada no processo, é de conhecimento officioso.

Fica, pois, prejudicado o conhecimento do mérito do recurso. Termos em que se rejeita o recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 10 000\$ e a procuradoria de 5000\$.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *António Fernando Sampaio*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Responsabilidade extracontratual do Estado. Abstenção de agir das forças de segurança pública.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *As forças de segurança (Policia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana) têm a obrigação de defender a propriedade pública e privada.*
- 2 — *A culpa dos órgãos e agentes administrativos é apreciada abstratamente, tendo em consideração a actuação de um homem médio e normal, em face das circunstâncias do caso concreto.*
- 3 — *É culposa a abstenção de agir, por desleixo, incúria ou improvidência das referidas forças, quando se tenham demitido do cumprimento da obrigação constante do n.º 1 deste sumário.*

Recurso n.º 26 003, em que são recorrente José Henriques Vareda e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) O Dr. José Henriques Vareda, casado, advogado, com escritório na cidade de Leiria, propôs acção contra o Estado Português para efectivação de responsabilidade civil por gestão pública, solicitando a sua condenação na quantia de 5 milhões de escudos, sendo 1 milhão por danos morais e 4 milhões por danos materiais. Tal quantia veio a ser ampliada para mais 20%, na réplica, devido à desvalorização da moeda até então verificada, pedindo que o valor da indemnização seja actualizado de acordo com os índices de inflação publicados pelo Banco de Portugal, até efectivo reembolso.

Fundamenta o pedido de acordo com os factos e razões de direito alegados e articulados na petição inicial de fls. 1 a 12.

Em essência, os danos teriam sido produzidos por um conjunto de pessoas («bandos destruidores») que, por volta das 20 horas do dia 26 de Agosto de 1975, assaltaram o seu escritório, sito na Rua de Gomes Freire, 12, ao Terreiro, Leiria, aí destruindo todos os objectos, móveis, máquinas, quadros, alcatifas, telefones, sistema de

aquecimento, lustres, portas, janelas e queimando livros, documentos, pastas, processos judiciais, etc.

Tudo isto foi possível devido à «inércia das autoridades públicas» . . . , «já que nada fizeram para o evitar nem para o travar», pois «enquanto os desordeiros saqueavam livremente o escritório do A., as chamadas forças da ordem e as autoridades civis descansavam nos quartéis, nas repartições ou no bar».

b) Contestou o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério, em representação do Estado, nos termos de fls. 36 a 44, dizendo, em síntese, que no momento foi impossível às forças da ordem cumprir o dever de segurança dos bens do A., empenhados que estavam na protecção de outros bens, julgada prioritária em relação àquela, o que legitima a actuação dos serviços estaduais, encontrando-se a culpabilidade e a responsabilidade do Estado excluída pelo funcionamento da cláusula da não exigibilidade.

c) Na réplica e tréplica foi reafirmado quanto as partes articularem na petição e contestação.

d) Por douta sentença de fls. 478 v.º e seguintes foi a acção julgada improcedente por se ter considerado lícita a conduta (omissiva) das autoridades públicas (agentes do R.), já que era inexigível às forças da ordem actuarem de modo diverso, dado o contexto e as circunstâncias que naquela cidade de Leiria se viviam então. «As forças da ordem eram manifestamente — apesar dos reforços recebidos — e impotentes para acorrerem a todos os locais onde era necessária a sua presença».

«É certo que elas tiveram conhecimento do assalto ao escritório do A. e também é certo que dispunham de meios de transporte e comunicações mais do que suficientes, mas não é menos certo que quando se deu esse assalto já se ia no terceiro dia de violentas manifestações, escasseavam os meios humanos e os poucos que havia estavam exaustos pela árdua e injusta missão em que estavam empenhados, carecendo, obviamente, de ser refrescados.»

«Por outro lado, estes acontecimentos ocorreram num momento em que ainda se vivia o conturbado período de euforia e anarquia pós-revolucionário do 25 de Abril de 1974, estando as forças de segurança, nomeadamente a Polícia de Segurança Pública, ainda bastante traumatizadas e desmotivadas por terem sido desautorizadas após o 25 de Abril.»

«Ora, é neste contexto que tem de ser apreciada a actuação das forças da ordem e, face ao circunstancialismo que se deixou descrito, dúvidas não restam de que houve impossibilidade de as forças da ordem actuarem de forma diversa, pelo que não lhes era exigível outra conduta, não podendo, assim, dizer-se que foi infringido o dever de diligência, o qual, deste modo, se encontra excluído».

e) Com o assim decidido não se conformou o A., que dele agravou para este Supremo Tribunal. Nas alegações produzidas veio a concluir:

«1) A matéria de facto provada demonstra que o escritório do A. foi assaltado pelas 20 horas do dia 26 de Agosto de 1975;

2) Tal assalto prolongou-se das 20 horas desse dia até cerca das 2 horas do dia 27 de Agosto de 1975;

3) A evacuação do Centro do Partido Comunista Português terminou às 19 horas do dia 26 de Agosto de 1975, portanto uma hora antes de se iniciar o ataque ao escritório do A.;

4) O escritório ficou praticamente destruído (fotos e respostas ao questionário);

5) Em face dos boatos que nesse dia 26 de Agosto de 1975 começaram, foi pedida, por colaboradores e amigos do A., a intervenção e protecção do Governo Civil de Leiria, Regimento de Artilharia de Leiria, Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, Base Aérea n.º 5, COPCON e Região Militar de Coimbra;

6) Porém, nenhuma protecção foi prestada ao A., nem para evitar ou impedir o assalto nem para lhe pôr cobro (quesito 145);

7) Até os agentes da Polícia de Segurança Pública, que antes passaram pelo local, disseram, em prenúncio, que os assaltantes só queimariam umas mesas;

8) O Regimento de Artilharia de Leiria, por exemplo, soube que o assalto ao escritório do A. iria suceder e soube que se prolongou por seis horas (quesito 141);

9) Certo é que «para a protecção do escritório do A. dispunham as forças da ordem de transporte e comunicações mais que suficientes (quesito 141);

10) Nem ficou provado, minimamente, que as forças da ordem não podiam proteger o património do A.;

11) Pura e simplesmente, as autoridades dependentes do Exército alhearam-se da sorte dos bens do A., nada tendo feito, nem querido fazer, para impedir a devastação que o escritório veio a sofrer;

12) E de cuja ameaça essas mesmas autoridades tiveram conhecimento, e muitas horas antes;

13) O recorrente apenas tinha a hipótese de pedir ajuda ao Estado — e fê-lo, como exuberantemente ficou provado;

14) Ao Estado, como forma organizada da sociedade portuguesa, cumpre a obrigação de defender os direitos dos cidadãos, respeitem às próprias pessoas ou ao seu património;

15) No caso dos autos, o Estado Português não cumpriu esse dever, não fez um gesto, não desenvolveu uma acção, não iniciou sequer uma diligência para socorrer e proteger o cidadão indefeso;

16) Essa acção era exigível, com exigível lhe era o mínimo de diligência — mas nenhum houve;

17) Esse adormecimento das forças de ordem é altamente censurável e abre as portas às suposições ou intenções mais ousadas;

18) Houve omissão dos deveres do Estado, na medida em que os seus agentes (civis e militares) não actuaram quando deviam fazê-lo;

19) As forças da ordem existem precisamente para a manter, e só para isso;

20) Se não actuam, consentem e fomentam a desordem, logo, o caos;

21) Não agindo, não actuando, já no distante dia 26 de Agosto de 1975, em defesa do A., as forças da ordem demitiram-se da sua obrigação específica, da sua razão de ser;

22) Essa sua omissão prende-se, determinando-os, com os danos sofridos pelo A.;

23) Essa indevida e injustificada falta de protecção é que permitiu o assalto e a destruição do escritório do A.;

24) Afastando essa responsabilidade do Estado, ao dar como justificação a inércia das forças de ordem, o M.^{mo} Juiz violou a lei, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e artigo 371.º da Constituição da República Portuguesa;

25) Essa responsabilização do Estado tem sido reconhecida pela jurisprudência e pela doutrina (por exemplo nos *Acórdãos Doutrinários*, de 29 de Novembro de 1973, p. 477, n.º 148, ano XIII, *idem.*, ano XIII,

p. 592, e anotação a p. 602) — Prof. Doutor Gomes Canotilho, «no problema da responsabilidade do Estado, por actos ilícitos, p. 264».

26) Termos em que solicitou a revogação da sentença recorrida e se julgue a acção procedente.

f) Contra-alegou o Estado, por intermédio do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, formulando as seguintes conclusões:

«1.^a A causa de pedir da acção é a abstenção de agir das forças de segurança aquando do assalto, por manifestantes, ao escritório do A., ocorrido em 26 de Agosto de 1975, na cidade de Leiria;

2.^a A actuação dos agentes do Estado, muito embora fosse devida, não pode considerar-se culposa, dado o circunstancialismo em que ocorreu o referido assalto;

3.^a Não podendo considerar-se culposa a conduta dos agentes da Administração, excluída tinha de ser a responsabilidade civil deste;

4.^a Deve por isso a sentença apelada ser mantida, já que fez boa aplicação da lei.»

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

II

a) *Matéria de facto.*

O tribunal recorrido teve como assentes, com interesse para a causa, os seguintes factos:

1 — O A., em 26 de Agosto de 1975, era proprietário de uma casa composta de rés-do-chão e 1.^o andar, sita na Rua de Gomes Freire, 12, no Terreiro, em Leiria.

2 — Nesse prédio tinha o A. o seu escritório de advogado, ocupando todo 1.^o andar, composto por sete salas, corredores largos, átrio e duas casas de banho, e onde havia gasto muito dinheiro em obras de remodelação e adaptação e para o mobilar e decorar, sendo considerado um dos melhores escritórios do País.

3 — Nesse escritório trabalhavam, além do A., um estagiário, um auxiliar especialista em questões fiscais e cinco empregados a tempo inteiro.

4 — Tal escritório tinha muito movimento e nele se encontravam todos os elementos respeitantes à vida profissional do A., como a biblioteca, arquivo, processos e documentos.

5 — Nessa biblioteca havia livros de grande valor, alguns dos quais já hoje se não encontram à venda, livros esses que, na grande maioria, estavam encadernados.

6 — Na referida biblioteca possuía o A., ainda, colecções do *Diário do Governo*, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, *Regime de Direito e de Estudos Sociais*, *Boletim do Ministério da Justiça*, *Jornal do Foro*, *Fichas do Dicionário de Legislação e Jurisprudência*, *Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo*, *Técnica Fiscal*, informação e sumário das leis, *Revista da Ordem dos Advogados*, além de publicações periódicas diversas de questões económicas, sociais, políticas e culturais, nacionais e estrangeiras.

7 — Do arquivo faziam parte numerosíssimos documentos de natureza política, sobretudo respeitantes ao período anterior a 25 de Abril de 1974, ligando-se à intensa actividade política do A. contra o regime deposedo naquela data.

8 — No dia 26 de Agosto de 1975 correu o boato, na cidade de Leiria, de que o escritório do A. iria ser assaltado e destruído, em

face do que o pessoal do A. tentou retirar algumas coisas do escritório, só conseguindo levar alguns quadros e poucos *dossiers*.

9 — Com o avanço do dia e o crescendo dos boatos, o colaborador do A. e outras pessoas suas amigas, temendo o que veio a acontecer, contactaram, na tarde desse dia 26, as seguintes entidades:

Governo Civil de Leiria;
 Polícia de Segurança pública;
 Guarda Nacional Republicana;
 Regimento de Artilharia de Leiria;
 COPCON;
 Região Militar de Coimbra, e Base Aérea n.º 5, em Monte Real, iniciativas essas que foram também tomadas por pessoas de Lisboa, crescendo a insistência das tentativas para ser obtida a protecção do escritório por volta das 17 horas, na altura em que foi invadido e parcialmente destruído o escritório do advogado Dr. António José Guarda Ribeiro.

10 — Já na iminência do assalto ao escritório do A., passaram pelo local alguns guardas da Polícia de Segurança Pública que disseram aos vizinhos que se não assustassem, pois os assaltantes apenas queimariam umas coisas.

11 — Por volta das 20 horas daquele dia 26 deu-se o assalto ao referido escritório, por vários manifestantes, agindo com impunidade até cerca das 2 horas do dia imediato, tendo queimado livros, documentos, pastas, processos judiciais, móveis e máquinas.

12 — Desapareceram portas interiores e exteriores, janelas, portas de varanda, destruição do telhado e tectos, duas casas de banho completas, um lavatório e balaustrada, tudo isto no valor de 600 000\$.

13 — Desapareceram ainda um bengaleiro, chapeleiro e cinzeiro no valor de 10 000\$; uma vedação de madeira, alumínio e vidros no valor de 15 000\$; três estantes metálicas e duas de metal e madeira no valor de 30 000\$; quatro secretárias metálicas grandes e médias no valor de 34 000\$; três secretárias de máquinas no valor de 15 000\$; uma secretária de madeira no valor de 3000\$; seis cadeiras metálicas no valor de 15 000\$; ficheiros metálicos no valor de 12 000\$; três máquinas de escrever eléctricas no valor de 60 000\$; duas máquinas de calcular cujo valor não foi possível calcular; duas mesas baixas no valor de 3000\$; mil e quatrocentos livros jurídicos no valor de 280 000\$; mil e cem livros diversos no valor de 110 000\$; uma escultura de alumínio, de Genny, no valor de 30 000\$; uma cerâmica de Teresa Cortês no valor de 20 000\$; três painéis e um quadro de F. Cruz no valor de 80 000\$; dois quadros de Faria Pais no valor de 30 000\$; um quadro de Rui Filipe no valor de 70 000\$; um esboço de Genny de valor não possível de avaliar; dois quadros de Cipriano Dourado no valor de 25 000\$; oito quadros de Emerenciano no valor de 80 000\$; um quadro de Guilherme Parente no valor de 20 000\$; duas gravuras e serigrafias diversas no valor de 25 000\$.

14 — Desapareceram ainda doze cadeiras de braços; uma mobília de escritório; uma outra mobília de escritório, estilo inglês; quatro *maples*, três cadeiras, uma mesa de dactilografia, duas mesas de apoio e tabuleiros metálicos, um cofre com número indeterminado de libras em ouro, uma quantia também indeterminada de dinheiro; dois gravadores de *cassettes*, binóculos, máquina de fotografia, máquina de filmar e dois megafones; uma outra mobília de escritório; dois du-

plicadores electrónicos; uma fotocopiadora e um duplicador a álcool; um frigorífico, um fogão e um esquentador; um aspirador e artigos de limpeza; uma estante de madeira exótica, uma mesa de conferências e oito cadeiras; quatro *maples*; várias publicações periódicas; três armários e dois bancos de quarto de banho; uma rede telefónica interna automática; seis lustres, um cadeeiro de tecto, quatro lanternas e seis candeeiros de secretária; um gravador *Grundig*. O valor de todos estes objectos não foi possível determinar-se.

15 — Devido a este assalto e ao desaparecimento dos objectos já identificados, viu o A. destruído o seu ficheiro de contas-correntes e todos os documentos justificativos dos lançamentos, não lhe sendo possível reconstituí-lo por falta de elementos, o que o impossibilita de apurar quanto lhe devem os clientes. Tendo sempre para cobrança de 1 000 000\$ a 1 200 000\$, a carência daqueles elementos levam-no a deixar de cobrar 500 000\$.

16 — No assalto foi destruído um número indeterminado de pastas de arquivo, o que obrigou o A. a despesas e a perdas de muito tempo para refazer os processos desaparecidos, obtendo novos documentos e consultando processos em repartições e tribunais.

17 — Foi afectado nos ganhos profissionais, com a redução da clientela após o assalto, e a necessidade de ter tido necessidade de mudar de local de trabalho fez alimentar o boato de que já não advogava em Leiria.

18 — Devido ao assalto ao escritório, a mulher do A. não quer residir em Leiria. O A., pelos factos descritos, sofreu profundo abalo moral e um sentimento de angústia, de frustração e de desmedida inquietação.

19 — No dia 24 de Agosto de 1975, depois de uma manifestação de apoio ao Episcopado, um numeroso grupo de populares acercou-se da sede local do Partido Comunista Português, o que determinou a mobilização das forças militares do Regimento de Artilharia de Leiria, da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana para segurança daquela sede, evitando quaisquer actos lesivos do património daquele Partido ou da integridade física dos seus militantes. Para tanto, os militares do Regulamento de Artilharia de Leiria chegaram a fazer acções de fogo, de granadas e gás lacrimogénico.

20 — No começo do dia 25 do referido mês e ano, os manifestantes assaltaram a sede do MDP/CDE, atirando para a rua todo o mobiliário e incendiando-o, de seguida. Da parte da tarde desse dia encontraram-se junto do Cento de Trabalho do Partido Comunista Português, surgindo boatos de que avançava sobre Leiria uma caravana automóvel com elementos afectos ao Partido Comunista Português, provenientes da Marinha Grande, e que, por outro lado, nos concelhos vizinhos se mobilizavam populações de ideologia contrária para se dirigirem também para Leiria.

21 — No dia 26 de Agosto, de manhã, as instalações locais do Partido Comunista Português estão cercados pelos manifestantes, sujeitando as forças de protecção a uma atitude de expectativa.

Na tarde deste dia 26 foi invadido e parcialmente destruído o escritório do advogado António José Guarda Ribeiro.

Por volta das 18 horas e 30 minutos, as forças militares, com o auxílio de uma força do Quartel-General da Região Militar de Coimbra e de forças de segurança, iniciaram a evacuação dos militantes da sede do Partido Comunista Português e a transferência do mo-

biliário ali existente para as instalações do Regimento de Artilharia de Leiria.

Ainda no dia 26, foram assaltadas as sedes do MES, cujo mobiliário foi queimado na rua, da FEC e da LCI, introduzindo-se os manifestantes também na igreja adventista, de onde retiraram um órgão.

Também no dia 26, em Leiria, foi incendiado um automóvel pertencente a um militante do Partido Comunista Português e agredido o seu proprietário.

22 — A evacuação dos militantes do Partido Comunista Português e a transferência do mobiliário existente na sede estavam terminadas às 19 horas.

23 — Alguns dos manifestantes que se encontravam junto da sede do Partido Comunista Português envolveram elementos da Polícia da Segurança Pública, apoderaram-se das suas armas, passando a exercer algumas acções de fogo.

24 — Durante todo este período, de 24, 25 e 26 de Agosto de 1975, a natureza e diversidade dos boatos surgidos dificultaram ainda mais as tarefas das forças da ordem, já que tinham de mobilizar pessoal para diversas operações de prevenção, fosse para averiguação sobre a veracidade dos mesmos boatos, que exigia pronta resposta das autoridades, fosse para o controlo de acesso rodoviário à cidade.

25 — Para protecção do escritório do A. tinham as forças da ordem meios de transporte e de comunicação mais que suficientes. Mau grado tudo isto, as autoridades públicas civis e militares não compareceram nem para evitar o ataque ao escritório do A. nem para lhe pôr cobro.

26 — Na pendência do presente recurso veio a falecer A. (processo apenso n.º 26 003-A), tendo-se habilitado, como sucessores, sua mulher e dois filhos, para, na posição daquele, continuarem com o processo — o que veio a ser decidido favoravelmente pela decisão de fls. 10 v.º e 11 do processo apenso.

b) Postos estes factos, vejamos o *direito*.

Perante a matéria de facto descrita, a situação colocada aos tribunais no presente processo integra-se no domínio da responsabilidade extracontratual do Estado, por facto ilícito, no âmbito da gestão pública, que o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051 prevê, com a definição do seu artigo 6.º, em correspondência, aliás, com o determinado no n.º 1 do artigo 483.º do Código Civil.

Dispõe, efectivamente, o referido n.º 1:

«O Estado e as demais pessoas colectivas públicas respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos e agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício.»

E o artigo 6.º do mencionado decreto-lei determina:

«Para efeitos deste diploma, consideram-se ilícitos os actos jurídicos que violem as normas legais e regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis e os actos materiais que infringam estas normas e princípios ou ainda as regras de ordem técnica e de prudência comum que devam ser tidas em consideração.»

Segundo as normas transcritas, o dever de indemnização por parte do Estado, no âmbito da responsabilidade em causa, postulará a verificação cumulativa dos seguintes pressupostos:

- Prática de acto ou actos por um seu órgão ou agente, consubstanciados num comportamento positivo o negativo, no exercício das suas funções e por causa delas;
- Que esse acto ou actos sejam ilícitos;
- Que tenha havido culpa nesse comportamento, isto é, que a imputação do acto possa ser feita ao lesante a título de culpa, como nexa de atribuição ético-jurídica que liga o facto à vontade do órgão ou agente;
- Existência de danos ou prejuízos na esfera jurídica de terceiros, na expressão de danos patrimoniais ou não patrimoniais (morais);
- Nexo de causalidade entre o facto e o dano, a apurar segundo o critério da causalidade adequada.

Ora, a decisão recorrida deu por verificados os dois primeiros requisitos, ou seja, que a conduta negativa, traduzida na abstenção de agir, na inércia das autoridades públicas civis e militares ou militarizadas quanto à protecção dos bens do A.

De facto, diz-se ali incumbir às forças de segurança (Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana) manter a ordem e a tranquilidade públicas, vigiando pela segurança dos bens do A., nomeadamente do seu escritório de advocacia, por força do disposto no Decreto-Lei n.º 39 497, de 31 de Dezembro de 1953, e no Decreto-Lei n.º 33 905, de 2 de Setembro de 1944.

A abstenção de agir, nesses domínios, traduz, por parte destas forças da ordem, a omissão de um dever que lhes incumbia no exercício das suas funções e por causa desse exercício.

Tal dever, assim tipicizado, estava alargado, na altura, às próprias forças militares, dado que, com a Lei n.º 5/75, de 14 de Março, o Conselho da Revolução, composto exclusivamente por militares, havia assumido o poder supremo do País.

E já antes o Conselho de Chefes de Estado-Maior havia criado, pelo Decreto-Lei n.º 310/74, de 8 de Julho, o COPCON (Comando Operacional do Continente), com o fim de intervir directamente na manutenção e restabelecimento da ordem, em apoio das autoridades civis e a seu pedido, para garantia e salvaguarda das pessoas e bens quando se constatassem situações internas de ameaça à paz e tranquilidade pública (cf., em igual sentido, o acórdão neste Tribunal de 19 de Janeiro de 1984).

Estava, pois, verificado o primeiro dos pressupostos, isto é, que o acto (abstenção de agir) foi praticado por agentes públicos no exercício das suas funções e por causa delas — como se decidiu, aliás, na sentença recorrida, que as partes não censuraram.

Quanto à ilicitude do acto e tendo em conta a noção que o transcrito artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051 nos dá, torna-se indubitável a correcção do decidido quanto à sua verificação.

Com efeito, a omissão de actuação das forças da ordem na defesa dos bens do A. infringiu os deveres que lhes eram impostos pelas normas legais acima referidas — Decretos-Leis n.ºs 39 497, 33 905 e 310/74. Tendo as forças militares e militarizadas a obrigação legal de praticar o acto omitido, seguir-se-á que essa omissão foi ilícita,

dada a antijuridicidade que representa, com a violação objectiva daquelas normas.

E mesmo que se aceite a tese ultimamente defendida na doutrina no sentido de que a ilicitude implica, para lá da sua pura antijuridicidade, uma específica referência da ordem jurídica objectiva aos direitos subjectivos e posições juridicamente protegidas do particular, no caso sob análise, essa conexão de ilicitude sempre se haveria por verificada, se se tiver em conta o fim fixado por tais normas e, em mente, que a abstenção antijurídica se processou em face da posição concreta do A., para defesa de cujos direitos foi amplamente solicitada a intervenção das forças da ordem.

Mas para além de ilícita, a omissão tem de ser também culposa, como acima se disse já — o que o tribunal não deu por verificada e que é posta em crise neste recurso. Vejamos:

A culpa dos titulares dos órgãos ou dos agentes é apreciada nos termos do artigo 487.º do Código Civil, aplicável por remissão do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48 051. E a citada disposição do Código Civil consagra o critério normativo da culpa em abstrato, sendo apreciada pela diligência de um bom pai de família, em face das circunstâncias de cada caso.

De acordo com tal critério, a jurisprudência mais representativa aponta que essa diligência, para efeitos de culpa, se deve aferir pela «diligência exigível a um funcionário ou agente típico (respeitador da lei e dos regulamentos e das *leges artis* aplicáveis aos actos e operações materiais que tem o dever de praticar e executar)». Cf. o acórdão de 20 de Janeiro de 1987, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 310, p. 1249.

No fundo, significa que o juízo de reprovação ou censura, base da imputação do acto do lesante, tem de considerar abstratamente a actuação de um homem médio ou normal, em face das circunstâncias próprias do caso concreto.

Verificar-se-á a culpa quando, sendo previsível a produção do facto ilícito como possível, não sejam tomadas, por leviandade, desleixo, incúria, improcedência, descuido ou inaptidão, as providências necessárias para o evitar, existindo esse dever.

Ora, perante o conceito traçado e a matéria de facto tida como provada e acima exposta, não se encontram, com razoabilidade mínima, fundamentos que possam justificar a actuação omissiva tanto dos agentes da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana como das forças militares presentes na cidade de Leiria quando e no decorrer do assalto ao escritório do recorrente.

Com efeito, pese embora toda a actuação que as forças da ordem tiveram de desenvolver naquela cidade durante os dias 24, 25 e 26 de Agosto de 1975, o certo é que no momento do assalto ao escritório do recorrente (20 horas do dia 26) e durante todo do tempo que este durou, prolongado por seis horas consecutivas, nenhuma acção especial de manutenção da ordem pública, de defesa actuante ou de protecção absorvente estava ali em curso.

A previsibilidade do assalto era mais que certa, dados os boatos que corriam, as informações que chegaram às autoridades e os pedidos de protecção que, em igual sentido, foram feitos a todas as autoridades policiais e militares.

Uma normal cautela impunha vigilância especial do local ou, no mínimo, um estado de alerta que possibilitasse uma actuação pronta e eficaz de forma a minorar os efeitos do assalto logo que iniciado.

Contudo, as autoridades, pura e simplesmente, demitiram-se do cumprimento dos deveres que as justificam, não tendo tomado quaisquer medidas preventivas ou repressivas contra os assaltantes, mau grado o tempo por que se desenrolou a acção devastadora dos bens do recorrente.

Tal comportamento não pode deixar de merecer a censura do direito, na medida em que, face às circunstâncias concretas de uma tal situação que se deixou objectivada, aquelas forças da ordem podiam e deviam ter agido de outra forma.

Não actuando com a diligência exigível a um agente típico, a um agente normal, respeitador e cumpridor das leis e regulamentos, é a conduta omissiva eticamente censurável.

Nisso se concretiza a culpa.

E nem se diga que, nas circunstâncias concretas, se estaria perante uma verdadeira situação de exculpação, derivada ou justificada pelo cansaço e fadiga em que se encontravam os elementos das forças da ordem, a necessitarem de ser «refrescadas». Para lá do que tal asserção poderia inculcar ou representar de negativo quanto a normais tácticas policiais e militares, sempre se teria de considerar que uma tal situação não foi dada como provada pelo colectivo nem sequer consta alegada nas peças processuais próprias (contestação e tréplica).

Dá-se, por conseguinte, por verificada a culpa dos agentes com funções policiais e de segurança relativamente ao assalto de que foi vítima o recorrente.

Desta actuação omissiva deu o tribunal colectivo como provado que resultaram os danos patrimoniais mencionados nos n.ºs 11 a 17 da matéria de facto supra-exposta, uns já quantificados no valor de 2 067 000\$ e outros cujo valor não lhe foi possível determinar.

Nestes — de valor não apurado — englobam-se os descritos nos n.ºs 14, 15, 16 e 17 e alguns do n.º 13 da matéria de facto tida como provada neste aresto.

Para lá dos danos patrimoniais, o tribunal colectivo teve ainda como assente que o recorrente, pelos factos descritos, sofreu profundo abalo moral, um sentimento de angústia, frustração e desmedida inquietação, e ainda que, devido a eles, a sua esposa não mais quis residir em Leiria.

Estas consequências integram, sem dúvida, o conceito de danos não patrimoniais ressarcíveis, atenta a sua gravidade, merecendo, por isso, a tutela do direito, nos precisos termos do n.º 1 do artigo 496.º do Código Civil.

Com efeito, não pode deixar de ser grave o desgosto e a angústia de um profissional da advocacia ao ver assaltado, partido e destruído o edifício onde, durante décadas, foi desenvolvendo a sua actividade profissional, ver atirados à praça pública e aí queimados os processos desenvolvidos e confiados, os livros adquiridos, as obras de arte compradas e os móveis obtidos. E não deixa de constituir frustração pessoal e profissional ver destruído o fruto e o resultado do trabalho dedicado a uma profissão durante os melhores anos da vida, com a destruição do seu escritório de advogado e a necessária e consequente mudança do seu local.

E é ainda grave a inquietação que do recorrente se apoderou ao constatar que a sua segurança pessoal e dos seus bens ficara à mercê de bandos criminosos, sem qualquer protecção das autoridades públicas criadas para a assegurar e manter.

É, pois, razoável e mesmo justificável que tais danos sejam compensáveis pecuniariamente.

O montante pedido de 1 000 000\$, como indemnização, afigura-se-nos equitativo, atenta a culpabilidade da omissão praticada e a situação económica do lesado. Tomando em conta as regras da experiência comum, de senso prático e realidades da vida, afigura-se-nos ainda que tal montante é proporcional à gravidade dos danos não patrimoniais descritos.

Finalmente, se não fosse a omissão ilícita e culposa, os prejuízos ou danos produzidos pelo já aludido assalto não teriam lugar, pelo que existe um nexo de causalidade entre o facto e o dano. Na verdade, tomadas em conta as circunstâncias conhecidas e as que um funcionário normal poderia conhecer, a conduta omissiva mostrava-se, segundo a experiência comum, como adequada à produção dos prejuízos que dela advieram. Nisto se consubstancia a causalidade entre o facto lesivo e os danos resultantes.

Verificados se encontram, pois, todos os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado por facto ilícito.

Além do valor dos danos patrimoniais e não patrimoniais que concretiza na petição, o A. pediu ainda que, na fixação do quantitativo indemnizatório, se atenda à inflação. É evidente a legalidade e o bem fundado do pedido desde que a desvalorização a atender seja a que correr até ao encerramento da discussão em 1.ª instância, nos termos do artigo 663.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, como é, aliás, jurisprudência dominante do Supremo Tribunal de Justiça (cf. o *Boletim do Ministério da Justiça*, n.ºs 294, p. 283; 298, p. 238; 323, p. 387; 371, p. 513, e 349, p. 499).

E como resulta do n.º 2 do artigo 566.º do Código Civil, a determinação do montante indemnizatório deve fazer-se através da avaliação da situação real em que se encontra o lesado e a situação hipotética em que se encontraria se não tivesse ocorrido o facto gerador do dano. Daí que, no quantitativo indemnizatório, se deva ter em conta a diminuição do poder de compra da moeda, através do recurso à sua desvalorização que os índices oficiais transmitem e que a Portaria n.º 332/91, de 1 de Abril, publicada no *Diário da República*, de 11 de Abril de 1991, estabelece.

O que se deixa exposto vale tanto para a fixação dos montantes indemnizatórios relativos aos danos patrimoniais como não patrimoniais, como resulta, em relação a estes, da interpretação conjugada dos artigos 484.º e 486.º do Código Civil, de que se faz eco a jurisprudência mais representativa (cf. *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 276, p. 244).

Por todo o exposto, e em provimento do recurso, acorda-se em revogar a douta sentença recorrida, condenando-se o R. a pagar aos herdeiros habilitados do A.:

a) Os montantes já quantificados no valor de 2 067 000\$ de danos patrimoniais e 1 000 000\$ de danos não patrimoniais, aplicando-se, a qualquer destes montantes, o valor dos coeficientes de desvalorização estabelecidos na Portaria n.º 332/91, de 1 de Abril, desde a propositura de acção (25 de Maio de 1976) até ao encerramento da discussão em 1.ª instância (14 de Janeiro de 1986);

b) Os montantes que, em execução de sentença, para que se relega, vieram a ser atribuídos aos danos patrimoniais produzidos nos bens descritos nos n.ºs 13, 14, 15 e 16 e aos lucros cessantes pelos factos descritos no n.º 17, todos da matéria de facto supra-exposta, cujos

valores não foi possível apurar neste processo. Ao montante que vier apurado aplicar-se-á o valor dos coeficiente de desvalorização da moeda, nos precisos termos temporais e quantitativos que se deixaram fixados na alínea anterior.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Artur Joaquim Faria Maurício*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Concurso. Lista definitiva. Recurso hierárquico. Acto preparatório. Recurso directo. Má fé. Autoridade administrativa.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O acto ministerial que decidindo recurso hierárquico interposto nos termos do artigo 38.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, revoga o acto de homologação da lista de classificação final, bem como esta, é meramente preparatório, sendo contenciosamente irrecorrível.*
- 2 — *O instituto da má fé processual não é aplicável às posições tomadas pela autoridade recorrida no âmbito do recurso directo de anulação.*

Recurso n.º 26 338, em que são recorrentes Vasco Manuel da Silva Dinis Leitão e recorrido o Secretário de Estado das Pescas. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Vasco Manuel da Silva Dinis Leitão, melhor identificado nos autos, vem interpor, perante esta Secção, recurso contencioso do despacho do Secretário de Estado das Pescas de 18 de Maio de 1988, o qual, segundo alega, ordenou ao júri do concurso interno de acesso à categoria de técnico superior principal do quadro de pessoal da Direcção-Geral das Pescas, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 135, de 15 de Junho de 1987, a elaboração de novo acto de classificação dos concorrentes devidamente fundamentado.

Invoca como violados por tal despacho os artigos 17.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, requerendo a citação dos candidatos que, no referido concurso, tinham sido graduados nos 11 primeiros lugares.

Notificada a autoridade recorrida para responder, nos termos do artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, veio

ela a suscitar a questão prévia da manifesta *ilegitimidade* do recorrente, baseada na circunstância de o acto contenciosamente impugnado ter afinal sido proferido em sede de recurso hierárquico por aquele interposto da lista de classificação final do mencionado concurso homologada por despacho de 6 de Abril de 1988 do director-geral das Pescas, recurso esse que obteve pelo despacho agora impugnado total provimento, donde — acrescenta-se — a «total ausência de interesse em agir» por parte do recorrente.

Ouvido o recorrente sobre a questão assim suscitada, defendeu ele a sua improcedência, baseado na circunstância de o acto contenciosamente impugnado, como aliás se reconhece na sua própria letra, apenas ter dado provimento parcial ao recurso hierárquico por si interposto do despacho homologatório da lista final de classificação, do director-geral das Pescas de 6 de Abril de 1988, já que não conheceu de outros vícios, que também vinham alegados, e anteriores ao acto de classificação dos candidatos, como os relativos às suas entrevistas.

Pediu ainda o recorrente, na sua aludida resposta à questão prévia suscitada pela autoridade recorrida, que esta fosse condenada como litigante de má-fé, por ter alegado no processo falsamente que o acto ora impugnado dera total provimento à pretensão formulada pelo recorrente no recurso hierárquico, quando nesse mesmo despacho referia expressamente que dava «provimento parcial» àquele recurso hierárquico.

Foi então colhido o parecer do Ex.º Magistrado do Ministério Público à aludida questão prévia, aí se defendendo o entendimento de que o acto contenciosamente impugnado negara na totalidade provimento ao recurso hierárquico, não havendo por esse lado obstáculo à legitimidade activa do recorrente, mas acrescentando-se logo que essa mesma legitimidade lhe faleceria, uma vez que no recurso hierárquico interposto do acto de homologação da lista de classificação final pelo director-geral das Pescas se tinham alegado dois vícios, um deles — o da falta de fundamentação —, que merecera acolhimento, enquanto o outro — a ilegal admissão ao concurso dos 5.º e 10.º classificados —, mesmo porventura a proceder, em nada iria influenciar a posição relativa do ora recorrente, classificado como fora em 12.º lugar, perante as vagas postas a concurso e que eram apenas em número de oito.

Porque o Ex.º Relator de então entendesse que no parecer acabado de sumariar do Ministério Público este magistrado suscitara a questão da ilegitimidade do recorrente mas por razões diferentes das invocadas pela autoridade recorrida, ordenou-se a audição do recorrente sobre a matéria, o que ele cumpriu através do requerimento de fls. 43-43, aí defendendo em súmula que através do acto contenciosamente recorrido não fora deferido o vício da falta de fundamentação da classificação final dos concorrentes, já que naquele apenas se ordenou ao júri que elaborasse nova acta de classificação dos mesmos, devidamente fundamentada, em vez de se anular o acto de classificação; ou seja, manteve-se a classificação anterior, ordenando-se apenas a sua fundamentação *a posteriori*.

Instruído que foi depois o processo com cópia da petição do recurso n.º 27 725, interposto também pelo ora recorrente, visando o indeferimento tácito resultante da falta de resolução pelo Secretário de Estado das Pescas do recurso hierárquico que lhe dirigira contra o despacho de 12 de Julho de 1988 do director-geral das Pescas — acto este que posteriormente ao ora recorrido homologara nova lista de

classificação do referido concurso —, foi aquele recurso *rejeitado* pelo acórdão de 14 de Novembro de 1991, fotocopiado a fls. 61-66, entretanto transitado em julgado.

Colheu-se então novamente o parecer do Ministério Público, tendo aí o respectivo magistrado mantido, de uma parte, o que anteriormente fora por si prestado sobre a questão prévia suscitada e defendendo, de outra, o entendimento segundo o qual a circunstância de o recorrente não ter impugnado o despacho de 14 de Setembro de 1988 do Secretário de Estado das Pescas — despacho que negara provimento ao recurso hierárquico do despacho, acima referido, do director-geral das Pescas, de 12 de Julho de 1988 —, não retirava utilidade ao presente recurso contencioso.

Obtidos os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos e redistribuído o processo ao presente relator (5 de Janeiro de 1993), lançou este nele o parecer de fls. 70 v.º e 71, no qual suscitou outra questão que igualmente levaria à rejeição do recurso, a saber, a irrecorribilidade contenciosa do acto nele impugnado, baseada na sua natureza preparatória.

Aduziu-se a esse respeito que no presente recurso o acto nele visado — despacho do Secretário de Estado das Pescas de 18 de Maio de 1988 — revogara por ilegalidade o acto de homologação da lista de classificação final do director-geral das Pescas de 6 de Abril de 1988, fazendo assim regressar o concurso em causa à fase da elaboração da classificação final, tratando-se pois de acto meramente preparatório, inserido no procedimento do concurso em causa, destinado a propiciar ulterior e nova classificação, esta sim a fazer a definição da situação dos concorrentes no mesmo concurso.

Notificados o recorrente e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público desta questão, veio apenas este magistrado a tomar posição, defendendo a sua improcedência, na base de que o acto impugnado no presente recurso seria recorrível.

Isto porque, segundo o que sustenta no seu parecer, o recorrente impugna no presente recurso o despacho do Secretário de Estado das Pescas por o mesmo não ter feito regressar o concurso a uma fase em que todo o processo de classificação fosse repetido, com novas entrevistas e nova avaliação curricular, em vez de, conforme fez, ter mandado «elaborar nova acta de classificação dos concorrentes, devidamente fundamentada».

Daí, acrescenta-se, que, na óptica do recorrente, os seus interesses são lesados com o despacho impugnado, sendo para ele uma perda de tempo esperar pela fundamentação da acta classificativa, para de novo recorrer dele hierarquicamente da decisão desse recurso hierárquico, com base em vícios que já se verificaram desde o despacho ora recorrido.

Corridos que foram entretanto novos «vistos», cumpre decidir das aludidas questões prévias, se alguma não ficar prejudicada pela decisão de outra, tanto mais que o processo fornece a necessária matéria de facto, e que é a seguinte:

Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 135, de 15 de Junho de 1987, foi aberto concurso interno de acesso para preenchimento de oito vagas de técnico superior principal da Direcção-Geral das Pescas, do então Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação.

O ora recorrente foi admitido e a final graduado nesse concurso pelo respectivo júri em 12.º lugar, com a classificação de 9,5 valores.

A lista de classificação final foi depois homologada por despacho do director-geral das Pescas de 6 de Abril de 1988.

Deste despacho interpôs o agora impugnante recurso hierárquico, dirigido ao Secretário de Estado das Pescas.

Na respectiva petição alegou que tal despacho, ao homologar a deliberação do júri do concurso em causa, que procedeu à classificação final dos concorrentes, padece do mesmo vício desta, e que é o da sua falta de fundamentação, uma vez que aquela classificação se limitou a remeter para o quadro anexo à acta da reunião do júri, quadro do qual apenas constam os valores atribuídos à avaliação curricular (11) e à entrevista (8), bem como à sua classificação final (9,5); aliás, acrescenta, tal falta de fundamentação afecta igualmente as restantes deliberações do júri do concurso constantes da acta referida.

Alegou ainda que o júri do concurso admitiu dois concorrentes, os quais veio a graduar em 5.º e 10.º lugares, que não possuíam o tempo de serviço de três anos na categoria de técnico superior de 1.ª classe, com violação do n.º 3 do aviso do concurso e do artigo 18.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 348/85, de 15 de Julho.

Rematou depois o recorrente a sua petição de recurso hierárquico com o pedido da revogação do despacho homologatório da classificação final dos concorrentes, bem como a classificação e restantes deliberações constantes da acta da reunião do júri referida.

Remetido o concurso hierárquico ao Gabinete do Secretário de Estado das Pescas, foi o mesmo objecto aí de uma informação (n.º 41/88).

Nessa informação começou por se analisar primeiro o vício de falta de fundamentação que vinha assacado pelo recorrente, concluindo-se a esse respeito que o acto da deliberação do júri que fixou a classificação final não se encontrava devidamente fundamentado, conforme o exigia o artigo 17.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 44/84.

Na verdade, ponderou-se na aludida informação, a fundamentação das actas das reuniões dos júris, ali prevista, «visa objectivamente esclarecer os interessados das razões que levaram o júri a atribuir determinada classificação a cada um dos concorrentes, devendo referir-se a cada um dos métodos de selecção e ponderando cada um dos factores, de per si, e não globalmente», correspondendo aliás a classificação final à média extraída do somatório da classificação obtida em cada um dos factores de ponderação; quanto aos métodos de selecção, também a acta da reunião do júri deverá conter referência expressa e pormenorizada aos parâmetros utilizados.

Ora, concluiu a citada informação quanto ao vício de falta de fundamentação que vinha invocado, da leitura da acta da reunião do júri constata-se que dela não constam os elementos acima referidos, donde a classificação dos concorrentes bem como o despacho que a «homologou» padecerem daquele vício.

Depois, a informação que estamos seguindo passou a analisar a questão da falta de tempo de serviço na categoria de técnico superior de 1.ª classe por parte de dois concorrentes (o 5.º e o 10.º classificados) para a admissão no concurso e que o recorrente, como vimos, também ventilava, concluindo nessa parte — e na base do ofício n.º 14/C/88, da Direcção-Geral das Pescas, cuja exactidão aceitava — que aqueles concorrentes possuíam os exigidos três anos de serviço naquela categoria, não assistindo razão assim nessa parte ao recorrente.

Chegada aqui, a informação interroga-se sobre quais as consequências, para o concurso em causa, da falta de fundamentação que considerou verificar-se na «acta que classificou os concorrentes» e consequentemente no despacho homologatório da classificação final.

E a esse respeito pondera que a falta de fundamentação do acto administrativo determina a sua anulabilidade, o que, no caso então em apreço, provocava a anulação do despacho homologatório e da classificação final e, porque — assim se expressa a informação — «residindo o vício na acta do júri, há que anular esta também».

Mas, acrescentou, porque nenhum outro vício se verificava no concurso em causa que levasse à sua anulação total, e sendo a falta de fundamentação suprível *a posteriori*, entendia que o júri do mesmo concurso ainda podia vir fundamentar as deliberações tomadas, na forma e com o rigor que a lei exigia, pois — aduziu-se ainda na informação — nada provava que o júri, a despeito de o não ter feito na acta, tivesse feito constar a fundamentação das suas deliberações de outro documento estranho ao processo do concurso.

Com base nos descritos fundamentos, a mesma informação acabou por concluir no sentido de ser dado «provimento parcial» ao recurso hierárquico, anulando-se em consequência o despacho homologatório da classificação final e, portanto, também esta, bem como a acta do júri que fixava a classificação dos concorrentes, tudo por falta de fundamentação exigida para esta última pelo n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 44/84, devendo o júri proceder ao respectivo suprimento pela expressa fundamentação das razões que determinaram a classificação da proposta, seguindo-se os demais termos até à publicação da classificação final, devidamente homologada.

Sobre semelhante informação foi então proferido, em 18 de Maio de 1988, pelo Secretário de Estado das Pescas o seguinte despacho, que constitui o despacho contenciosamente recorrido:

«Pelos fundamentos expostos, dou provimento parcial ao presente recurso e, em consequência, anulo o despacho do Sr. Director-Geral das Pescas que homologou a classificação final dos concorrentes. Uma vez que o concurso não enferma de vícios anteriores à fase de classificação dos concorrentes, não havendo por isso necessidade de proceder à sua anulação integral, deverá o júri elaborar nova acta da classificação dos concorrentes devidamente fundamentada, seguindo-se os ulteriores termos.»

Remetido o processo do concurso à Direcção-Geral das Pescas, aí se reuniu, para cumprimento do despacho acabado de transcrever, o júri do mesmo, o qual, conforme resulta da respectiva acta, «procedeu à pontuação da avaliação curricular dos 16 candidatos admitidos, mediante uma classificação global em que considerou cada um dos factores de ponderação expressos no n.º 6.1 do aviso de abertura do concurso» (natureza e duração da experiência profissional, formação profissional complementar, classificação de serviço e trabalho realizado).

Depois de fixar alguns critérios gerais a seguir na avaliação destes factores de ponderação, o júri fez constar na acta respectiva a avaliação curricular de cada um dos candidatos aos correspondentes factores de avaliação, medida numa escala de 0 a 20 valores, o que tudo ficou expresso naquela acta, para a qual se remete.

Depois, o júri, conforma consta da mesma acta, atribuiu a classificação na fase da entrevista, nos termos do artigo 39.º, n.º 2, do

Decreto-Lei n.º 44/84, a cada um dos concorrentes, e pelas razões que ali se explicitam.

Finalmente, ainda segundo a mesma acta, os resultados da avaliação curricular, de um lado, e da entrevista, de outro, para cada um dos concorrentes, foram ponderados pela aplicação da média aritmética simples, de que resultou a graduação final dos concorrentes — igual à primeira a que o júri tinha chegado —, e onde o ora recorrente ficou, como anteriormente, graduado em 12.º lugar, com a classificação final de 9,5 valores.

Tal lista de classificação final foi depois homologada por despacho do director-geral das Pescas de 12 de Julho de 1988.

O ora recorrente impugnou hierarquicamente semelhante despacho junto do Secretário de Estado das Pescas.

Prestada, no Gabinete deste membro do Governo, informação quanto à matéria de tal recurso — onde se concluiu pelo respectivo improvemento —, em 14 de Setembro de 1988, pelo referido Secretário de Estado, foi proferido o seguinte despacho, na parte que interessa: «1 — Com base nos fundamentos constantes da informação n.º 65/88, do Gabinete, nego provimento ao recurso. [...]»

Por acórdão de 14 de Novembro de 1991 desta Secção (recurso n.º 27 725), transitado em julgado, foi rejeitado o recurso visando o indeferimento tácito do recurso hierárquico acabado de referir.

Exposta a matéria de facto pertinente, importa conhecer, nesta fase liminar em que o recurso encontra, se for caso disso, e da forma que mais adiante melhor se explicita, das *questões prévias* que em relação ao seu mérito foram colocadas, tanto pela autoridade recorrida, na sua resposta, como no parecer do Ministério Público, que incidiu sobre a que aquela autoridade suscitou na sua aludida resposta, e até no parecer, já acima referido, do relator, de fls. 70-71.

Só que, enquanto as questões levantadas pela autoridade recorrida e pelo Ministério Público se prendem com a *legitimidade* do recorrente — *rectius*, com a sua falta de legitimidade no recurso —, a suscitada no mencionado parecer do relator diz respeito à *recorribilidade contenciosa* do acto que o recorrente elegeu como objecto do seu presente recurso, ou seja, o despacho do Secretário de Estado das Pescas de 18 de Maio de 1988.

Se bem que se possa discutir qual a precedência que o conhecimento de qualquer destas aludidas questões prévias deva ter em abstracto (se a apreciação da ilegitimidade deve proceder sobre a irrecorribilidade do acto ou vice-versa), julga-se preferível, no caso *sub judice*, começar pela apreciação da segunda — irrecorribilidade do acto —, por ela se desprender da pura relação processual, que é a relevante para aquilatar da legitimidade no recurso contencioso, e dizer antes respeito ao *conteúdo* do acto, aproximando-se consequentemente de um juízo de natureza material, sempre preferível a outro de natureza puramente formal.

Apreciemos, pois, a questão da irrecorribilidade contenciosa do acto impugnado, suscitada, como se viu, no despacho do relator.

Consiste ela, no essencial, em tal acto ser aí visto como um *acto preparatório* do acto final do procedimento do concurso.

Vejam-se assim é, como se pretende.

Destinando-se o procedimento do concurso, no âmbito da função pública, ao recrutamento e selecção do respectivo pessoal, com vista ao preenchimento dos lugares dos quadros, e sendo como é de regra, entre nós, até no caso dos institutos públicos, reservar à competência

ministerial a decisão de provimento do mesmo pessoal, não são de admirar, em consonância com isso, os poderes de direcção e superintendência que a essa mesma autoridade a lei confere no domínio do procedimento dos concursos e, nomeadamente, em dois momentos capitais da sua marcha: no da sua *abertura*, que pode ser delegada em certas autoridades subalternas (artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 44/84), e no da última palavra quanto à lista de *classificação final* dos candidatos, quando haja recurso hierárquico do acto de homologação da mesma lista por parte do dirigente máximo do respectivo serviço (artigo 38.º do mesmo diploma).

Com uma diferença, porém.

Enquanto o acto de *abertura* do concurso constitui o pressuposto indispensável de todo e qualquer concurso, na falta do qual o respectivo procedimento será ilegal, já a intervenção ministerial no âmbito do *recurso hierárquico* do acto homologatório do dirigente máximo do serviço da lista de graduação dos concorrentes reveste natureza meramente eventual ou aleatória, pois que depende de acto de iniciativa do ou dos concorrentes (interposição do recurso hierárquico) insatisfeitos com a sua graduação no mesmo concurso.

Só que este seu carácter aleatório não retira que se tenha de considerar a decisão ministerial como integrando o próprio *procedimento do recurso*, tal como ele se encontra regulado na lei, no caso, no Decreto-Lei n.º 44/84, como resulta do seu artigo 38.º

Aliás, não deixa de ser sintomático que esta última disposição legal se encontra inserida na secção VII daquele diploma, subordinada à epígrafe «classificação final» (dos concorrentes).

Do que acaba de ser dito, uma primeira conclusão se extrai: a de que a decisão ministerial do recurso hierárquico, qualquer que ela seja, se integra no próprio procedimento do concurso, pese embora a sua natureza eventual.

Mas outra conclusão é possível tirar ainda.

É ela a de que, quando nos concursos tenha lugar recurso hierárquico previsto no artigo 38.º, n.º 1, daquele Decreto-Lei n.º 44/84, a lista de classificação final homologada pelo dirigente máximo do serviço deixa de ter *eficácia*.

Deixa, pois, neste sentido, de ser uma lista de classificação final, para o só voltar a ser caso o membro do Governo a *homologue*, negando provimento ao recurso hierárquico.

E quando, como no caso, a decisão ministerial seja de sinal contrário, revogando o acto de homologação da lista de classificação da autoridade subalterna?

Já vimos que aquela decisão se insere no procedimento do concurso.

Ora, quando ela revoga o acto de homologação da lista de classificação e até, como no caso, esta última, isso significa que destruídos ficam tanto os efeitos da homologação como da classificação.

O concurso, por virtude de semelhante decisão, *regressa* a um estágio anterior àquele em que se encontrava, ou seja, regressa à fase imediatamente anterior à operação de classificação por parte do respectivo júri.

Este, pois, terá de proceder a *nova* classificação, devendo esta ser sujeita a homologação do dirigente máximo do serviço, abrindo-se novo prazo do recurso hierárquico de tal homologação dirigido ao membro do Governo respectivo.

Significa isto que o acto — como o agora contenciosamente impugnado, já o vimos — que revoga a homologação da lista de clas-

sificação dos candidatos ao concurso não apresenta qualquer *autonomia funcional*, pois ele só tem sentido na medida em que desencadeia de novo certa fase do mesmo concurso, como é a constituída pela classificação dos candidatos e subsequente homologação por parte do dirigente máximo do serviço.

Trata-se assim de acto puramente *instrumental*, preordenado à produção do acto final do procedimento.

É, pois, em suma, um acto *preparatório*, insusceptível por natureza de impugnação contenciosa.

Aliás, no caso, existe um argumento de grande peso que, para além do que já se disse, convence neste sentido.

Resulta claro da matéria de facto mais acima exposta que o *objecto* do recurso hierárquico interposto pelo recorrente foi o *despacho de homologação* do director-geral das Pescas de 6 de Abril de 1988 da lista de classificação final do concurso.

E também dela resulta claro que o pedido naquele recurso dirigido ao Secretário de Estado das Pescas foi o de revogação por *ilegalidade* daquele despacho de homologação.

Ora, tal recurso foi *provido* pelo despacho daquele membro do Governo, agora impugnado contenciosamente, de 18 de Maio de 1988.

E *inteiramente* provido porque o pedido nele formulado — de revogação do despacho de homologação do director-geral das Pescas de 6 de Abril de 1988 — foi acolhido na sua totalidade.

É certo que o despacho revogatório não acolheu *todos os fundamentos* que o recorrente aduzira em sede do seu recurso hierárquico, mas apenas um deles, no caso, a falta de fundamentação da classificação final dos concorrentes e do subsequente acto de homologação, nessa base, dessa mesma classificação.

Mas isso não significa que, por tal facto, o recurso hierárquico tenha de ser considerado, na linha que o recorrente agora defende no presente recurso, e como a autoridade recorrida julgou no próprio acto de decisão daquele recurso hierárquico, ou seja, no acto contenciosamente impugnado, como de *provimento parcial* desse recurso hierárquico.

Na verdade, o que releva para esse efeito é o *pedido* formulado e não os *fundamentos* em que o mesmo se ancora.

Por outras palavras: o despacho contenciosamente impugnado no presente recurso, porque foi proferido em sede de recurso hierárquico interposto pelo recorrente daquele e lhe deu provimento, *não lesou* assim quaisquer direitos ou interesses legítimos do mesmo, ficando assim afastada a possível objecção que seria susceptível de se levantar contra a aceitação — já acima subscrita — do acto contenciosamente impugnado como acto preparatório, baseada na circunstância de o mesmo poder ter efeitos imediatamente lesivos dos direitos do ora recorrente no concurso em causa.

Em conclusão, pois, nesta parte: o acto recorrido, o despacho de 18 de Maio de 1988, por constituir um acto preparatório, é contenciosamente irrecurável, motivo por que terá de ser rejeitado liminarmente.

Há que apreciar finalmente a pretensão do ora recorrente, formulada no presente recurso, de a autoridade recorrida ser condenada como litigante de má-fé, na base em que falsamente teria agora defendido que através do acto contenciosamente impugnado dera *inteiro*

provimento ao recurso hierárquico, quando naquele acto declarou que tal provimento fora apenas *parcial*.

Mas tal pretensão não pode ser atendida.

Primeiro porque, segundo se julga, o instituto da má-fé do artigo 456.º do Código de Processo Civil pressupõe que estejamos em presença de uma parte agindo no processo e é sumamente duvidoso, pelo menos, não obstante a acentuação da raiz subjectiva do recurso contencioso de anulação sofrido nos últimos tempos, que se possa considerar a autoridade recorrida uma verdadeira parte em tal recurso.

Depois, porque, superando-se mesmo porventura esta dificuldade, não se vê bem como, na falta de texto explícito na matéria, se possa impor em caso de má-fé uma multa ao próprio *órgão administrativo*, já que seria inadmissível aplicá-la à pessoa ou pessoas físicas que, em dado momento histórico, o integram, por elas não agirem a título pessoal, mas sendo o veículo da vontade funcional do órgão.

Finalmente, é preciso não esquecer que no âmbito do recurso directo de anulação, como se sabe, não está em jogo o comportamento da Administração, mas antes e só a apreciação da legalidade do acto, e o instituto da má-fé processual pode ser uma porta entreaberta para que o tribunal administrativo se venha a imiscuir nas tarefas da Administração activa, o que não será desejável.

Aliás — e afirma-se isto a título meramente incidental —, nunca, no caso *sub judice*, se poderiam considerar as posições defendidas pela autoridade recorrida, no presente recurso, como de má-fé processual: as mesmas reflectem apenas juízos de índole jurídica, por natureza eminentemente discutíveis, não estando a autoridade recorrida nesse domínio amarrada aos que porventura constem do acto contenciosamente impugnado.

Improcede, pois, também, a pretendida condenação em má-fé da autoridade recorrida.

Termos em que pelos fundamentos expostos se decide rejeitar o recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 10 000\$ e a procuradoria de 5000\$.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *António Fernando Samagaio* (com a declaração de que rejeitava o recurso por ilegitimidade do recorrente; quanto à má-fé, não há elementos para condenar a autoridade recorrida). — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Radiodifusão sonora. Licenciamento. Decreto-Lei n.º 338/88, de 28 de Setembro. Preferência legal. Petição de recurso. Pedido.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Constitui irregularidade sem consequências o ter o recorrente contencioso pedido na petição de recurso a «revogação» do acto em vez da sua anulação, quando dos termos daquela resulta que os efeitos pretendidos com o provimento do recurso correspondem aos da anulação e se o recorrente, entretanto, rectificou nesses termos a petição.*
- 2 — *A alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 338/88, de 28 de Setembro, prevê uma preferência absoluta entre os recorrentes.*
- 3 — *Os critérios definidos nas várias alíneas do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 338/88 são de apreciação global, sem qualquer hierarquização entre eles.*
- 4 — *A valoração feita nessa matéria pela comissão consultiva do concurso público de atribuição de licenças de radiodifusão sonora é, em princípio, insindicável pelo tribunal, que não pode substituir o seu juízo ao daquela comissão.*

Recurso n.º 27 272, em que são recorrentes a Rádio Contraste — Cooperativa de Serviços Radiofónicos, C. R. L., e recorrido o Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Rádio Contraste — Cooperativa de Serviços Radiofónicos, C. R. L., vem impugnar contenciosamente perante esta Secção, invocando vício de violação de lei, o despacho conjunto dos Secretários de Estado dos Transportes Exteriores e Comunicações e Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude de 23 de Março de 1989, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 74, de 30 de Março de 1989, na parte em que dizia respeito à atribuição por concurso público das frequências, na actividade de radiodifusão, disponibilizadas na localidade de Cascais, e que eram duas, na qual a classificou em 3.º lugar, atrás da Rádio Regional, C. R. L., e Rádio Clube de Cascais, C. R. L., respectivamente 1.ª e 2.ª classificadas, nenhuma frequência assim lhe atribuindo.

Requeru a citação destas duas últimas.

A autoridade recorrida respondeu, sustentando a improcedência do recurso.

Citadas as recorridas particulares, apenas contestou a *Rádio Clube de Cascais*, aí começando por suscitar questão prévia baseada na circunstância de a recorrente, na sua petição de recurso, formular o pedido de «revogação» do acto impugnado, pedido esse cujo conhecimento, segundo defendeu, não cabe na competência deste Supremo Tribunal, o que, se assim for entendido, inviabilizará desde logo o recurso contencioso.

Quanto ao fundo do recurso, defendeu aquela recorrida particular o seu improvimento, na base da resposta das autoridades recorridas, à qual disse aderir inteiramente.

Sobre a aludida questão prévia foi ouvida primeiro a recorrente e depois o ilustre representante do Ministério Público junto desta Secção, tendo ambos concluído pela sua improcedência.

Por despacho do relator de então, o conhecimento dessa questão foi relegado para final, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos.

A fls. 55-56, alegou então a recorrente, formulando, a final, as seguintes conclusões:

«O despacho recorrido não considerou as preferências referidas na Lei n.º 87/88 e no regulamento do concurso.

Por isso, o despacho recorrido está ferido de ilegalidade por violação do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 10.º e na alínea b) do n.º 1 do mesmo preceito, inserido no regulamento do concurso, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 4 de Novembro de 1988».

Pediu depois a anulação do acto recorrido, com o conseqüente provimento do recurso.

Contra-alegaram as autoridades recorridas, concluindo do seguinte modo:

I) Tanto a qualificação como profissional da comunicação social como a apreciação do projecto apresentado obedeceram a critérios fixados pela própria comissão em termos de discricionariedade técnica, o que tornou tais deliberações insusceptíveis de recurso, sendo certo que se mostram conformes aos parâmetros legais definidos;

II) A recorrente não goza de qualquer preferência absoluta, pelo que não houve violação do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 338/88.»

Por sua vez, a recorrida particular apresentou as suas alegações de fls. 66-67, concluindo assim:

«I) O pedido feito pela recorrente está erradamente formulado, erro esse que não pode ser subsumido a uma situação de simples erro de escrita;

II) Com efeito, ‘revogação’ e ‘anulação’ são figuras jurídicas diversas, insusceptíveis de se confundirem e cuja invocação tem regime próprio e distinto;

III) Exigindo a lei que esses conceitos sejam usados no seu sentido preciso e tecnicamente rigoroso (artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho);

IV) Não tendo este superior Tribunal o poder de conformar um pedido inepto ou necessariamente improcedente, por via de entendimento desse em sentido que não tem qualquer correspondência técnica ou científica;

V) Pelo que deverá este superior Tribunal julgar-se incompetente, em razão da matéria, por não caber nas suas competências revogar actos, ou, subsidiariamente, julgar este recurso improcedente por impossibilidade de acolher o pedido de revogação;

VI) Em qualquer caso, e se esta questão prévia não proceder, negar provimento ao recurso, por a decisão em causa ser conforme com a lei e não merecer qualquer reparo.»

Instruído depois o processo com os elementos agora constantes de fls. 71-96 e realizadas outras diligências que, no presente, não interessa referir (fls. 99-108), deu-se oportunidade aos intervenientes processuais de alegar complementarmente, ninguém porém o tendo feito.

Prestou então o Ex.º Magistrado do Ministério Público o seu parecer final a fls. 111 e 111 v.º, defendendo o improvimento do recurso.

Começando aí por aceitar, contra a tese das autoridades recorridas, na esteira do acórdão desta Secção de 7 de Maio de 1991, recurso n.º 27 144, que a alínea b) do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 338/88,

de 28 de Setembro, reproduzida na alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º do regulamento do concurso em causa, estabelece uma preferência absoluta, aceita contudo o mesmo ilustre magistrado que, no caso, a recorrente não demonstrou que qualquer dos sócios, que afirma serem profissionais da comunicação social, são ou passarão a ser trabalhadores da «Rádio Contraste», não havendo no instrutor prova desses factos.

Por outro lado, e quanto à alegada violação da alínea b) do n.º 3 do artigo 10.º daquele regulamento, defende-se no parecer, que estamos seguindo, que nessa parte há tão-só a ponderar a existência de um conjunto de aspectos básicos, a apreciar globalmente pela comissão consultiva do referido concurso, que é a entidade que está melhor posicionada nessa matéria, cujos juízos aliás não podem ser sindicados por este Supremo Tribunal, citando nesse pendor o seu acórdão de 21 de Novembro de 1991, proferido no recurso n.º 27 474.

Colhidos os vistos e redistribuído o processo ao presente relator (5 de Janeiro de 1993), cumpre decidir, tendo em atenção a seguinte matéria de facto, que se julga pertinente.

Por regulamento aprovado por despacho conjunto das autoridades recorridas de 2 de Novembro de 1988, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 255, de 4 de Novembro de 1988, foi aberto concurso público para atribuição de alvará de licenciamento para o exercício da actividade de radiodifusão sonora.

Nesse concurso público destinavam-se duas frequências para a localidade de Cascais.

A tais frequências concorreram, além da ora recorrente, as recorridas particulares, a *Rádio Marginal*, C. R. L., a *Rádio Clube de Cascais*, C. R. L., e ainda a *Rádio Costa do Estoril*, Sintra-Estoril, Sociedade Jornalística da Região de Turismo, Sintra-Cascais, Oeiras e Mafra, as quais fizeram acompanhar os respectivos requerimentos de admissão dos documentos que constituem o respectivo processo, juntos ao presente recurso, e que aqui se dão por inteiramente reproduzidos.

Em 15 de Março de 1989, a comissão consultiva do aludido concurso formulou, quanto às candidaturas para atribuição das duas frequências de Cascais, o parecer de fls. 72-75 dos autos.

Aí, depois de se fazer uma apreciação individual de cada um dos mencionados quatro candidatos, cujos termos melhor se podem ler naquele parecer, e que aqui se dão igualmente por reproduzidos, escreveu-se o seguinte:

«Assim, em termos básicos todos os projectos foram classificados como bons. Porém, se atentarmos no que ficou exposto na apreciação individual de cada uma das candidaturas que agora expressamente se invoca, verificamos que nos vários elementos de apreciação, memória descritiva, descrição de instalações de estúdios e de emissão, características técnicas de equipamento de estúdios e de emissão e ainda nas características da antena de emissão e no estudo de abertura radiofónica, é possível distinguir algumas diferenças, o que levou a subcomissão técnica a fornecer uma posição relativa, classificando os processos nos termos seguintes:

- 1.º Rádio Regional;
- 2.º Rádio Clube de Cascais;
- 3.º Rádio Costa do Estoril;
- 4.º Rádio Contraste.

Na programação, viabilidade económica, informação e grau de profissionalismo, apenas um projecto mereceu a classificação de *Bom* em todas as áreas, a *Rádio Regional*.

A *Rádio Clube de Cascais* mereceu a classificação de *Bom* em todas as rubricas atrás referidas, com excepção do grau de profissionalismo, que foi classificado como *Razoável*. A mesma classificação mereceu a *Rádio Costa do Estoril*, que tem em seu desfavor a circunstância de a sede social estar fora do concelho, apesar do benefício de uma atribuição preferencial, já que é titular de um jornal de expressão regional, que segundo a melhor interpretação só funcionará em caso de projectos equivalentes, o que não é o caso.

A *Rádio Contraste* apresenta a classificação de *Bom* em todas as áreas referidas nos parágrafos... [ilegível] com excepção da informação.

Culturalmente, todos os projectos merecem a classificação de *Bom*.

Em face do exposto, é possível proceder à hierarquização das diversas candidaturas, sendo a comissão de parecer ser concedidos alvarás às duas primeiras candidatas da hierarquia que a seguir se estabelece:

1.º *Rádio Regional*, Cooperativa dos Amigos da Rádio, C. R. L.;

2.º *Rádio Clube de Cascais*, C. R. L.;

3.º *Rádio Contraste*, Cooperativa de Serviços Radiofónicos, C. R. L.;

4.º *Sintra-Estoril*, Sociedade Jornalística da Região de Turismo, Sintra-Cascais, Oeiras e Mafra.

A comissão é assim de parecer que devem ser concedidos alvarás e consignadas as respectivas frequências às seguintes candidatas:

1.º Frequência de 98.10 MHz e 30 dhw de potência, *Rádio Regional*, Cooperativa dos Amigos da Rádio, C. R. L.;

2.º Frequência de 105.40 MHz e 26 dhw de potência, *Rádio Clube de Cascais*, C. R. L.»

Por despacho conjunto das autoridades recorridas, de 23 de Março de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 74, de 30 de Março de 1989, aquelas, concordando na parte que agora interessa com o parecer acabado parcialmente de transcrever da comissão consultiva e com a proposta nele contida, atribuíram alvarás para o exercício da actividade de radiodifusão sonora posto a concurso na localidade de Cascais à *Rádio Marginal*, C. R. L., e *Rádio Clube de Cascais*, com a frequência, potência e horas de emissão/dia constantes da parte III do aludido despacho.

Exposta assim a matéria de facto pertinente, apreciemos de direito, começando pela questão prévia suscitada pela recorrida particular, *Rádio Clube de Cascais*, como vimos, resultante de na petição de recurso a recorrente tê-la concluído com a formulação do pedido de «revogação» do acto contenciosamente impugnado, em vez, como devia, da sua «anulação», donde, na tese daquela, o Tribunal ser incompetente para a apreciação do mesmo ou, se assim não for porventura entendido, isso conduzir à inviabilidade do pedido assim formulado.

Desde já se adianta que se trata de entendimento manifestamente inaceitável.

É certo que os recursos contenciosos, salvo na hipótese de recurso de plena jurisdição, que não é o caso, visam a anulação do acto impugnado ou a declaração da sua nulidade ou inexistência, conforme a forma de invalidade resultante dos vícios que enferma. O pedido

é, pois, sempre, a anulação ou declaração de nulidade ou de inexistência de um acto ilegal.

Por sua vez, a revogação do acto — a destruição dos seus efeitos — corresponde a um poder conferido em regra ao seu autor ou superior hierárquico e, se a revogação tradicional e típica, que é a baseada na inconveniência ou inoportunidade do acto, quando, nos seus efeitos, se distingue da anulação, que tem, ao contrário daquela primeira, efeitos retroactivos, já a revogação com fundamento na ilegalidade do acto (anulação graciosa) se aproxima da anulação contenciosa.

Apesar de uma certa aproximação, nesta perspectiva, das figuras da revogação e da anulação, a verdade é que elas, não obstante isto, se distinguem como se viu.

Só que o uso por parte da recorrente, que é a hipótese *sub judice*, no pedido formulado na sua petição de recurso, de «revogação» do acto objecto de impugnação, em vez de «anulação» do mesmo, não tem consequências.

Primeiro, porque da mesma petição decorre claramente que os efeitos pretendidos pela ora recorrente com o provimento do recurso correspondem aos de uma anulação do acto.

Depois, porque tudo não passa de uma imprecisão terminológica por parte da recorrente — aliás mais frequente do que se pensa no contencioso administrativo —, que o mesmo logo corrigiu e que, é o mais importante, não impediu nem as autoridades recorridas nem a recorrida particular de visualizarem o presente recurso como um recurso directo de anulação.

Assim, seria sacrificar às exigências de um formalismo exacerbado — mais próximo até do valor sacramental das palavras — que o Tribunal não pudesse, ponderando os acima referidos elementos, interpretar razoavelmente o pedido de revogação do acto, formulado pela recorrente na sua petição de recurso, como um pedido de anulação desse mesmo acto.

Aliás, semelhante entendimento corresponde à doutrina corrente deste Supremo Tribunal (v., por todos, o acórdão de 10 de Julho de 1980, recurso n.º 10 164).

Improcede, pois, a aludida questão prévia.

Entremos, agora, na apreciação do mérito do recurso.

Ora, a recorrente, como se viu, alega nesse domínio dois vícios de violação de lei.

Um, porque o despacho impugnado, ao não lhe atribuir qualquer das duas frequências de Cascais, e atribuindo-as antes à *Rádio Marginal* e à *Rádio Clube de Cascais*, não teve em conta, como devia, a preferência de que gozava nessa atribuição ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 338/88, de 28 de Setembro, transcrito no artigo 10.º, n.º 1, alínea b), do regulamento do concurso de licenciamento daquelas e de outras frequências, à sombra do qual foi realizado o concurso em causa.

O outro vício de violação de lei, porque a escolha e graduação das propostas de atribuição das duas frequências referidas, feita pelo despacho recorrido, que graduou nos dois primeiros lugares a *Rádio Regional* e a *Rádio Clube de Cascais*, preterindo a ora recorrente, quando as condições dos projectos daquelas seriam inferiores ao desta última, violou os critérios de atribuição de frequências estabelecidos no n.º 3 do artigo 7.º daquele Decreto-Lei n.º 338/88, também transcrito no citado regulamento do concurso (artigo 10.º, n.º 3).

Será assim?

Também aqui a resposta terá de ser negativa.

É certo que a norma da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 338/88, diploma que define o regime de licenciamento da actividade de radiodifusão sonora, ao abrigo do qual decorreu o concurso em causa, atribui — segundo o entendimento que dela se tem por preferível — uma condição de *preferência absoluta* para os interessados que a preenchem, contrariamente ao defendido, neste domínio, pelas autoridades recorridas.

O texto da lei é incisivo a esse respeito («constituem condições gerais de preferência na obtenção de alvará para o exercício da actividade de radiodifusão», é a sua expressão).

Aliás, a condição de preferência (absoluta) prevista na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 7.º daquele Decreto-Lei n.º 338/88 só opera, por força do n.º 2 da mesma disposição, na restrita hipótese aí prevista.

Mas do facto de daquele primeiro preceito legal resultar uma *preferência absoluta* (nesse sentido, veja-se o acórdão desta Secção de 7 de Maio de 1991, recurso n.º 27 144, aliás citado pelo Ministério Público no seu já referido parecer), tal não significa, só por si, que a ora recorrente dela pudesse beneficiar, inquinando consequentemente o acto impugnado, que se não guiou por tal preferência, do vício de violação daquele artigo 7.º, n.º 2, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 338/88.

Na verdade, tal vício só ocorria se a candidatura da ora recorrente, nos termos em que ela resulta comprovada no instrutor, mais acima referidos, preenchesse por inteiro a previsão daquela norma.

Isso, porém, não acontece.

Dispõe ela que constituem condições gerais de preferência na obtenção de alvará para o exercício da actividade de radiodifusão (e passa a transcrever-se) «o facto de as candidaturas serem apresentadas por sociedades constituídas maioritariamente por profissionais da comunicação social, desde que estes sejam trabalhadores da sociedade, ou por sociedades proprietárias de jornais de expansão regional, desde que constituídas há pelo menos três anos».

Estando, no caso, excluído o preenchimento deste último requisito, já que a ora recorrente se não integrava na titularidade de qualquer jornal de expansão regional, há que centrar a nossa atenção na parte restante do preceito, a qual impõe *dois* requisitos para que a preferência (absoluta) nela prevista possa funcionar: a de que as sociedades candidatas sejam constituídas maioritariamente por profissionais da comunicação social e a de que em tal caso estes sejam trabalhadores da sociedade.

Parecendo líquido que o termo sociedades não está aqui utilizado no seu sentido estrito de «sociedades comerciais», mas no amplo de pessoa colectiva que prossegue finalidade económica, abrangendo assim, consequentemente, as cooperativas, caso da ora recorrente, como aliás das duas primeiras classificadas, há que duvidar que aquela primeira seja constituída maioritariamente por profissionais da comunicação social, como se alega.

Na verdade, compulsando os elementos constantes da candidatura da ora recorrente, verifica-se que sendo esta constituída por 32 cooperantes (dos 34 constantes da lista de fl. 72 do volume 1.º do instrutor, 2 já tinham falecido), só em relação a 16 deles é que a mesma apresentou prova de pertencerem à área da comunicação social, mas dois deles, Pedro Correia Vaz Osório, que é músico e maestro, e Maria Eduarda S. Seone Soutello, que desempenha funções de cariz ad-

ministrativo (secretária), não são de incluir naquela área — cf. fls. 73 e seguintes do referido volume 1.º do instrutor.

Daqui resulta que a recorrente só fez prova de que 14 dos seus cooperantes pertenciam, pela sua actividade profissional, à comunicação social, o que constitui menos de metade do universo dos mesmos cooperantes.

Logo, não se pode dar como preenchido pela mesma o requisito de o seu substrato pessoal ser maioritariamente constituído por profissionais da comunicação social, exigido, como se via, pela alínea *c*) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 338/88.

Mas este preceito — já o vimos — exige, no seu segmento agora em causa, ainda um outro requisito: o de que os elementos em causa sejam «trabalhadores» da entidade candidata.

Ou seja: que exerçam a sua actividade profissional nessa mesma entidade.

Ora, a este respeito, como bem nota o Ministério Público no seu parecer final já referido, nenhuma prova existe no instrutor.

Em conclusão, pois, quanto ao alegado vício de violação, por parte do despacho impugnado, da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 338/88: não resultando provado que a candidatura da ora recorrente preenchesse os requisitos previstos nesta disposição para que pudesse funcionar a regra de preferência absoluta em seu proveito, face aos demais concorrentes, improcede aquele vício.

Vejam, agora, o também alegado vício de violação do n.º 3 do artigo 7.º daquele Decreto-Lei n.º 338/88.

Pretende, como já disse, a recorrente que, sendo as condições dos projectos da sua candidatura superiores às das duas primeiras classificadas (a quem as frequências foram atribuídas pelo despacho impugnado), a escolha destas violou os critérios definidos naquela disposição legal.

Mas sem razão, também nesta parte.

É certo que a redacção daquele preceito, ao referir que, sempre que haja vários candidatos, preferirão sobre os demais aqueles que preencham os requisitos que a seguir indica nas várias alíneas, se presta a dúvidas.

O problema já foi abordado por este Supremo Tribunal, no seu acórdão de 21 de Novembro de 1991, recurso n.º 27 474, aliás também citado pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público no seu já aludido parecer.

Aí se considerou, orientação esta que aqui se segue, que o legislador, nas diversas alíneas do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 338/88, pretendeu foi indicar critérios que conjuntamente deviam ser considerados na apreciação das candidaturas, sem estabelecer qualquer hierarquização entre elas.

Ora, já o vimos, a comissão consultiva cujo parecer nesta parte o despacho recorrido seguiu, ao fazer a apreciação das candidaturas da *Rádio Regional* e da *Rádio Clube de Cascais*, julgou os respectivos projectos, à luz das alíneas do n.º 3 daquele artigo 7.º, com *mérito* superior ao da ora recorrente.

E nesse domínio o tribunal não pode substituir-se à apreciação daquele outro órgão, pois isso equivaleria — como em tantos casos paralelos este Supremo Tribunal tem entendido — substituir um juízo problemático por outro não menos problemático.

Trata-se, pois, de matéria na qual o tribunal administrativo vê os seus poderes de cognição reduzidos, em termos cuja exacta precisão

não interessa aqui fazer (neste sentido, veja-se o já citado acórdão de 21 de Novembro de 1991).

Improcede assim, igualmente, o invocado vício de violação do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 338/88.

Nestes termos, nega-se provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho Gouveia e Melo* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Recurso n.º 29 172, em que são recorrente António Humberto Gonçalves Guerreiro e recorrido o Secretário de Estado das Obras Públicas. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Nestes autos em que é recorrente António Humberto Gonçalves Guerreiro, técnico auxiliar principal do quadro de pessoal da Junta Autónoma de Estradas, residente na Rua da Actriz Palmira Bastos, lote 102, 1.º, direito, Lisboa, recorrido o Secretário de Estado das Obras Públicas e recorridos particulares: 1) Maria de Lurdes Almeida Santos Evans de Sousa, 2) Maria Estêvão Sequeira Alves, 3) Mário Fernando Raposo da Silva Peixoto, 4) Maria Paula dos Santos da Silva Quintino, 5) José Manuel Claro Marques Nogueira, 6) Dioguina dos Santos Pinto, 7) José Artur dos Santos Ferreira, 8) Maria de Fátima das Neves Gomes da Silva Peixoto, 9) Isabel Maria Rodrigues de Faria Ramalho dos Santos Silva, 10) António Carlos Calheiros Fernandes de Oliveira e 11) Aníbal Manso Marino, todos com os sinais dos autos, tendo contestado e alegado os referidos com os n.ºs 1), 2), 4), 6) e 7), vieram os contestantes pedir a esclarecimento do acórdão, dizendo:

«Que se verifica no mesmo três datas presumivelmente atribuídas ao mesmo acto:

Nas 1.ª e 4.ª páginas do acórdão — acto cometido em 14 de Novembro de 1990;

Nas 8.ª e 12.ª páginas — acto cometido em 14 de Dezembro de 1990;

Nas 12.ª, 14.ª, 16.ª, 17.ª e 18.ª páginas — referem acto cometido em 14 de Outubro de 1990, sendo este acto que é anulado por meio do provimento concedido pelo citado acórdão. Assim, como a data do acto anulado não corresponde à data do acto praticado pelo Sr. Ministro de 14 de Novembro de 1990, e do qual os recorridos têm conhecimento, vêm. . . requerer a V. Ex.ª a já acima referida esclarecimento.»

Ouvidos os restantes intervenientes no recurso, pronunciaram-se no sentido de que a divergência de datas atribuídas ao acto recorrido e anulado não importava qualquer dificuldade na identificação dele,

tratando-se de um mero lapso material, corrigível nos termos do disposto no artigos 666.º, n.º 2, do Código de Processo Civil.

Decidindo.

Como imediatamente resulta da leitura do requerimento em que se formula o pedido de esclarecimento, não é verdadeiramente uma «esclarecimento» em sentido técnico que se pretende, porque o acórdão não suscitou qualquer dificuldade de interpretação nem de identificação do acto anulado, mas a correcção do lapso material que se verificaria na data atribuída ao acto anulado em diversos passos do acórdão.

Dizem que se lhe deve atribuir a data de 14 de Novembro de 1990, data exacta da sua emissão, segundo alegam. E é na verdade assim, que, por evidente, dispensa quaisquer justificações.

Corrigem-se, assim, os lapsos de escrita existentes no acórdão em que se reporta a data do acto impugnado e anulado a 14 de Outubro de 1990 e 14 de Dezembro de 1990, sendo a sua exacta data 14 de Novembro de 1990.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *José Acácio Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Faria Maurício* — *Costa Aires*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Legitimidade passiva. Contestação (desentranhamento). Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS) — artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 37 251, de 28 de Dezembro de 1948. Eficácia do Plano.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A legitimidade passiva, no recurso contencioso, radica no autor do acto administrativo contenciosamente impugnado, pelo que não merece censura o desentranhamento do processo de recurso contencioso da contestação apresentada pela Câmara Municipal, e não pelo vereador que praticou tal acto, ordenado por despacho judicial.*
- 2 — *Incorre em erro de direito a sentença que, para julgar ilegal a revogação de um acto tácito de deferimento, em matéria de licenciamento municipal, assentou o juízo de ilegalidade na infecção do Plano de Urbanização da Costa do Sol, o PUCS, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 37 251, de 28 de Dezembro de 1948, pois esse Plano não estava sujeito a publicação no jornal oficial, apenas carecendo de aprovação pelo Governo, o que se verificou com o dito Decreto-Lei n.º 37 251.*
- 3 — *Assente, pois, a eficácia do Plano, independentemente da publicação do seu regulamento e respectivas plantas de síntese, está inquinado de erro de direito o julgado,*

porque decorre unicamente do ponto da ineficácia do Plano.

Recurso n.º 30 253, em que são recorrente o vereador do Pelouro do Urbanismo e Construção da Câmara Municipal de Cascais e recorrido José Sapina Duarte. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção (2.^a Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — O vereador do Pelouro do Urbanismo e Construção da Câmara Municipal de Cascais veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa de 1 de Julho de 1991, que anulou «o acto recorrido, dando provimento ao recurso», ou seja, o recurso contencioso interposto pelo ora recorrido, José Sapina Duarte, com os sinais identificadores dos autos, do «do despacho do Sr. Vereador do Pelouro do Urbanismo e Construção da Câmara Municipal de Cascais de 4 de Outubro de 1990, notificado em 19 de Outubro», por via do qual foi indeferido um seu requerimento relativo a um processo de apreciação de um projecto e de licenciamento da construção «de um prédio que pretendia edificar no lote de terreno, de que é proprietário, situado na Rua de Olivença, no Estoril, município de Cascais».

Na base do julgado, e depois de ordenado o desentranhamento da «contestação de fls. 12 e seguintes» — «e entregue-se à Câmara Municipal de Cascais» —, está a consideração essencial de que «o acto de deferimento tácito não poderia ter violado aquele Plano» (o Plano de urbanização da Costa do Sol). «Logo, a sua revogação com fundamento em ilegalidade, que não se verifica, viola o artigo 77.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março» — acrescenta o M.^{mo} Juiz *a quo*.

2 — Nas suas alegações, conclui assim o vereador recorrente:

«1) A apresentação da contestação pela pessoa colectiva Câmara Municipal de Cascais não obnubila a qualidade de parte da entidade que praticou o acto referido, já que o autor do acto recorrido é sempre o órgão que o praticou, e quem figura no processo, intervém no processo e se encontra em juízo como parte é, também, sempre o órgão decidente;

2) A identificação da pessoa colectiva Câmara Municipal de Cascais como autoridade recorrida constitui, quando muito, mera irregularidade formal passível de sanção, que, aliás, no caso, se deve ter verificado com a apresentação das alegações pelo vereador do Pelouro do Urbanismo e Construção da Câmara Municipal de Cascais;

3) De resto, o direito de acesso ao direito e aos tribunais do vereador do Pelouro do Urbanismo e Construção da Câmara Municipal de Cascais merece maior protecção do que o interesse de velar pela estrutura formal externa de contestação que a apresentação da contestação pela autarquia local Câmara Municipal de Cascais eventualmente atinge;

4) O desentranhamento da contestação e conseqüente confissão dos factos articulados na petição de recurso, com fundamento no lapso da identificação da autoridade recorrida na contestação que

nos ocupa, constitui manifesta violação dos artigos 20.º, n.º 1, e 18.º da Constituição da República portuguesa, logo inadmissível;

5) O Supremo Tribunal Administrativo, em notável acórdão proferido em 14 de Março de 1991, já teve oportunidade de se manifestar concretamente sobre a questão da eficácia do Plano de Urbanização da Costa do Sol, o que fez no sentido inequívoco de que o mesmo é plenamente eficaz;

6) O diploma que ao tempo regulava a elaboração dos planos de urbanização, o Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944, impunha que tais planos deviam ser aprovados pelo Governo;

7) O Governo aprovou o Plano de Urbanização da Costa do Sol, conforme consta do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 37 521, de 28 de Dezembro de 1948, onde se diz que o Plano mereceu parecer favorável do Gabinete no Plano de Urbanização da Costa do Sol, homologado pelo Ministro das Obras Públicas;

8) Só relativamente aos regulamentos dos planos se previa que o Ministro das Obras Públicas os aprovasse por portaria, embora não se estatuisse qual a forma que devia revestir esse acto;

9) O Plano de Urbanização da Costa do Sol não estava, assim, sujeito a publicação no jornal oficial;

10) Consequentemente, o Plano de Urbanização da Costa do Sol é plenamente eficaz e está validamente em vigor;

11) O projecto de alterações, cuja aprovação o ora agravado requereu, constitui, correlativamente, alteração ao Plano de Urbanização da Costa do Sol, não autorizada pela entidade legalmente competente para o efeito, o que consubstancia uma preterição de formalidade essencial, determinante da nulidade dos actos administrativos a que respeitem;

12) Assim, o acto recorrido não configura nenhuma revogação, para mais ilegal, de pretenso acto constitutivo de direito, mas sim mera confirmação do acto tácito de indeferimento da pretensão deduzida pelo ora agravado em 14 de Maio de 1990;

13) Mesmo na hipótese, que se avança sem conceder, de se haver operado provimento tácito do pedido do ora agravado, sendo certo que, nesse eventualidade, o acto do ora agravante de que se recorreu constituiria revogação desse provimento, a mesma seria legal, à sombra do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo;

14) É que a revogação se fundaria na ilegal alteração do Plano de Urbanização da Costa do Sol pelo acto tácito de deferimento;

15) No acto recorrido, o ora agravante manifestou expressamente a sua concordância com a informação da Direcção dos Serviços Técnicos e, conseqüentemente, com as informações e propostas dos Serviços Técnicos, fazendo seu, portanto, como lhe permite o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, o fundamento, invocado à sombra do artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 166/70, de que as alterações pretendidas — construção de mais um piso e correspondente aumento da área de construção — desrespeitavam os condicionamentos prescritos para a Zona H2 do Plano de Urbanização da Costa do Sol;

16) A fundamentação do acto recorrido é manifestamente clara, congruente, suficiente e concreta;

17) A douta sentença recorrida fez uma errada interpretação e aplicação das normas legais aplicáveis, pelo que é contrária à lei, e deve ser revogada;

18) Por tudo, e por conter decisão manifestamente violadora da lei e da Constituição da República Portuguesa, deve a mesma sentença ser totalmente revogada.»

Foram violados, entre outros, os seguintes preceitos: artigos 3.º, 18.º e 20.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa; artigos 1.º, 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 37 251; artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, e artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

3 — Também alegou o ora recorrido, José Sapina Duarte, concluindo:

1.ª No contencioso administrativo é parte legítima o autor do acto recorrido e não a pessoa colectiva, importando a falta de contestação nos recursos contenciosos de actos dos órgãos das autarquias locais a confissão dos factos alegados no p. r. [v. os artigos 840.º e 845.º do Código Administrativo aplicáveis, *ex vi* do artigo 24.º, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)] — cf. os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de Julho de 1984, de 29 de Abril de 1984 e de 15 de Outubro de 1985, in *Acórdãos Doutrinaiis*, n.ºs 283, p. 828, 280, p. 1433, e 290, p. 168, e Contencioso Administrativo, local citado — cf. pontos 1 e 3 do texto;

2.ª A douda sentença recorrida não merece a menor censura ao ter ordenado o desentranhamento da contestação da Câmara Municipal de Cascais de fl. 12 dos autos e ao ter considerado confessados os factos articulados pelo recorrente na sua p. r., não tendo violado os artigos 3.º, 18.º e 20.º, n.º 1, da Constituição, sendo assim totalmente improcedente o aduzido nas conclusões 1) a 4) das alegações de fl. 90 dos autos — cf. pontos 1 e 3 do texto;

3.ª O regulamento e demais normas relativas ao Plano de Urbanização da Costa do Sol careciam de ser publicados no então *Diário do Governo*, pois:

- a) Quer se entenda que o Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS) abrange ou não os respectivos regulamentos, a necessidade da sua publicação resulta expressamente do artigo 6.º da Lei n.º 1909, de 22 de Maio de 1935, e do Decreto n.º 26 726, de 9 de Julho de 1936, exigindo ainda este último diploma a promulgação de todos os regulamentos e instruções relativos ao PUCS. Ora, «a consequência da promulgação é a ordem de publicação» (v. Prof. Marcelo Caetano, *Constituição*. . . , citada, p. 58);
- b) A exigência legal de publicação dos regulamentos dos planos de urbanização consta ainda dos artigos 18.º, alínea h, e 30.º do Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944 — diploma legal de enquadramento dos planos de urbanização que entrou em vigor quatro anos antes da aprovação do PUCS, e aplicável no caso em apreço;
- c) Quer as disposições do Plano de Urbanização da Costa do Sol quer qualquer regulamento careciam de ser publicados oficialmente na 1.ª série do *Diário do Governo*, por configurarem actos normativos, *ex vi* do disposto nos artigos 1.º do Decreto n.º 137, de 17 de Outubro de 1913, 224.º do Decreto n.º 137, de 20 de Outubro de 1913, e 1.º e 11.º, 4.ª e 8.ª fórmula, do Decreto-Lei n.º 22 470, de 11 de Abril de 1933 [cf., do mesmo teor, o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), e § 2.º, alínea a), do Decreto n.º 40 424, de 7 de Dezembro

de 1955] — cf. os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de Julho de 1985, no processo n.º 18 277 (1.ª Secção), de 13 de Março de 1986, in *Colecção de Acórdãos*, p. 1245, e de 5 de Fevereiro de 1987, in *Revista de Direito Público*, n.º 5, p. 134;

- d) A exigência de publicação impunha-se, aliás, face ao princípio de ordem pública de publicação dos actos normativos [cf. Pareceres da Procuradoria-Geral da República n.ºs 265/78 e 5/84, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.ºs 290, p. 115, e 348, p. 111, e acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (pleno) de 25 de Novembro de 1985, in *Acórdãos Doutrinaiis*, n.º 299, p. 1367], não oferecendo dúvidas, face ao disposto no artigo 8.º, n.º 15, da Constituição n.º 1933, que só por actos normativos se poderia em termos gerias e abstractos limitar ou regular o direito de propriedade dos cidadãos, como decorre da aplicação dos planos de urbanização;
- e) Mesmo que o PUCS e os seus regulamentos não configurassem actos normativos — o que só em hipótese se pondera —, sempre configuraria, pelas razões expostas, matéria de interesse público, pelo que a sua publicação se impunha por força do estatuído no artigo 1.º do Decreto n.º 137, de 17 de Outubro de 1913, e no artigo 2.º, § 2.º, alínea a), do Decreto n.º 40 424, de 7 de Dezembro de 1955, que exigiam a publicação na 2.ª série dos «decretos, portarias, despachos e os alvarás que não contenham disposições genéricas ou interessem a uma categoria, organismo ou autarquia, e cuja publicidade deva ser promovida pelos serviços em razão de interesse público» — cf. pontos 4 a 7 do texto;

4.ª No caso em apreço, face ao aduzido no artigo 17.º da p. r., não impugnada, e ao documento autêntico de fls. 76 a 78 dos autos, encontra-se provado que o regulamento do PUCS e respectivas plantas nunca foram objecto de publicação, pelo que as normas aí incorporadas são de todo ineficazes, *ex vi* dos artigos 1.º do Decreto n.º 137, de 17 de Outubro de 1913, e 1.º do Decreto-Lei n.º 22 470, de 11 de Abril de 1933 — cf. pontos 8 a 10 do texto;

5.ª Caso se entendesse como necessária a promulgação do regulamento do PUCS, ao abrigo do artigo 9.º, alínea b), do Decreto n.º 26 762, de 9 de Julho de 1936, o que teria de acontecer por decreto regulamentar ou decreto-lei, já que, face ao disposto no artigo 81.º, n.º 9, da Constituição de 1933, só estes careciam de promulgação pelo Presidente da República, a falta de tal promulgação geraria a própria inexistência jurídica do PUCS — cf. ponto 9 do texto;

6.ª A admitir-se que o regulamento do PUCS foi aprovado por despacho do Ministro das Obras Públicas de 17 de Fevereiro de 1959, como vem referido no acórdão junto com as alegações de fl. 100 dos autos, a exigência da sua publicação e a sua ineficácia, além de resultarem dos normativos legais citados, resultariam ainda do disposto no artigo 2.º, § 1.º, alínea b), do Decreto n.º 40 424, de 7 de Dezembro de 1955 — cf. ponto 9 do texto;

7.ª A ineficácia das normas ou disposições genéricas do PUCS não publicadas impõe-se, aliás, perante o princípio da legalidade da Administração e o direito de acesso aos tribunais (cf. o artigo 268.º, n.ºs 3 e 4, da Constituição de 1976). É o que os tribunais administrativos, na falta de publicação de tais normas e caso as consi-

derassem vigentes, ficariam impossibilitados de sindicarem contenciosamente a legalidade do acto recorrido, pois não se conhece a «norma» em que a Administração se fundou para indeferir no caso em apreço o projecto de alterações. Onde está a norma que regula a área de construção e número de pisos para a zona em que se integra o edifício em causa? — cf. pontos 9 e 10 do *texto*;

8.^a A douta e bem elaborada sentença não enferma de qualquer ilegalidade, sendo totalmente improcedentes as conclusões das alegações de fl. 100 — cf. pontos 9 e 10 do *texto*;

9.^a O acto impugnado revogou implicitamente o acto tácito de aprovação global do projecto de alterações, aprovação global e constitutiva de direitos, tendo assim desrespeitado o artigo 77.^o do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e o artigo 267.^o, n.º 1, da Constituição — cf. ponto 11 do *texto*;

10.^a Não obstante se considerar que não constitui objecto do presente recurso o conhecimento de vícios do acto administrativo que não tenham sido conhecidos pelo tribunal *a quo*, face ao alegado nos n.ºs 15) a 18) das conclusões de fl. 102, sempre se diria que o acto recorrido enferma de falta de fundamentos, tendo assim violado o direito ao recurso contencioso e a garantia fundamental de fundamentação dos actos administrativos [cf. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 51/87 e 190/85, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.ºs 364, p. 464, e 360 (suplemento), pp. 466 e 767], desrespeitando-se, assim, o artigo 268, n.º 3, da Constituição, o artigo 1.^o, n.ºs 1 a 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, o artigo 83.^o do Decreto-Lei n.º 100/84 e o artigo 15.^o, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril — cf. ponto 13 do *texto*;

11.^a A douta sentença recorrida não merece o menor reparo, sendo totalmente improcedente o aduzido nas conclusões 1) a 18) das alegações do verador, ora recorrente.

4 — No seu visto, o Ministério Público começou a pronunciar-se no sentido de ser «correcta a decisão judicial de ordenar o seu desentranhamento (o desentranhamento da constestação apresentada pela Câmara Municipal de Cascais), com o efeito cominatório do artigo 840.^o do Código Administrativo, por não ter sido apresentada contestação pela entidade administrativa recorrida».

Quanto à decisão anulatória do acto impugnado, pronunciou-se aquele magistrado no sentido de que «a sentença recorrida enferma de erro de julgamento».

Isto porque, circunscrita «a apreciação do mérito do recurso [. . .] ao vício arguido conhecido na sentença do TAC», as conclusões «5.^a a 10.^a das alegações de recurso se mostram procedentes».

«O Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37 251, de 26 de Dezembro de 1948, tornado-se exigível independentemente de qualquer outra formalidade. Assim, as câmaras municipais da área poderiam, a partir da referida aprovação, autorizar a realização de quaisquer obras de construção que se conformassem com as disposições do Plano e requerer ao Ministério das Obras Públicas as alterações de pormenor necessárias para aprovar outros projectos que não se enquadrassem nas respectivas directrizes» (é a argumentação usada, acrescentando-se ainda: «De resto, a elaboração e aprovação do PUCS, bem como o regime de fiscalização e de excepção, não deviam obediência ao Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944, que era apenas aplicável aos planos de urbanização elaborados pelas câmaras municipais, e, do mesmo modo,

não lhe eram também aplicáveis as disposições do Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, que veio revogar aquele diploma»).

5 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.^{mo} Juiz *a quo* considerou, com interesse para a decisão, «providos os seguintes factos»:

1.^o Em 25 de Maio de 1987, o ora recorrente requereu ao presidente da Câmara Municipal de Cascais a aprovação de um projecto e o licenciamento da construção de um prédio que pretendia edificar no lote de terreno, de que é proprietário, situado na Rua de Olivença, no Estoril, município de Cascais (artigo 1.^o da petição);

2.^o Por despacho de 25 de Agosto de 1987, o presidente da Câmara Municipal de Cascais aprovou o projecto apresentado, tendo a respectiva licença, com o n.º 1671, sido emitida em 1 de Junho de 1988 (artigo 2.^o da petição);

3.^o Em 25 de Junho de 1990, o ora recorrente requereu a aprovação de um projecto de alterações que pretendia realizar no referido prédio, tendo junto a respectiva memória descritiva e plantas (artigo 3.^o da petição);

4.^o A Câmara Municipal de Cascais não notificou o ora recorrente de qualquer decisão sobre o pedido apresentado em 25 de Junho (artigo 5.^o da petição);

5.^o Em 17 de Setembro de 1990, o ora recorrente requereu ao presidente da Câmara Municipal de Cascais que lhe seja concedida a respectiva licença, uma vez que se verificou o deferimento tácito de tal pedido (artigo 6.^o da petição);

6.^o Em 19 de Outubro próximo passado o ora recorrente foi notificado de que o requerimento n.º 3415/90, apresentado em 25 de Junho, «foi indeferido por despacho do vereador do pelouro, com subdelegação de poderes do presidente da Câmara, em 11 de Outubro de 1990, com o seguinte fundamento: o projecto não cumpre o PUCS, por excesso de número de pisos e área de construção [ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.^o do Decreto-Lei n.º 166/70] — artigo 8.^o da petição».

Importa ainda registar o seguinte:

No *Diário da República*, 2.^a série, n.º 28, de 3 de Fevereiro de 1992, foi publicado um aviso da Câmara Municipal de Oeiras, relativamente a uma «alteração de pormenor ao Plano de Urbanização da Costa do Sol, requerida pela Câmara Municipal de Oeiras ao abrigo do § único do artigo 1.^o do Decreto-Lei n.º 37 251, de 28 de Dezembro de 1948».

6 — Posicionou-se o vereador recorrente em *dois planos*, quando censura a sentença recorrida, respeitando um deles à decisão do M.^{mo} Juiz *a quo* de mandar desentranhar a «contestação de fls. 12 e seguintes» e outro ao mérito da causa, à anulação contenciosa do despacho impugnado.

Há que começar pelo *plano* puramente processual, preenchendo as quatro primeiras conclusões das alegações do vereador recorrente, em que se sustenta que, e no essencial, a «identificação da pessoa colectiva Câmara Municipal de Cascais, como autoridade recorrida, constitui, quando muito, mera irregularidade formal passível de sanção», tratando-se de «lapso de identificação da autoridade recorrida na contestação que nos ocupa».

Mas não assiste razão ao vereador recorrente.

A *questão* situa-se no pressuposto processual relativo às partes no recurso contencioso ou recurso directo de anulação, o da legitimidade

passiva, aqui com o efeito amnistório fixado no artigo 840.º do Código Administrativo (o de que «a falta de contestação importa confissão de factos articulados pelo recorrente»).

E, quanto a esse pressuposto, não oferece dúvidas que a legitimidade passiva radica no autor do acto administrativo impugnado, a «autoridade recorrida» referenciada nos artigos 43.º e 44.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, colhendo-se dos artigos 36.º, n.º 1, alínea c), e 40.º, 1.º, alínea a), outra referência ao «autor do acto impugnado» ou ao «autor do acto recorrido».

Daqui resulta que o legislador quis distinguir a pessoa colectiva de direito público a que diz respeito o acto administrativo e o órgão ou agente dessa mesma pessoa colectiva que o pratica, que é o seu autor, só este devendo figurar, do lado passivo, na relação processual, como parte legítima. Distinção que não está presente nas conclusões das alegações do vereador recorrente, que fala em «pessoa colectiva Câmara Municipal de Cascais» ou em «autarquia local Câmara Municipal de Cascais», quanto a pessoa colectiva de direito público de base territorial é o município e a Câmara Municipal é o seu órgão executivo (v., desde logo, a Constituição da República, nos artigos 237.º, n.º 2, 238.º, n.º 1, 241.º, 250.º e 252.º).

Só que não foi o órgão executivo — a Câmara Municipal — a praticar o acto administrativo em causa, desde logo porque se não trata de deliberação, como é próprio do órgão colegial, mas sim um membro desse órgão, o ora verador recorrente, invocando poderes subdelegados, claramente identificado na petição do recurso e nos documentos que a acompanharam (e também ele citado para o recurso, na sequência de despacho liminar a mandar citar «a entidade recorrida nos termos dos artigos 43.º e 46.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos»).

Tanto basta para se ver que não pode detectar-se aqui, como quer o verador recorrente, uma «mera irregularidade formal passível de sanção» ou um «lapso de identificação da entidade recorrida na contestação», face à clareza do articulado inicial e à correcção da citação. É de tal modo o vereador se apercebeu do erro cometido que, na fase das alegações perante o juiz *a quo*, veio ele próprio apresentá-las, com procuração passada a advogado.

Bem conclui, pois, o M.^{mo} Juiz *a quo* ao decidir como decidiu quanto ao desentranhamento da contestação apresentada pela Câmara Municipal de Cascais, que não é o órgão autor do acto administrativo questionado, não envolvendo a decisão a «violação dos artigos 20.º, n.º 1, e 18.º da Constituição da República Portuguesa», tal-qualmente indica o vereador recorrente.

Com o que improcedem as quatro primeiras conclusões das suas alegações.

7 — Passando agora ao plano do mérito da causa, no que toca à anulação contenciosa do despacho impugnado, que deferia uma pretensão do ora recorrido, José Sapina Duarte, em matéria de licenciamento municipal, já a razão parece estar do lado do vereador recorrente.

A questão posta nas conclusões das alegações do vereador recorrente, no que se reporta à censura dirigida à sentença recorrida e ao julgado que dela decorre, equaciona-se facilmente, pois passa pela ponderação da eficácia do Plano de Urbanização da Costa do Sol, aprovado por via do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 37 251, de 28 de Dezembro de 1948.

Pois que o M.^{mo} Juiz *a quo*, construído o despacho contenciosamente impugnado como acto revogatório de um deferimento tácito — «o acto recorrido fez cessar o deferimento tácito», é a expressão utilizada na sentença — e considerando esse deferimento como acto constitutivo de direitos, chegou à conclusão de que o dito Plano de Urbanização «não é eficaz» e, logo, «o acto de deferimento tácito não poderia ter violado aquele Plano» (e daí a conclusão lógica: «a sua revogação com fundamento em ilegalidade, que não se verifica, viola o artigo 77.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março»).

«Afigura-se-nos que o recorrente (o José Sapina Duarte) tem razão ao afirmar que o PUCS não é eficaz por falta de publicação do seu regulamento e respectivas plantas de síntese» — é a afirmação essencial do M.^{mo} Juiz *a quo*, para chegar àquele julgamento, fazendo apelo ao «artigo 6.º da Lei n.º 1909, de 22 de Maio de 1935» e ao «artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944».

Portanto, destruída tal afirmação, incorre a sentença em erro de direito, inquinando o julgado.

E parece que sim, partindo da construção que fez o M.^{mo} Juiz *a quo*, a propósito da natureza revogatória do despacho impugnado, como acto administrativo secundário a recair sobre um deferimento tácito que se teria formado relativamente a uma pretensão do ora recorrido, em matéria de licenciamento municipal. É que, demonstrada a eficácia do Plano de Urbanização da Costa do Sol, o PUCS, contrariamente à tese sustentada na sentença, fica sem suporte a conclusão do julgamento acerca da ilegalidade da revogação daquele deferimento tácito, exactamente porque ela assentaria e só na eficácia do Plano, «por falta de publicação do seu regulamento e respectiva plantas de síntese», tal-qualmente se expressa o M.^{mo} Juiz *a quo*.

Demonstração que, aliás, foi feita já no acórdão desta Secção de 14 de Março de 1991, recurso n.º 27 838, que se vai seguir muito de perto, transcrevendo-o mesmo, pois não se vê motivo atendível para dele divergir.

Na verdade, nesse aresto dá-se como assente que o «Plano de Urbanização da Costa do Sol apenas carecia de ser aprovado pelo Governo (à luz do artigo 1.º da Lei n.º 1909, de 22 de Maio de 1935), o que se verificou conforme o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 37 251», de 28 de Dezembro de 1948. «E mais não exigia o diploma que, ao tempo, regulava a elaboração dos planos de urbanização, o Decreto-Lei n.º 33 921, de 1 de Setembro de 1944, onde, aliás, se previa que organismos diferentes das câmaras o fizessem (cf. o § 1.º do artigo 11.º e artigo 19.º), no qual apenas se dizia que eles deviam ser aprovados pelo Governo (cf. o artigo 10.º)» — acrescenta-se no acórdão de 14 de Março de 1991.

«Só os regulamentos dos planos de urbanização, aprovados por portaria do Ministro das Obras Públicas, e a planta síntese das mesmas, tinham que ser publicados no jornal oficial, de acordo com o disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro», tal-qualmente entende o mesmo acórdão, para concluir logicamente: «Daí que [...] o Plano de Urbanização da Costa do Sol não estivesse sujeito a publicação no jornal oficial, nomeadamente por força das disposições invocadas», as que o ora recorrido vem identificar.

Se é assim, assente a eficácia do Plano, independentemente da publicação do seu regulamento e respectivas plantas de síntese, então a sentença recorrida incorre em erro de direito, o que inquina o

julgado, porque decorre unicamente desse ponto. Com o que não pode substituir o julgado, tal como está, sem prejuízo de se conhecerem, sendo caso disso, os outros motivos de ilegalidade invocados pelo recorrente, e ora recorrido, José Sapina Duarte.

Com o que procedem as conclusões das alegações do verador recorrente pertinentes à solução adoptada, o que prejudica a matéria do dever de fundamentação expressa do acto recorrido, de que, aliás, o M.^{mo} Juiz *a quo* não chegou a conhecer [conclusões 15) e 16), designadamente].

8 — Termos em que, sob a invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional quanto à decisão de desentranhamento da contestação da Câmara Municipal de Cascais e em conceder provimento ao recurso jurisdicional quanto ao mérito do pedido, revogando, neste ponto, a sentença recorrida, para serem conhecidos outros motivos de ilegalidade do acto impugnado, sendo caso disso.

Custas a cargo do ora recorrido, com a taxa de justiça e a procuradoria fixadas em, respectivamente, 15 000\$ e 8000\$, no Tribunal Administrativo de Círculo, e 20 000\$, nesta instância de recurso.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Guilherme Frederico Pereira Dias da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Recurso n.º 30 326, em que são recorrente Maria Fernanda Gomes da Silva e recorrido o director dos Hospitais da Universidade de Coimbra. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Manuel Nunes Ferreira.

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

A recorrente veio a fls. 111-113 reclamar para a conferência do despacho do relator de fl. 107, na parte em que a condenou em custas, em decisão que julgou extinta a instância.

O motivo de tal extinção foi a satisfação, pela entidade recorrida, do interesse que levava a recorrente a interpor o recurso.

Assim, porque a inutilidade superveniente da lide se ficou a dever a facto imputável à entidade recorrida, nos termos do artigo 447.º do Código de Processo Civil não cabe à recorrente o pagamento das custas.

Pelo exposto, acorda-se em deferir a reclamação e em reformar quanto a custas, que não são devidas, o despacho reclamado.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Âmbito do recurso contencioso. Processo de averiguações. Prescrição do procedimento disciplinar. Procedimento da vida privada sancionável do ponto de vista disciplinar. Vício de violação de lei por erro nos pressupostos.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O objecto do recurso contencioso são os vícios nele imputados ao acto impugnado, independentemente de esses vícios terem ou não sido arguidos e sujeitos a apreciação em decisão de recurso hierárquico.*
- 2 — *O processo de averiguações a que alude o n.º 5 do artigo 85.º do Estatuto Disciplinar pode ser dirigido contra pessoa certa e determinada desde que conhecida, destinando-se aquele processo à obtenção de elementos necessários à adequada qualificação de eventuais faltas ou irregularidades verificadas no funcionamento dos respectivos serviços ou que neles se reflectam.*
- 3 — *O prazo de prescrição referido no n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar começa a correr a partir do conhecimento pelo dirigente máximo do serviço da existência de fortes indícios do ilícito disciplinar.*
- 4 — *Mesmo no actual Estatuto Disciplinar os comportamentos da vida privada dos agentes são sancionáveis do ponto de vista disciplinar, pois podem infringir deveres gerais decorrentes da função, desde que se reflectam inevitavelmente no prestígio da função.*
- 5 — *A violação do dever de conduta digna na vida privada pode originar a infracção disciplinar compreendida no disposto no n.º 1 do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar.*
- 6 — *Existindo nos autos do processo disciplinar prova bastante de maneira a formar-se um juízo de certeza de que o arguido cometeu os factos constitutivos da infracção disciplinar por que foi punido, não existe vício de violação de lei por erro nos pressupostos.*

Recurso n.º 30 355, em que são recorrente João Pereira Norberto e recorrido o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

João Pereira Norberto, casado, inspector de finanças principal, a exercer funções no Serviço de Inspecção de Serviços Tributários, da Inspecção-Geral de Finanças, residente em Cruzeiro, freguesia de Arca, concelho de Ponte de Lima, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de 13 de Novembro de 1991 que negou provimento ao recurso hierárquico necessário do despacho de 24 de Junho de 1991 do Sr. Ins-

pector-Geral de Finanças que, culminando processo disciplinar, lhe aplicou uma pena de suspensão por 20 dias.

Nas suas alegações conclui:

- 1) Deve conhecer-se de todos os vícios arguidos no presente recurso;
- 2) Porque o recorrente foi colocado, desde o início, na posição de único suspeito, foi violado o princípio da igualdade consignado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa e o acto recorrido está, por isso, inquinado de vício de violação de lei;
- 3) Porque aquela situação decorreu, repetidamente, nos processos indicados nas alíneas *b)*, *c)* e *d)* do artigo 6.º da petição deste recurso e porque estes processos são nulos por violação do disposto nos artigos 32.º, n.ºs 1, 2 e 5, e 269.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, 42.º, n.º 1, e 85.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar e 119.º, alínea *f)*, do Código de Processo Penal e consequente violação do direito de defesa do recorrente, o acto recorrido está inquinado de vício de forma;
- 4) Porque a situação referida no número anterior foi repetida no processo disciplinar e porque a instrução deste é quase só constituída pelos elementos retirados dos dois últimos processos nulos referidos no número anterior, foram violados os artigos 32.º, n.º 5, e 269.º, n.º 3, da Constituição e n.º 1 do artigo 55.º e 42.º do Estatuto Disciplinar e 119.º, alínea *d)*, do Código de Processo Penal, o que gera a violação do direito de defesa do recorrente, inquinando o acto recorrido de vício de forma;
- 5) O acto submetido a recurso enferma de violação de lei de fundo, na espécie de prescrição do procedimento disciplinar — n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar;
- 6) Porque os factos constantes dos artigos 11.º, 12.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 21.º, 28.º, 29.º e 37.º da acusação foram imputados ao recorrente sem indicação da circunstância de tempo, modo e lugar e porque aquela peça está prenhe de presunções, generalidades e absurdos, houve desrespeito dos artigos 269.º, n.º 3, da Constituição e 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, o que gera a violação da garantia de audição e defesa, inquinando, por vício de forma, o acto recorrido;
- 7) O acto submetido a recurso enferma do vício de abuso de poder — artigo 205.º e seguintes da Constituição — porque o recorrente foi acusado e punido por se ter considerado que o comportamento que lhe foi imputado era sancionável criminalmente;
- 8) Porque a recusa das duas diligências probatórias que o recorrente requereu fossem realizadas inquina o acto recorrido de vício de forma — artigo 269.º, n.º 3, da Constituição e parte final do n.º 1 do artigo 42.º do Estatuto Disciplinar;
- 9) O acto submetido a recurso enferma de vício de violação de lei, por errada interpretação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 3.º e do n.º 1 do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar, pois os factos por que o recorrente foi acusado e punido não constituem infracção disciplinar;
- 10) A interpretação dos normativos do número anterior com o alcance que lhes foi atribuído pelo Sr. Instrutor do processo disciplinar e pela autoridade recorrida é claramente inconstitucional, por violar, nomeadamente, o n.º 1 do artigo 269.º da lei fundamental;
- 11) Sem conceder, o acto submetido a recurso enferma de vício de violação de lei, pois no processo disciplinar não se provou que foi o recorrente quem praticou os factos por que foi punido;
- 12) Ainda sem conceder, o acto submetido a recurso também enferma de vício de violação de lei, pois não está provado o *elemento*

efectivo desprestígio da função em razão do qual os actos por que foi punido seriam sancionáveis;

13) O acto submetido a recurso enferma, por último, de vício de desvio de poder, porque o poder disciplinar foi exercido irregular e exclusivamente contra o recorrente; e por errada interpretação das normas referidas no artigo 10.º da petição 10.ª deste recurso e, também, das contidas nos artigos 3.º, 25.º, 85.º, n.º 5, e 88.º do Estatuto Disciplinar.

Nas contra-alegações a autoridade recorrida conclui:

- 1) O tribunal não deve conhecer dos novos vícios suscitados pelo recorrente;
 - 2) O processo disciplinar foi instaurado dentro do prazo de três meses previsto no n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar.
 - 3) [...];
 - 3.1) O acto recorrido não está inquinado dos vícios de abuso, desvio e usurpação de poder, sendo que este último nunca tinha sido invocado pelo recorrente;
 - 3.2) Não foi violado o princípio da igualdade pelo facto de só o recorrente ter sido objecto de procedimento disciplinar;
 - 3.3) Não houve violação do direito de defesa do recorrente, pois foram assegurados todos os mecanismos por forma a garantir o exercício daquele direito;
 - 4) Não incumbe ao instrutor do processo disciplinar o dever legal de ouvir o arguido se não o entender conveniente;
 - 5) [...];
 - 5.1) Nunca foi ordenada, nos termos do Estatuto Disciplinar, a instauração de qualquer processo de averiguações;
 - 5.2) As averiguações levadas a efeito na Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima foram todas no âmbito do trabalho desenvolvido pela Inspecção de Empresas;
 - 6) A acusação foi formulada através da articulação de factos concretos e precisos, onde se enunciaram todas as circunstâncias conhecidas de tempo, modo e lugar, tendo o recorrente demonstrado na defesa ter compreendido em absoluto o seu âmbito, sentido e alcance;
 - 7) As condutas da vida particular do funcionário público susceptíveis de constituir infracção disciplinar são também passíveis de gerar procedimento disciplinar, desde que violem alguns dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função.
- O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Por nossa parte julgamos que o recurso não merece provimento. Importa começar por fixar o âmbito do recurso contencioso, já que neste se impugna acto (punitivo) praticado em decisão de recurso hierárquico de anterior acto punitivo de autoridade subalterna (o inspector-geral de Finanças), suscitando-se no recurso contencioso questões não levadas e assim não apreciadas no recurso hierárquico. Será admissível, em tais circunstâncias, conhecer-se dessas questões?

Como é sabido, a jurisprudência deste Supremo Tribunal não é pacífica na matéria, podendo contudo dizer-se ser *maioritária* a tese negativa, a qual constitui também a jurisprudência do tribunal pleno (cf., entre outros, os acórdãos deste último tribunal de 17 de Março de 1992, recurso n.º 26 955, de 8 de Outubro de 1991, recurso n.º 21 310, e de 21 de Junho de 1988, recurso n.º 19 579, este último publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 378, p. 535, e da

Secção de 8 de Março de 1984, recurso n.º 13 947, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 271, p. 839, de 10 de Dezembro de 1987, recurso n.º 21 310, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 372, p. 305, de 28 de Janeiro de 1988, recurso n.º 21 518, *ibidem* n.º 373, p. 407, de 1 de Junho de 1989, recurso n.º 24 115, e de 25 de Setembro de 1990, recurso n.º 27 252) apesar de na Secção se descortinarem algumas decisões em sentido contrário (cf., entre outros, os acórdãos de 19 de Janeiro de 1988, recurso n.º 24 532, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 373, p. 374, de 19 de Fevereiro de 1991, recurso n.º 17 331, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 364, p. 433, de 30 de Abril de 1991, recurso n.º 26 377, e de 29 de Outubro de 1991, recurso n.º 23 836).

Por nossa parte, e até tomada de posição diferente no pleno da Secção, haverá que secundar a sua jurisprudência a bem do relevante interesse da *segurança jurídica*.

Inclinamo-nos, pois, no sentido do não conhecimento nesta sede das aludidas novas questões (não suscitadas nem apreciadas no âmbito do recurso hierárquico).

Quanto aos vícios do acto impugnado que importa conhecer, haverá que começar pela prescrição do procedimento disciplinar.

Defende em primeiro lugar o recorrente tal prescrição com base no incumprimento havido no processo de averiguações dos prazos do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 88.º do Estatuto Disciplinar.

Mas sem razão, segundo julgamos, por se tratar de prazos meramente orientadores e não peremptórios.

Instaurado processo de averiguações, o respectivo prazo apenas se encontra limitado pelo de três anos de prescrição de falta disciplinar contado da sua comissão (artigo 4.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar), podendo antes disso a prescrição (do procedimento disciplinar) ocorrer se, apurada tal falta naquele processo e levada esta ao conhecimento do dirigente máximo do serviço, o mesmo não ordenar a instauração do procedimento no prazo de três meses (artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar).

Se qualquer destas duas circunstâncias não ocorrer, não é o facto da inobservância dos prazos do processo de averiguações que poderá levar à prescrição (da falta ou do respectivo procedimento).

Defende depois o recorrente ter ocorrido a prescrição do procedimento disciplinar à base do n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar.

Mas sem fundamento, uma vez que antes da conclusão do processo de averiguações, ordenado pelo inspector-geral de Finanças, em 1 de Fevereiro de 1989, com vista a apurar a responsabilidade do ora recorrente na atribuição de subsídios do Fundo Social Europeu à Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, não existiam elementos bastantes para a instauração de procedimento disciplinar contra aquele.

Só com a elaboração do respectivo relatório final é que os mesmos se aperceberam (23 de Novembro de 1990): daí que, tendo na sua base sido ordenado procedimento disciplinar por despacho daquele inspector-geral, de 10 de Dezembro de 1990, ainda não tivesse decorrido o prazo de prescrição do falado n.º 2 do artigo 4.º Estatuto Disciplinar.

Vejamos agora, a questão de nulidade do artigo 42.º, n.º 1, deste Estatuto, resultante do indeferimento pelo instrutor do processo disciplinar das diligências probatórias requeridas aí pelo ora recorrente, nulidade agora por este invocada.

Ora, a esse respeito, dir-se-á que, atento aquele indeferimento, do mesmo caberia recurso hierárquico para o membro do Governo respectivo (no caso, o Ministro das Finanças) — artigo 42.º, n.º 3 — e da decisão que lhe negasse provimento, impugnação contenciosa a deduzir no recurso do acto final punitivo (artigo 42.º n.º 5, Estatuto Disciplinar).

Assim, não tendo o ora recorrente usado aquela via hierárquica quanto ao indeferimento das diligências requeridas, formou-se a esse respeito caso decidido ou resolvido, impeditivo de apreciação contenciosa, nesta sede, da correspondente decisão administrativa.

Contra semelhante conclusão não valerá argumentar, segundo julgamos, com a natureza 'insuprível' da invocada nulidade.

Tal natureza significa apenas que tal nulidade não resulta suprida na ausência de reclamação do interessado (cf. os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Fevereiro de 1977 e de 24 de Fevereiro de 1977, no *Apêndice ao Diário da República*, de 30 de Junho de 1980, pp. 272 e 345), ou seja, que aquele a pode invocar no recurso contencioso sem que o tivesse feito no processo disciplinar.

Mas isso em nada pode contender com a eventual formação do caso decidido ou resolvido da decisão administrativa relativamente ao indeferimento de diligências probatórias, já que os n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 42.º do Estatuto Disciplinar prevêem um meio específico de reacção contra decisões nessa matéria que o interessado terá de utilizar para a sua impugnação contenciosa (v., sobre esta matéria, o acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 9 de Fevereiro de 1974, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 270, p. 741, o qual, porém, admite em qualquer hipótese a invocação no recurso contencioso das nulidades insupríveis).

A entender-se, contra o que se acabou de dizer, poder conhecer-se da falada nulidade, a mesma não se verificava por as diligências requeridas — e indeferidas — se não reputarem como essenciais para o apuramento da verdade.

Haverá que conhecer-se agora da natureza não disciplinarmente punível dos comportamentos atribuídos ao ora recorrente, que ocorreram fora do exercício das suas funções, questão que o mesmo suscita.

É certo que tais comportamentos se verificaram fora do âmbito das funções por este exercidas (o recorrente exerce-as na Inspeção-Geral de Finanças e aquelas ocorreram na sua qualidade de mesário da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima), mas a verdade é que o artigo 3.º do Estatuto Disciplinar define infracção disciplinar como 'o facto, ainda que meramente culposo, praticado pelo funcionário ou agente com violação de algum dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função que exerce', apontando o n.º 3 da mesma disposição como um desses deveres gerais (cujo desrespeito constitui infracção disciplinar) o de actuar no sentido de 'criar no público confiança na acção da Administração Pública'.

Ora, tal dever foi infringido pelo ora recorrente, porque, ao dar instruções na sua qualidade de mesário da Santa Casa da Misericórdia para imputar a esta custos de formação profissional inexistentes, para assim aquela entidade beneficiar ilicitamente de fundos comunitários, está a actuar num campo em cuja repressão a própria Inspeção-Geral de Finanças tem competência específica (cf. o Decreto-Lei n.º 35/89, de 16 de Outubro, Lei Orgânica da Inspeção-Geral de Finanças).

Ou seja, o ora recorrente teve um comportamento em cuja repressão intervém o próprio serviço onde o mesmo exerce funções, o que afecta

necessariamente a confiança que aquele mesmo serviço deve merecer do público.

Houve, pois, violação do dever do n.º 3 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar e, assim, infracção disciplinar.

Quanto à alegada violação da sua 'liberdade cívica', por semelhante entendimento, a mesma não procede.

Remete-se, para o efeito, para o estudo do ilustre juiz conselheiro deste Supremo Tribunal Artur Maurício, na *Revista do Ministério Público*, ano 3.º, vol. 9.º, pp. 87 e segs., onde se demonstra que a apreciação disciplinar da conduta de funcionário ou agente fora do exercício das suas funções não briga com qualquer preceito constitucional.

Finalmente, quanto ao erro nos pressupostos de facto, resultante de o recorrente não ter praticado os factos por que veio a ser punido, segundo alega, também improcede a instrução, resultante do processo disciplinar, é exaustiva e não deixa margem a qualquer dúvida razoável quanto à realidade daqueles factos.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Dos autos e do processo instrutor resultam provados os factos seguintes:

a) Com data de 15 de Novembro de 1988, e assinada por José da Silva, foi endereçada ao Sr. Inspector-Geral de Finanças a carta junta a fl. 908 do processo instrutor, que aqui se dá como reproduzida, e em que se imputam ao Sr. Inspector de Finanças José Norberto Pereira pretensas irregularidades;

b) No rosto dessa carta, o Sr. Inspector-Geral, com data de 22 de Novembro de 1988, exarou o seguinte despacho: «À Inspeção de Serviços Tributários para averiguações» — fl. 908 do processo instrutor;

c) Tal despacho deu origem ao processo D-6/88, em que se concluiu: «1.ª Classificámos de apócrifo o documento que deu origem a este documento;

2.ª O inspector Sr. João Pereira Norberto exerceu as funções de vice-provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, de Abril de 1983 a 12 de Janeiro de 1988 (para cujo desempenho solicitou e obteve autorização) e as de provedor de 12 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1988;

3.ª O exercício desses cargos tem-se verificado fora do período do horário legal da função pública, e sem prejuízo da assiduidade ao serviço ou do cumprimento normal do horário;

4.ª O inspector Sr. João Pereira Norberto não deu quaisquer aulas como formador, no âmbito das acções de formação profissional, levadas a efeito na Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, subsidiadas pelo Fundo Social Europeu, nem auferiu dessa instituição qualquer importância;

5.ª Patrocinadas pela Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, decorreram, desde 1986, várias acções de formação profissional, com o apoio do Fundo Social Europeu, com verbas aprovadas de quase meio milhão de contos, dos quais foram já postos à disposição da Santa Casa da Misericórdia cerca de 230 milhares de contos.

Considerando as verbas envolvidas, e tendo em conta a renúncia feita quanto à forma da sua utilização, propomos:

Que, pelo serviço competente, seja feita uma análise às despesas efectuadas, em ordem a averiguar se se podem ou não enquadrar e classificar nos fins a que se destinavam.»;

d) O Sr. Inspector-Geral, com data de 1 de Fevereiro de 1989, perante aquelas conclusões e proposta, proferiu o seguinte despacho: «Concordo com a informação supra da Sr.ª Subinspectora-Geral da IST quanto à intervenção, se possível prioritária, da Inspeção de Empresas na Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima.

Quanto ao exercício não autorizado das funções de provedor, embora reconhecendo as razões aduzidas na informação supra e que se me afiguram muito pertinentes, não posso deixar de considerar que o inspector Pereira Norberto é 'reincidente' neste tipo de actuação. Nestas condições, solicito também à Inspeção de Empresas que averigüe com alguma minúcia o nível de responsabilidade do inspector em causa na gestão dos subsídios do FSE e aduza quaisquer outras indicações que possam esclarecer a situação do inspector relativamente à letra e ao espírito do artigo 59.º da Lei Orgânica da IGF. A IE pedirá se necessário a colaboração do SJ ou de um jurista da IOT.» — fl. 14.º do processo instrutor;

e) O Sr. Inspector de Finanças Superior, Marcelino José de Amorim Simões em 30 de Novembro de 1989 elaborou a informação n.º 8/IE (AS)/89, junta a fl. 2, que aqui se dá como reproduzida e em que se diz:

«[...]

Os exames às contas estão concluídos e são agora remetidos os processos relativos às seis acções de formação profissional desenvolvidas, duas no exercício de 1987 e quatro em 1988.

No entanto, no que respeita à averiguação do nível de responsabilidade do inspector de finanças principal Pereira Norberto, afigura-se necessária, antes de elaborar informação final, a colaboração dos Serviços Jurídicos da Inspeção-Geral de Finanças.

[...];

f) Nessa informação, o Sr. Inspector-Geral, com data de 4 de Maio de 1990, exarou o seguinte despacho: «Ao Serviço Jurídico.»;

g) Em 4 de Maio de 1990, o inspector de finanças-chefe Ernesto Batista elaborou a informação n.º 120/SJ/90/CJ, em que propõe: «Face ao exposto propõe-se que:

a) A Inspeção de Empresas, no seguimento do trabalho desenvolvido e eventualmente com a colaboração do Serviço Jurídico, averigüe o referido nível de responsabilidade do inspector Pereira Norberto;

b) [...]» — fl. 8 do processo instrutor;

h) Naquela informação, o Sr. Inspector-Geral, com data de 10 de Maio de 1990, exarou o seguinte despacho: «Concordo»;

i) Em 6 de Maio de 1990, o inspector de finanças-chefe Marcelino José de Amorim Simões elaborou a informação n.º 9/IE(AS)/90, junta a fl. 9 do processo instrutor, que se dá como reproduzida, em que diz:

«[...]

3 — «Os relatórios dos exames às contas da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima foram oportunamente apresentados, envolvendo seis acções da formação profissional, desenvolvidas em 1987 e 1988.

No entanto, no que respeita à averiguação do nível de responsabilidade do inspector de finanças principal Pereira Norberto, entendeu-se ser necessária a colaboração do Serviço Jurídico com vista à elaboração de informação final; este entendimento mereceu con-

cordância do Sr. Inspector Geral, conforme despacho de 11 de Maio de 1990, exarado na informação n.º 120/SJ/90-CJ.

4 — Dada a natureza da matéria em apreciação, afigura-se importante para o correcto desenvolvimento do trabalho a definição por parte da Inspecção de Empresas e do Serviço Jurídico:

Da metodologia a seguir, nomeadamente das diligências a seguir; e

A análise de elementos recolhidos na instituição objecto de exame e que, por desnecessário, não foram incluídos nos relatórios de exame às contas das acções de formação profissional.

5 — Deste modo, propõe-se que sejam efectuadas as respectivas nomeações.»;

j) Sobre esta informação, o Sr. Subinspector-Geral Rogério Pereira Rodrigues, com data de 5 de Julho de 1990, exarou o seguinte despacho: «Designo o Sr. IF Dr. Marcelino Simões. Conste-se ao Serviço Jurídico.»; e foi exarado outro despacho, com a data de 11 de Julho de 1990 e assinatura ilegível, do seguinte teor: «Designo FC Dr. Ernesto Ribeiro.»;

l) Em 23 de Novembro de 1990, os inspectores de finanças-chefes Marcelino Simões e Ernesto Ribeiro elaboraram o processo PA-1-90 de fls. 352 a 380 do processo instrutor, que aqui se dá como reproduzido, em que formulam as seguintes conclusões:

«1.ª Os elementos recolhidos em relação ao papel que o inspector Pereira Norberto, enquanto provedor da SCMPL, desempenhou nas acções de formação profissional realizadas em 1987 não têm suficiente solidez para fundamentar uma acção disciplinar.

2.ª No que concerne às acções de formação levadas a efeito em 1988, verificou-se que foram imputadas às mesmas despesas inexistentes. Na verdade, e sem se fazer uma indicação exaustiva, a SCMPL emitiu diversas facturas que dizem respeito a alegadas despesas com:

- a) Preparação de cursos — 17 494 761\$;
- b) Gestão e controlo orçamental — 1 000 000\$;
- c) Matérias-primas subsidiárias e de consumo — 9 365 000\$;

4.ª Também em relação a fornecimento de terceiros foram irregularmente imputadas custas às acções de formação;

5.ª Quanto ao aluguer de bens móveis utilizados no decurso das acções foram imputados custos que, em alguns casos, excedem largamente os respectivos valores de aquisição;

6.ª Em função dos elementos recolhidos, conclui-se que terá sido o provedor Pereira Norberto quem deu instruções para todos aqueles custos serem imputados às acções de formação profissional;

7.ª O inspector Pereira Norberto foi o autor de um projecto de circular a ser distribuída pelos confrades da SCMPL, onde se afirma que as acções de formação profissional levadas a efeito por aquela entidade geraram em 1987 cerca de 93 mil contos de resultados e que em 1988 estes seriam superiores;

8.ª O autor daquela circular parece evidenciar um conhecimento muito preciso quanto aos processos menos ortodoxos que terão sido empregados para que tenha sido possível apresentar resultados tão substanciais;

9.ª O comportamento do inspector Pereira Norberto é passível de procedimento disciplinar;

10.ª Do exame efectuado à escrita da SCMPL não resultaram indícios de que o ex-provedor tenha retirado vantagens de natureza

patrimonial em relação às irregularidades cometidas no âmbito das acções de formação profissional promovidas pela aquela entidade.

Proposta. — No seguimento do exposto, propomos que seja instaurado processo disciplinar ao inspector Pereira Norberto.»;

m) O Sr. Inspector-Geral, com data de 10 de Dezembro de 1990, exarou no rosto daquele processo o seguinte despacho:

«Concordo. Ouvida a Dr.ª do Serviço Jurídico, designo como instrutor do processo disciplinar o IFC Dr. Ernesto Ribeiro.»;

n) Em 10 de Dezembro de 1990, o instrutor elaborou o termo de recebimento e juntada referido a fl. 381 do P. I.;

o) Ao Sr. Inspector Pereira Norberto, o instrutor, através de ofício cujo original aquele recebeu em 11 de Dezembro de 1990, comunicou-lhe que, por despacho de 10 de Dezembro de 1990 do Sr. Inspector-Geral, foi mandado instaurar processo disciplinar contra ele devido a presumíveis actos irregulares praticados enquanto provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima;

p) Em 15 de Janeiro de 1991 foi deduzida contra João Pereira Norberto a acusação, de fls. 426 a 440, que aqui se dá como reproduzida;

q) João Pereira Norberto apresentou em 18 de Março de 1991 a resposta à acusação, conforme fls. 602 a 614 do P. I, e que aqui se dá como inteiramente reproduzida;

r) Acerca das diligências de prova requeridas naquela resposta o instrutor lavrou o despacho de fls. 866 e 869 do P. I., que se dá como reproduzido, em que indeferiu o pedido de auditoria às acções de formação levadas a efeito pela SCMPL em 1988, com a supervisão do órgão comunitário competente e assistência de representantes da mesa da SCMPL em funções em 1988 e de que elaborou e apresentou os pedidos de pagamento de saldos do FSE e decidiu não inquirir as testemunhas sobre os factos alegados pelo arguido nos seguintes artigos da sua defesa: 44.º, 52.º, 53.º, 54.º, 56.º, 57.º, 58.º, 59.º, 60.º, 62.º, 71.º, 94.º e 95.º;

s) João Pereira Norberto, pelo requerimento de fls. 1143 a 1146, reclamou para o instrutor do despacho deste que indeferiu as diligências de prova;

t) Acerca daquela reclamação o instrutor proferiu o despacho de fl. 1157, que aqui se dá como reproduzido, em que confirmou o conteúdo das decisões reclamadas;

u) De fls. 1116 a 1142 foram inquiridas as seguintes testemunhas, cujos depoimentos se dão como reproduzidos: João Francisco Tavares Malheiro, Casimiro Abreu da Costa Pereira, Pedro José Ribeiro, Manuel Joaquim Miranda, Manuel Barbosa de Miranda, Francisco Maia de Abreu Lima, António Carvalho Martins, João de Oliveira Lopes, António Alberto Moreira, António Dias Rebelo, Isabel Maria da Conceição Gomes e Marçal de Jesus Lopes. E de fls. 1529 a 1536 os seguintes: José Gonçalves Araújo, Fernando António da Rocha Brito Mimoso de Morais, José António Alves Amaral e Fernando Augusto de Vasconcelos Calheiros;

v) Em 17 de Junho de 1991, o instrutor elaborou o relatório de 42 páginas apenso ao P. I., e que aqui se dá como inteiramente reproduzido;

x) No rosto desse relatório, o Sr. Inspector-Geral, com data de 24 de Junho de 1991, exarou o seguinte despacho: «Visto. Concordo com a pena proposta a fl. 41 (suspensão por 20 dias), podendo a mesma ser notificada ao arguido de imediato»;

y) Deste despacho interpôs João Pereira Norberto para o Sr. Ministro das Finanças recurso hierárquico nos termos do documento n.º 1 junto aos autos, e que aqui se dá como reproduzido;

z) Acerca deste recurso foi elaborada a informação n.º 201/SJ/91-CJ, junta de fls. 15 a 25 dos autos, e que se dá como reproduzida;

aa) A auditoria jurídica emitiu o parecer junto de fls. 10 a 14 dos autos, que se dá como reproduzido;

ab) Em 13 de Novembro de 1991, a Sr.ª Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento exarou o seguinte despacho: «Concordo com o presente parecer, pelo que nego provimento ao recurso hierárquico.»

Expostos os factos, cumpre delimitar o âmbito do presente recurso que é o despacho da Sr.ª Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento de 13 de Novembro de 1991 que indeferiu o recurso hierárquico necessário do despacho do Sr. Inspector-Geral de Finanças de 24 de Junho de 1991, que, culminando processo disciplinar, aplicou a recorrente a pena de suspensão por 20 dias.

A primeira questão, suscitada pela autoridade recorrida, consiste em saber se é possível neste recurso contencioso conhecer *ex novo* de vícios que porventura iniquem o acto punitivo do Sr. Inspector-Geral de Finanças mas que a Sr.ª Secretária de Estado não conheceu por não expressamente invocados no recurso hierárquico.

Acerca desta questão, como é referido pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público, a jurisprudência deste Supremo Tribunal não é pacífica, sendo, no entanto, maioritária a corrente que se pronuncia no sentido negativo, situando-se nesta o acórdão do pleno da 1.ª Secção de 8 de Outubro de 1991.

Ali se diz: «Em recurso contencioso de anulação o tribunal administrativo deve apreciar somente a legalidade do acto recorrido (*in casu*, o proferido pela autoridade *ad quem* e não o proferido pela autoridade *a quo*), em vista a eliminá-lo ou a mantê-lo na ordem jurídica, como é próprio de um recurso tipo revisão. Nos recursos deste tipo, por inadmissibilidade de *jus novorum*, não cabe a apreciação de questões novas, não suscitadas nas instâncias administrativas» (cf. Freitas do Amaral, *Conceitos e Natureza do Recurso Hierárquico*, vol. I, pp. 234 e segs.).

Por sua vez no acórdão de 1991, recurso n.º 17 331, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 364, p. 447, diz-se: «O recurso hierárquico em processo disciplinar é de reexame ampliado, na terminologia do *Recurso Hierárquico*, I, pp. 249-251.

Neste tipo de recurso, o superior dispõe do poder de conhecer e decidir questões não suscitadas ou não resolvidas pelo subalterno e, ao negar provimento, não se limita a concordar com o acto deste, antes o absorve no seu próprio, que passa a constituir o único título jurídico dos efeitos produzidos pela Administração na situação concreta.

Daqui que, por a decisão do subordinado se integrar na de indeferimento do superior, que assume a natureza de homologação, os vícios que afectam aquela passem a ser vícios desta, todos eles podendo constituir objecto de recurso contencioso, ainda mesmo os não suscitados na via hierárquica.»

E mais à frente acrescenta: «O objecto do processo contencioso administrativo não é o conteúdo do acto mas as questões que relativamente a ele se suscitam, sendo o acto mero pretexto, ainda que indispensável, para a formulação destas.

São essas questões que delimitam o âmbito do recurso, ainda que não abordadas na decisão prévia da Administração.»

Afigura-se-nos ser esta a posição que mais coerentemente se conjugam com os princípios que presentemente regem o contencioso administrativo.

Na verdade, a posição defendida no acórdão do pleno, acima citado, parece assentar na configuração de o recurso contencioso ser o prolongamento ou uma segunda fase do processo gracioso o que hoje é totalmente indefensável porque são totalmente distintos o objecto e fins de ambos os recursos.

Presentemente, segundo o n.º 4 do artigo 268.º da Constituição, é garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, sem qualquer limitação ou distinção contra os actos administrativos que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Assim, ao contrário do que sustenta a autoridade recorrida, conhecer-se-á de todos os vícios arguidos neste recurso ainda que não invocados no recurso hierárquico.

Não tendo o recorrente indicado ordem de precedência no conhecimento dos vícios imputados ao acto recorrido, tendo-se em consideração o disposto no n.º 2, alínea b), do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e uma mais eficaz defesa dos interesses ofendidos, como é, aliás, jurisprudência corrente deste Supremo Tribunal, entrar-se-á por conhecer dos vícios imputados àquele e respeitantes às nulidades do processo disciplinar e só no caso de improcedência de tais vícios se conhecerá dos de violação de lei, igualmente apontados ao ditado acto, começando-se pela prescrição do procedimento disciplinar.

Afirma o recorrente que desde o início foi colocado na posição de único suspeito e que aquela situação decorreu repetidamente nos outros processos, que são nulos por violação do disposto nos artigos 32.º, n.ºs 1, 2 e 5, e 269.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, 42.º, n.º 1, e 85.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar e 119.º, alínea f), do Código de Processo Penal e consequente violação do direito de defesa do recorrente; o acto recorrido está inquinado de vício de forma — conclusões 2.ª e 3.ª

Vejam-se se lhe assiste razão.

Como resulta da matéria de facto especificada, José da Silva endereçou ao Sr. Inspector-Geral de Finanças, datada de 15 de Novembro de 1988, a carta junta a fl. 908 do processo instrutor, com o seguinte conteúdo:

«Venho comunicar a V. Ex.ª que o Sr. Inspector de Finanças João Norberto Pereira, residente nesta vila de Ponte de Lima, continua a acumular as funções oficiais de inspector com as de provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, com manifesto prejuízo para os serviços do Estado.

A Misericórdia de Ponte de Lima possui elevado património imobiliário, avaliado em mais de um milhão de contos, administra um lar para crianças pobres do sexo masculino, outro de crianças do sexo feminino, um lar para idosos, um jardim infantil e uma creche.

Além destas obrigações, ministra ainda cursos de formação diversos, apoiados pelo Fundo Social Europeu. Isto tudo implica a existência de um quadro de pessoal com mais de 100 trabalhadores.

A gestão da instituição pertence a uma mesa presidida pelo provedor inspector de finanças João Norberto Pereira — que o obriga a uma

permanência diária na Misericórdia dentro das horas normais do serviço público.

Como pode este inspector cumprir com pontualidade e assiduidade as suas funções quando passa grande parte do tempo a gerir a Misericórdia?

Que belo exemplo de serviço público dá este funcionário para prestígio da Administração do Estado!

Estará oficialmente autorizado a acumular funções públicas com cargos políticos?

Não se diga que não há incompatibilidades não só naturais como morais.

Como pode a Inspecção-Geral de Finanças fiscalizar com isenção e imparcialidade os fundos comunitários utilizados pela Misericórdia de Ponte de Lima se é gerida por um inspector de finanças?

É por isso que tanto se fala nesta vila na forma ilegal e até corrupta como estão a ser gastos os milhares e milhares de contos do Fundo Social Europeu atribuídos à Misericórdia para cursos de formação.

É escandaloso o que se passa na Misericórdia de Ponte de Lima, administrada por um inspector superior de finanças.

Até este funcionário do Governo, que devia dar o exemplo de moralidade, dá cursos de formação de relações públicas para embolsar umas centenas de contos por mês!

Mas não é só ele. São os mesários todos a ‘mamar’ na teta do Fundo Social Europeu, além dos amigos e familiares.

Pagarão ao menos os impostos devidos ao Estado?

Sr. Inspector-Geral:

Não tem este governo feito outra coisa se não apregoar moralidade, justiça e isenção.

No entanto, nunca a imoralidade, a injustiça e a corrupção foram tão visíveis como agora.

O que se passa com os dinheiros do Fundo Social Europeu é um escândalo nacional.

Por isso, em face do exposto, seria conveniente que V. Ex.^a mandasse averiguar o que se passa na Misericórdia de Ponte de Lima, administrada pelo provedor João Pereira Norberto — inspector superior de finanças —, antes que o assunto chegue ao conhecimento do Sr. Ministro das Finanças.»

Perante esta carta, o Sr. Inspector-Geral de Finanças ordenou que se procedesse a averiguações, dando, assim, origem ao processo D-6-88, em cuja capa consta:

«Das averiguações ordenadas por despacho do Sr. Inspector-Geral de Finanças de 22 de Novembro de 1988, exarado na carta que lhe foi endereçada por José da Silva, com residência na Rua do Souto, em Ponte de Lima, em que é visado o inspector de finanças principal Sr. João Pereira Norberto.»

Refere o recorrente que este procedimento é ilegal: primeiro, porque a faculdade que a lei define de mandar proceder a averiguações se confina aos respectivos serviços, e a Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, não é um serviço da Inspecção-Geral de Finanças; segundo, porque no processo de averiguações não pode ser dirigido *ab initio* contra um concreto funcionário, e finalmente porque visando aquela carta os restantes mesários da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, sendo dois deles funcionários públicos e um destes perito de fiscalização tributária de 1.^a classe da Direcção-Geral das

Contribuições e Impostos, o processo de averiguações só visou o recorrente.

Não lhe assiste qualquer razão.

Dispõe o artigo 85.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar: «O disposto no presente artigo não prejudica a faculdade que assiste aos secretários gerais ou equiparados, órgãos executivos ou a quaisquer funcionários investidos em funções de direcção ou de chefia ou competentes para a instauração de procedimento disciplinar de ordenarem a realização de processos de averiguações tendentes à obtenção de elementos necessários à adequada qualificação de eventuais faltas ou irregularidades verificadas no funcionamento dos respectivos serviços.»

Daqui resulta, com toda a clareza, que o processo de averiguações tem por finalidade a obtenção de elementos necessários à adequada qualificação de eventuais faltas ou irregularidades verificadas no funcionamento dos serviços para ulterior procedimento.

Essas faltas ou irregularidades, como mais adiante se demonstrará, mesmo que cometidas fora do exercício de funções, poderão constituir ilícito disciplinar desde que violem alguns dos deveres gerais a que o funcionário ou agente está obrigado, o que determina que não se torna necessário, para a verificação do ilícito disciplinar, que a falta ou irregularidades tenham lugar apenas no local onde são exercidas as funções ou se confinem aos respectivos serviços.

Desta maneira, nada obstava a que as averiguações a que o Sr. Inspector-Geral mandou dissessem respeito a factos ocorridos na Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima desde que cometidas por funcionário e aqueles mesmos factos pudessem constituir ilícito disciplinar.

E sendo o processo de averiguações destinado a obter os elementos necessários à adequada qualificação de eventuais faltas ou irregularidades, nada obsta que conhecido desde logo o autor de tais faltas ou irregularidades o processo seja dirigido contra ele.

Quanto à questão de as averiguações não visarem os restantes mesários da Santa Casa da Misericórdia, como se verifica da carta, além de não se encontrarem identificados como funcionários públicos, não se lhes imputava faltas ou irregularidades susceptíveis de constituir ilícitos disciplinares, mas apenas factos, que eventualmente poderiam constituir ilícitos criminais, a que o processo de averiguações não era o meio mais adequado para apurar.

Naquele processo de averiguações concluiu-se que desde 1986, patrocinadas pela Santa Casa de Misericórdia de Ponte de Lima, decorreram várias acções de formação profissional, com o apoio do Fundo Social Europeu, com verbas aprovadas de quase meio milhão de contos, dos quais já tinham sido postos à disposição daquela Santa Casa cerca de 230 milhares de contos.

Ora uma das atribuições da Inspecção-Geral de Finanças — artigo 3.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 353/90, de 16 de Outubro — é inspecionar as entidades que intervêm na execução e controlo das despesas financiadas pelos fundos estruturais comunitários, bem como os respectivos beneficiários.

E foi no exercício desta competência que o Sr. Inspector-Geral de Finanças, por despacho de 1 de Fevereiro de 1990, ordenou que, pelo serviço competente [a Inspecção de Empresas — artigos 6.º, n.º 1, alínea e), e 12.º do referido Decreto-Lei n.º 353/90], fosse feita uma análise às despesas efectuadas, em ordem a averiguar se se poderiam ou não enquadrar e classificar nos fins a que se destinavam e ao

mesmo tempo se averiguasse com alguma minúcia o nível de responsabilidade do recorrente na gestão dos subsídios do Fundo Social Europeu.

Foi, pois, decorrente deste despacho que a Inspeção de Empresas e o Serviço Jurídico da Inspeção-Geral de Finanças recolheram os elementos necessários e os analisaram para, então, concluir que o comportamento do recorrente, no respeitante à gestão dos subsídios do Fundo Social Europeu concedidos à Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, era passível de responsabilidade disciplinar.

Não se vislumbra, pois, neste procedimento qualquer violação de lei, nomeadamente dos artigos 32.º, n.ºs 1, 2 e 5, 269.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa e 42.º, n.º 1, e 85.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar, pelo que improcedem as conclusões 2.ª e 3.ª

Afirma o recorrente que a acusação e a decisão recorrida se fundaram, essencialmente, nos elementos probatórios recolhidos nos processos de averiguações que eram nulos.

Também aqui não lhe assiste razão, pois, como atrás referimos, os processos desenvolvidos decorrentes do despacho de 1 de Fevereiro de 1990, do Sr. Inspector-Geral das Finanças, não são nulos, sendo, pois, válidos os elementos probatórios recolhidos naqueles processos que indiciavam a prática pelo recorrente de factos susceptíveis de constituírem ilícito disciplinar e que serviram de base à instauração do respectivo processo onde foi deduzida contra o recorrente acusação e onde este teve toda a liberdade e oportunidade de defesa com a necessária instrução.

Desta maneira, improcede também a conclusão 4.ª

Refere o recorrente, na conclusão 6.ª, que os factos constantes dos artigos 11.º, 12.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 21.º, 28.º, 29.º e 37.º da acusação foram-lhe imputados sem indicação das circunstâncias de tempo, modo e lugar, e que a acusação está prenhe de presunções, generalidades e absurdos.

Também aqui não lhe assiste razão, pois basta a leitura da nota de culpa para de imediato chegar a esta conclusão.

Os artigos acima citados não se podem considerar isoladamente mas integrados no próprio contexto da acusação.

E logo nos primeiros artigos se referem as circunstâncias de tempo, modo e lugar em que os factos ocorreram, mencionando-se que o recorrente assumiu as funções de provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima desde 12 de Janeiro até 31 de Dezembro de 1988 e durante aquele mesmo ano (Julho a Dezembro) a Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima levou a efeito quatro acções de formação profissional, que seriam subsidiadas em 100%, sendo 55% pelo Fundo Social Europeu e 45% pelo orçamento da Segurança Social.

As despesas totais previstas para aquelas acções seriam de 256 793 673\$.

O recorrente enquanto provedor deu instruções concretas ao chefe da secretaria da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, Sr. Gonçalves Araújo, para diligenciar no sentido de serem emitidas as facturas, que constituem fls. 441-461, relativamente a alegadas despesas com a preparação das mencionadas acções de formação profissional.

Após mencionar estes factos, vejamos então os artigos citados pelo recorrente:

Artigo 11.º

Por instruções do arguido, enquanto provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, transmitidas ao Sr. José Gonçalves Araújo, os valores das facturas indicadas no artigo anterior foram relevadas como receitas da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima e despesas das acções de formação profissional.

Artigo 12.º

Porém, subjacente à emissão daquelas facturas não se encontravam quaisquer despesas suportadas pela Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima.

Artigo 14.º

Rigorosamente esse facto verificou-se com as facturas n.ºs 100 004, 300 002 e 400 001 (fls. 458-460), no valor total de 2 908 478\$, relativas a alegadas despesas com a divulgação dos cursos, e com a factura n.º 200 004 (fl. 461), no valor de 10 888 680\$, relativa a alegados serviços prestados pela mesa da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, porquanto o valor dessas facturas corresponde exactamente àquele que foi indicado nos orçamentos aprovados pelos DAFSE.

Artigo 15.º

O arguido, enquanto provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, também deu instruções precisas ao Sr. José Gonçalves Araújo para serem elaboradas as facturas indicadas a fl. 429 relativas a alegados consumos de madeiras no âmbito das citadas acções de formação profissional.

Artigo 16.º

Por instrução do arguido, enquanto provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, transmitidas ao Sr. José Gonçalves Araújo, os valores das referidas facturas foram registados como receitas da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima e despesas das acções de formação profissional.

Artigo 17.º

Não existem registos nem documentos que evidenciem que a Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima tenha adquirido as madeiras discriminadas naquelas facturas, as mantivesse em armazém ou resultassem de produção própria.

Artigo 21.º

À emissão das facturas referidas no artigo 19.º não correspondeu qualquer despesa suportada pela Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima.

Artigo 28.º

Do mesmo modo, por instruções do arguido, enquanto provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, transmitidas ao

Sr. José Gonçalves Araújo, aquelas facturas foram registadas nas despesas das acções de formação profissional e como receitas da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima.

Artigo 29.º

Não se encontrando subjacente à emissão das facturas referidas nos artigos 10.º, 19.º e 23.º qualquer despesa efectivamente suportada pela Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, as instruções transmitidas pelo arguido, enquanto provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, ao Sr. José Gonçalves Araújo para elaboração daquelas e respectivo registo nas despesas relativas às acções de formação profissional, apenas visaram empolar os custos das referidas acções de modo que a Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima obtivesse do Fundo Social Europeu e do orçamento da Segurança Social quantias a título de subsídio a que não tinha direito.

Artigo 37.º

O arguido sabia que a imputação às acções de formação profissional de:

- a) Custos inexistentes (facturas emitidas pela Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima referidas nos artigos 10.º, 19.º e 23.º);
- b) Valores manifestamente excessivos a título de alugueres de equipamento (facturas emitidas pela Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima referidas no artigo 23.º);
- c) Fornecimento de bens e serviços por parte de terceiros (nos termos referidos nos artigos 31.º a 36.º), era uma forma de aquela instituição obter proveitos ilícitos à custa do Fundo Social Europeu e do orçamento da Segurança Social.

Como bem resulta dos artigos de acusação acabados de transcrever, ao contrário do que o recorrente alega, a nota de culpa é bem precisa acerca das circunstâncias de tempo, modo e lugar em que a actuação do recorrente se desenvolveu, indicando com precisão os factos de molde a possibilitar a defesa do mesmo.

Improcede, pois, a conclusão 6.ª das alegações.

Alega o recorrente que o acto impugnado enferma do vício de usurpação de poder, porque foi acusado e punido por se considerar que o seu comportamento era sancionável criminalmente.

Como é sabido, o vício de usurpação do poder radica no princípio da separação de poderes do Estado, pelo que quando a Administração decide uma questão cuja solução está reservada ao poder judicial afirma-se a verificação daquele vício que é gerador da nulidade do acto.

Baseia-se o recorrente para arguir aquela nulidade no facto de no capítulo VII — «A medida e graduação da pena» — do relatório do Sr. Instrutor do processo disciplinar, ao fundamentar a pena disciplinar a aplicar, se referir, entre outros, ao facto de «Que as irregularidades cometidas podem ser sancionadas criminalmente.»

É manifesto que ao proceder-se desta maneira a Administração não decidiu que o recorrente cometeu qualquer infracção criminal e muito menos o puniu com qualquer pena que só aos tribunais estava reservado decidir, não invadindo, assim, o campo jurisdicional que lhe estava vedado.

Como se sabe a caracterização de certos actos como ilícitos para efeitos disciplinares não se pode considerar como subtraída ao âmbito

da competência da Administração sobre os quais pode e deve emitir o seu juízo, nomeadamente quando os mesmos forem passíveis de ser considerados também infracção penal para efeitos de participação criminal ao Ministério Público.

Desta maneira improcede, também, a conclusão 7.ª das alegações.

Alega o recorrente que a recusa das duas diligências probatórias que requereu, que fossem realizadas na instrução do processo disciplinar, inquina o acto recorrido de vício de forma.

É certo que o recorrente requereu auditorias às acções de formação levadas a efeito pela Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima em 1988 e a inquirição de testemunhas a determinados factos, o que foi indeferido pelo instrutor, conforme despacho de fl. 866 do processo instrutor.

Ora, deste despacho cabia recurso, nos termos do n.º 3 do artigo 42.º do Estatuto Disciplinar, para o Ministro das Finanças e, da decisão que lhe negasse provimento, recurso contencioso a deduzir no recurso do acto final punitivo, de harmonia com o n.º 5 daquele artigo 42.º do Estatuto Disciplinar

O recorrente não interpôs aquele recurso hierárquico, tendo apenas reclamado para o instrutor, pelo que, assim, se formou, quanto ao indeferimento daquelas diligências probatórias, caso decidido ou resolvido, o que no presente recurso nos impede de apreciar tal questão.

Por outro lado, tais diligências probatórias, como se refere no despacho de indeferimento, não eram essenciais para o apuramento da verdade, pelo que da sua não realização nunca poderia resultar nulidade insuprível, de maneira a que pudesse ser invocada no recurso contencioso sem que o tivesse feito no processo disciplinar como atrás se referiu.

Improcede, assim, a conclusão 8.ª da alegação.

Passemos agora a apreciar se se verifica a invocada prescrição do procedimento disciplinar.

Dispõe o n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar: «Prescreverá igualmente se, conhecida a falta pelo dirigente máximo do serviço, não for instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de três meses.»

Argumenta então o recorrente: Em 22 de Novembro de 1988 deu entrada na Inspeção Geral de Finanças uma carta apócrifa em que se imputava ao recorrente a sua permanência dentro das horas normais de serviço público, na Santa Casa da Misericórdia, que era administrada por si e que gastava de forma ilegal e até corrupta milhares de contos do Fundo Social Europeu atribuídos àquela para cursos de formação.

O Sr. Inspector-Geral de Finanças, dirigente máximo do serviço, teve conhecimento da carta em 22 de Novembro de 1988 e como os factos constantes da informação de 22 de Novembro de 1990 não divergem dos contidos naquela carta, sendo esta informação a que determinou a instauração do procedimento disciplinar, o prazo prescricional que era de três meses tinha expirado em 23 de Janeiro de 1989.

Como é sabido e é jurisprudência constante deste Supremo Tribunal Administrativo, o conhecimento, pressuposto da instauração do procedimento disciplinar, não é um qualquer conhecimento obtido, como no caso dos autos, por uma carta apócrifa, mas sim um conhecimento de que resulta uma suspeita razoável de que certa e determinada pessoa cometeu não só os factos mas também que estes eventualmente

possam constituir infracção disciplinar (cf. o acórdão de 15 de Abril de 1986, recurso n.º 18 702, in *Apêndice ao Diário da República*, de 31 de Maio de 1991).

Daí a sem-razão do recorrente, pois, pela carta apócrifa recebida, não podia o Sr. Inspector-Geral formar aquele juízo de suspeita necessário à instauração do procedimento disciplinar, não se podendo, assim, contar aquele prazo a partir do recebimento da carta.

Refere ainda que a não considerar-se expirado aquele prazo em 23 de Janeiro de 1989, o mesmo ocorreu em meados de Fevereiro daquele mesmo ano.

Para tanto alega que em 1 de Fevereiro de 1989 o Sr. Inspector-Geral mandou averiguar o nível de responsabilidade do recorrente na gestão dos subsídios do Fundo Social Europeu concedidos à Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, o que corresponde à instauração de um processo de averiguações.

Estes processos devem concluir-se no prazo improrrogável de 10 dias. Assim não pode deixar de entender-se que o prazo prescricional do procedimento disciplinar por tais factos principiou a correr na data em que o relatório do processo de averiguações ordenado naquele despacho devia ter sido apresentado ao Sr. Inspector-Geral.

Também aqui não assiste razão ao recorrente, pois, como já vimos, o despacho de 1 de Fevereiro de 1989 do Sr. Inspector-Geral foi proferido no âmbito das atribuições que lhe confere o artigo 3.º, n.º 1, alínea i), do Decreto-Lei n.º 353/89, o que nunca poderia determinar um processo de averiguações a que se refere o artigo 85.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar.

Refere ainda o recorrente que a não verificar-se a prescrição nas datas acima referidas, então ter-se-ia verificado em 6 de Agosto de 1990.

Para tanto alega: Em 30 de Novembro de 1989 foi elaborada a informação n.º 8/IE(AS)/89 que foi despachada pelo Sr. Inspector-Geral em 4 de Maio de 1990. Tal informação foi acompanhada dos processos relativos às seis acções de formação profissional desenvolvidas, das quais faziam parte os autos de declarações de fls. 215, 217, 219, 224, 226 e 231 do processo instrutor.

Portanto o Sr. Inspector-Geral, através daquela informação e auto de declarações, ficou a conhecer em 4 de Maio de 1990 todas as faltas que, posteriormente, no processo disciplinar vieram a ser imputadas ao recorrente.

Não procede tal argumentação, pois, como já se referiu, não é suficiente como pressuposto de procedimento disciplinar o conhecimento apenas dos factos; necessário se torna conhecer que tais factos constituem fortes indícios da existência de infracção disciplinar.

Este conhecimento só o obteve o Sr. Inspector-Geral com a informação e proposta de 23 de Novembro de 1990 dos inspectores de finanças-chefes Marcelino Simões e Ernesto Ribeiro que após análise e estudo dos factos concluíram pela existência de fortes indícios de infracção disciplinar e propuseram então a instauração do respectivo procedimento, o que foi ordenado pelo Sr. Inspector-Geral em 10 de Dezembro de 1990, sem que, assim, tivesse decorrido o prazo de três meses a que se refere o n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar.

Improcede, assim, a conclusão 5.ª da alegação.

Refere o recorrente que o acto impugnado enferma de vício de violação de lei, por errada interpretação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 3.º

e do n.º 1 do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar, pois os factos por que o recorrente foi acusado e punido não constituem infracção disciplinar.

Vejamos se lhe assiste razão.

O recorrente exerce funções na Inspeção-Geral de Finanças desde 29 de Julho de 1980, tendo actualmente a categoria de inspector de finanças principal, encontrando-se afecto ao Serviço de Inspeção dos Serviços Tributários.

De 12 de Janeiro até 31 de Dezembro de 1988 ocupou o lugar de provedor da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima.

Durante o ano de 1988 (Julho a Dezembro), a Santa Casa da Misericórdia levou a efeito quatro acções de formação profissional.

No que concerne a estas acções de formação foram imputadas às mesmas despesas inexistentes, emitindo facturas que dizem respeito a despesas com:

- a) Preparação de curso — 17 494 761\$;
- b) Gestão e controlo orçamental — 1 000 000\$;
- c) Matérias-primas subsidiárias e de consumo — 9 365 000\$.

Em relação a fornecimentos de terceiros foram irregularmente imputados custos.

Quanto ao aluguer de bens móveis utilizados no decurso das acções foram imputados custos que, em alguns casos, excedem largamente os respectivos valores da aquisição.

Foi o recorrente quem deu instruções para todos aqueles custos serem imputados às acções de formação profissional.

Constituirão estes factos infracção disciplinar?

A questão assim suscitada consiste, essencialmente, em saber se, e em que termos, procedimentos da vida privada de agentes e funcionários da Administração são sancionáveis do ponto de vista disciplinar.

Esta questão foi objecto de um douto estudo do Ex.^{mo} Sr. Conselheiro deste Supremo Tribunal Administrativo, Dr. Artur Maurício, publicado na *Revista do Ministério Público*, ano 3.º, vol. 9.º, pp. 87 e segs., que passamos a seguir de muito perto por a ele aderirmos.

No âmbito do Estatuto Disciplinar dos Funcionários Civis do Estado (EDFCE), aprovado pelo Decreto n.º 32 659, de 9 de Fevereiro de 1943, era pacífica a jurisprudência e a doutrina no sentido de que o comportamento do funcionário ou agente na vida privada era passível de constituir infracção disciplinar desde que afectasse a dignidade e o prestígio daquelas funções.

No artigo 2.º daquele EDFCE a infracção disciplinar era definida como o facto voluntário praticado com a violação de algum dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função ou com ofensa dos deveres gerais dos cidadãos impostos pela lei ou pela moral social, enquanto o artigo 3.º do actual Estatuto a define apenas com referência aos deveres gerais ou especiais decorrentes da função.

Desta diferença é-se tentado de imediato a extrair a conclusão de que a disciplina da função pública deixou de estender-se à vida privada.

Mas, como se diz no «estudo» acima citado, na verdade não é assim.

«Outro parece ser o propósito do legislador do novo Estatuto.

Em primeiro lugar, convém precisar que doutrinariamente nunca se entendeu que os deveres de conduta privada do funcionário não decorressem das funções que exerce.

Pelo contrário, sempre se tem estabelecido uma íntima ligação entre aqueles deveres e a natureza das funções que competem a um serviço público.»

Atentando-se na definição de infracção disciplinar consagrada no artigo 3.º do actual Estatuto Disciplinar, temos de incluir na «violação de alguns dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função» deveres de conduta privada.

E como escreve João Alfaia, in *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. I, p. 465:

«De vários preceitos da lei disciplinar extrai-se a contrario sensu que os funcionários e agentes deverão, mesmo fora do exercício de funções, actuar dignamente, pois o indecoroso que haja na sua vida privada reflectir-se-á inevitavelmente no prestígio da função.»

E citando Marcello Caetano, continua: «A pessoa do funcionário não é indiferente à função. E não há interesse apenas que no exercício do seu cargo ele seja leal com os superiores, cortês com todos, correcto nas maneiras, decoroso nos hábitos e costumes: é preciso que fora do serviço não esqueça o respeito devido à corporação de que faz parte.

O dever de conduta digna na vida privada obriga ao procedimento normal num indivíduo dotado de moralidade média e de consciência dos seus deveres cívicos de harmonia com a situação social ocupada. Não abrange, porém, a vida íntima do funcionário, mas só as manifestações da sua vida particular que, por se revestirem de publicidade, possam originar escândalo e reflectir-se no prestígio da função.»

A violação deste dever de conduta digna na vida privada pode, pois, originar, como originou, no caso dos autos, a infracção disciplinar compreendida no disposto no n.º 1 do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar, ao estabelecer que a pena de inactividade será aplicável nos casos de procedimento atentatório contra a dignidade e prestígio do funcionário.

No caso *sub judice* há que atentar que no âmbito das competências decorrentes do exercício das funções do recorrente se inclui precisamente a prevenção e repressão de actos que ele próprio mandou praticar, o que tal comportamento não pode deixar de repercutir-se negativamente no serviço em que está integrado, desprestigiando-o.

Concluindo-se, pois, como se conclui, que comportamentos da vida privada de funcionários ou agentes podem ser sancionáveis do ponto de vista disciplinar, resta-nos analisar se tal conclusão colide com qualquer preceito constitucional.

A norma constitucional que respeita ao problema em causa é a do artigo 26.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, que dispõe: «A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra e à reserva da intimidade da vida privada e familiar.»

Sobre a exacta configuração do interesse protegido por este direito — reserva da intimidade da vida privada e familiar — escreve-se no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, citado no «estudo» acima referido: «Tem-se entendido que a intimidade da vida privada de cada um que a lei protege compreende aqueles actos que, não sendo secretos em si mesmos, devem subtrair-se à curiosidade pública por naturais razões de resguardo e melindre, como os sentimentos e afectos familiares, os costumes de vida e as vulgares práticas quotidianas. . . .»

Ora, dada esta definição, dificilmente se pode entender que a punição disciplinar da conduta privada do funcionário colida de qualquer forma com este direito.

E, ao contrário do que refere o recorrente, também não colide com o disposto no n.º 1 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa, onde se dispõe: «No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.»

Pelo exposto, improcedem, assim, as conclusões 9.ª, 10.ª e 12.ª da alegação.

Alega, finalmente, o recorrente que o acto está inquinado de vício de violação de lei, por erro nos pressupostos de facto, porquanto o recorrente não praticou os factos que lhe são imputados na acusação.

Dúvidas não existem que as facturas respeitantes às despesas inexistentes com as acções de formação levadas a efeito em 1988 foram emitidas pela Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima e que nesse período o recorrente desempenhou as funções de provedor daquela Santa Casa.

A questão fulcral consiste, pois, em saber se existem nos autos elementos de prova de maneira a poder formar-se um juízo de certeza de que foi o recorrente quem deu instruções em relação à elaboração e imputação das facturas às acções de formação profissional.

E desde já se adianta que essa prova existe, como se demonstra no «relatório» elaborado pelo instrutor do processo disciplinar, a que aderimos totalmente.

Na verdade, Manuel Joaquim Miranda, mesário no período em que o recorrente desempenhou as funções de provedor, nas suas declarações prestadas a fl. 228 do processo instrutor diz que «as facturas eram entregues directamente ao provedor, que as encaminhava para a secretaria ou para o Gabinete de Formação Profissional.

António Dias Rebelo, tesoureiro da mesa presidida pelo recorrente, a fls. 304 e 305 do processo instrutor diz que as facturas eram assunto da competência do Sr. Provedor.

José Gonçalves Araújo, chefe da secretaria da Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima, é peremptório em afirmar que as facturas foram elaboradas em conformidade com as instruções verbais do então provedor Sr. João Norberto [. . .]

[. . .] Os valores das facturas emitidas, segundo instruções verbais do então provedor Sr. João Norberto, foram determinadas, de uma maneira geral, no sentido de atingirem os montantes orçamentados.

O Dr. Fernando António da Rocha B. Mimoso Morais, economista, ex-membro do Gabinete de Formação Profissional, embora com uma certa hesitação, não deixou de afirmar que quem deu instruções para a emissão das facturas foi o recorrente.

A conjugação destes depoimentos com os demais elementos carreados para os autos, nomeadamente o projecto de circular junta a fl. 581 do processo instrutor, que embora o recorrente enjeite a autoria, tudo, no entanto, indica o contrário, nomeadamente as declarações de José António Amaral a fl. 216 do processo instrutor, e ainda o facto de ser ao provedor quem compete a superintendência de todos os serviços, tudo evidencia sem margem para dúvidas que foi o recorrente quem transmitiu as instruções praticando os factos que lhe são imputados e cuja existência não se põe em dúvida.

Alega, finalmente, o recorrente que o acto impugnado enferma de vício de desvio de poder, porque o poder disciplinar foi exercido singular e exclusivamente contra o recorrente; e por errada interpretação das normas referidas no artigo 10.º da petição do recurso e, também, das contidas nos artigos 3.º, 25.º, 85.º, n.º 5, e 88.º do Estatuto Disciplinar.

O vício de desvio de poder, habitualmente, define-se como sendo aquele que afecta o acto administrativo praticado no exercício de poderes discricionários quando estes hajam sido usados pelo órgão com fim diverso daquele para que a lei os conferiu ou por motivos determinantes que não condigam com o fim visado pela lei que conferiu tais poderes — Marcello Caetano, *Manual*, vol. I, 10.ª ed., p. 506.

Por outro lado, é jurisprudência unânime deste Supremo Tribunal de que é ao recorrente que invoca aquele vício que tem a obrigação de indicar qual o fim ilícito visado pelo acto impugnado e, além disso, comprovar quaisquer factos através dos quais possa resultar a conclusão de que o motivo principalmente determinante a que se refere o artigo 19.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo não foi o fim que a lei teve em vista ao conceder aquele poder discricionário.

No caso dos autos, o recorrente não afirma nem prova que se tenha procurado atingir um fim que não era o fim legal, isto é, o recorrente não afirma nem prova que o motivo determinante da autoridade sancionada, ao aplicar-lhe a pena disciplinar de suspensão por 20 dias, tinha um fim que não era o que a lei teve em vista ao conceder-lhe o poder de punir, pelo que não se verifica o arguido vício de desvio de poder, sendo certo que as normas que se dizem violadas constituem vícios de violação de lei, que, pelas razões já atrás expostas, também não procedem.

Pelo exposto, julgam-se improcedentes todas as conclusões da alegação do recorrente, pelo que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, de 40 000\$ e de 20 000\$.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Acidente em serviço de campanha. Deficiente das Forças Armadas.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Um acidente ocorrido numa lancha que se voltou quando era transportada em cima de um tractor, embora sendo um acidente de viação, é também acidente em serviço de campanha, visto o transporte ser feito em zona de*

100% de campanha, sendo por tal motivo que o sinistrado seguia junto da metralhadora da mesma lancha, em atitude de combate.

2 — *Não vindo postos em causa os demais requisitos dos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro, deve o sinistrado ser qualificado como deficiente das Forças Armadas.*

Recurso n.º 30 357, em que são recorrente Joaquim dos Santos Correia e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Defesa Nacional. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Joaquim dos Santos Correia, sargento-ajudante da Armada, na reserva, interpôs o presente recurso de anulação do despacho de 4 de Dezembro de 1991, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Defesa Nacional, que indeferiu o seu pedido de qualificação como deficiente das Forças Armadas (DFA).

Nas respectivas alegações, formulou as seguintes conclusões:

a) [...] ingressou na carreira militar em 1955 e durante a sua permanência na efectividade de serviço esteve por quatro vezes em comissões de serviço na Índia, Moçambique, Angola e Cabo Verde;

b) Em 30 de Outubro de 1965, durante a segunda comissão de serviço, em Moçambique, sofreu um acidente que o incapacitou parcialmente;

c) Este acidente decorreu em plena actividade operacional, em zona de 100% de campanha e onde se verificavam constantemente acções de guerrilha e contraguerrilha, entre Catur e Vila Cabral, sendo o contacto com o inimigo possível a qualquer momento, verificando-se o risco próprio de campanha;

d) A operação em que o recorrente estava envolvido pretendia deslocar uma lancha de desembarque médio para o lago Niassa, atravessando uma zona de elevado risco de ataque do inimigo;

e) A escolha da lancha era do nível de companhia, o que só por si já denota grau de risco elevado, e o recorrente seguia na lancha junto à metralhadora, para accionar esta em caso de ataque;

f) Ao descrever uma curva, o conjunto de veículos que transportava a lancha tombou, em resultado do que o recorrente ficou ferido e foi evacuado para o Hospital de Lourenço Marques;

g) Dada a gravidade dos ferimentos, o recorrente foi transferido para o Hospital da Marinha de Lisboa e aí permaneceu em tratamento durante três anos;

h) Por despacho de S. Ex.ª o Ministro da Marinha, publicado na *Ordem da Direcção do Serviço de Pessoal*, 2.ª série, n.º 49, de 12 de Março de 1969 (OP2/49/12.MAR.69), o acidente do recorrente foi considerado como ocorrido em serviço de campanha;

i) Este despacho, sendo um acto constitutivo de direitos, encontra-se consolidado, sendo irrevogável, sob pena de violação do princípio do caso julgado e do artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LOSTA);

j) Mesmo que assim se não entenda, o acidente do recorrente reúne todos os requisitos para ser considerado como ocorrido em serviço de campanha e por causa do seu desempenho, nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro;

l) Em resultado deste acidente, ocorrido em serviço de campanha, foi atribuído ao recorrente o grau de incapacidade de 30% de desvalorização na capacidade geral de ganho;

m) O recorrente reúne, assim, todos os requisitos legalmente exigíveis para ser qualificado DFA, nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro;

n) O despacho recorrido sofre também de falta de fundamentação;

o) Ao decidir em sentido contrário, o despacho recorrido violou os artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro, o princípio do caso julgado e o artigo 18.º da LOSTA e, por vício de forma, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, pelo que enferma do vício de violação de lei, sendo anulável;

p) O recurso é tempestivo e os elementos de prova encontram-se no processo instrutor [...]

Não houve contra-alegações e o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de o recurso merecer provimento.

Factos que se dão como provados:

1) O recorrente assentou praça em 12 de Novembro de 1955, como recrutado;

2) Cumpriu diversas comissões de serviço no ultramar entre 8 de Agosto de 1958 e 6 de Novembro de 1971;

3) Presentemente encontra-se desde 30 de Junho de 1990 na situação de reserva, com a patente de sargento-ajudante.

4) Em 30 de Outubro de 1965 sofreu um acidente em Moçambique, no percurso Catur-Vila Cabral, quando a Lancha *LDM 404*, de que era patrão, transportada em veículo automóvel, se voltou ao efectuar uma curva;

5) A referida lancha era transportada num tractor com atrelado de grandes dimensões que, por ter força insuficiente, era por sua vez puxado por um tractor agrícola, também de grandes dimensões;

6) Este conjunto seguia na picada, escoltado por uma coluna militar a nível de companhia, em virtude de se estar numa zona intensamente fustigada pelo inimigo, receando-se que este pretendesse destruir a *LDM 404*, antes de ela chegar ao seu destino, o lago Niassa;

7) O recorrente seguia na *LDM 404*, junto da metralhadora, para fazer a segurança da lancha em caso de ataque;

8) O percurso seguido constituía zona de 100% de campanha, em plena actividade operacional, em local onde se esperava que o inimigo atacasse a cada momento;

9) Na queda, o recorrente sofreu várias fracturas no pé direito, que o fizeram baixar ao Hospital Militar de Lourenço Marques e, posteriormente, ao Hospital da Marinha em Lisboa, onde permaneceu em tratamento por cerca de três anos;

10) Por despacho de 24 de Fevereiro de 1969, S. Ex.ª o Ministro da Marinha qualificou o acidente do recorrente como ocorrido em serviço de campanha e por motivo do seu desempenho;

11) Este despacho encontra-se publicado na *Ordem do Pessoal*, 2.ª Repartição (OP2/49), de 12 de Março de 1969;

12) Em 10 de Setembro de 1982, o recorrente foi presente à Junta de Saúde Naval (JSN), que lhe atribuiu a incapacidade de 30% por artrose subastragaliana direita com pés planos, tendo esta decisão sido homologada por despacho de 15 de Outubro de 1982, do almirante Chefe do Estado-Maior da Armada;

13) Em 13 de Fevereiro de 1990, o recorrente foi presente à JSN, que o deu como «incapaz para o serviço activo» pela doença — «pé

plano pós-traumático e artrose médico-társica à direita» —, mantendo-se a desvalorização de 30%, decisão que foi homologada por despacho de 22 de Fevereiro de 1990, do almirante Chefe do Estado-Maior da Armada;

14) Por determinação do chefe da 2.ª Repartição da Direcção de Serviço de Pessoal, foi o recorrente de novo presente a JNS, em 4 de Maio de 1990, tendo-o esta considerado «apto para serviços que dispensem plena validade», pela doença já referida e mantendo-se a desvalorização de 30%, decisão que foi homologada em 17 de Maio de 1990 pelo almirante Chefe do Estado-Maior da Armada;

15) Em 21 de Novembro de 1990, a requerimento do ora recorrente para lhe ser reconhecida a condição de DFA, o processo foi remetido superiormente com parecer do director do Serviço de Pessoal, aposto na informação n.º 134/80, da 3.ª Repartição, no mesmo sentido, de que estavam reunidas as condições para tal ao abrigo do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro;

16) Tal pretensão foi indeferida por despacho de 4 de Dezembro de 1991 do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Defesa Nacional, ora recorrido, com base na informação n.º 198/91 da consultora jurídica do Ministério da Defesa Nacional;

17) O ora recorrente foi notificado de tal despacho em 6 de Janeiro de 1992 (fls. 9 e 29).

Expostos os factos, cumpre apreciar as questões jurídicas que vêm suscitadas.

Como se vê das transcritas conclusões, o recorrente sustenta que o despacho impugnado enferma dos vícios de violação de lei e de forma por falta de fundamentação.

E o Ex.º Magistrado do Ministério Público sustenta que o que sobretudo está em causa é a falta de fundamentação da não verificação, no caso, dos pressupostos definidos nos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 43/76, face ao circunstancialismo em que ocorreu o acidente e uma vez que já havia um despacho ministerial a considerar tal acidente como ocorrido em campanha, embora entenda que tal despacho se não deva configurar como constitutivo de direitos, no tocante à definição como DFA, até porque a definição de tal conceito, feita no citado diploma legal, é posterior ao dito despacho.

Vê-se dos pontos III-04 e III-06 da informação mencionada no n.º 16) da matéria de facto que, considerando o acidente de viação, «tal evento não se subsume, claramente, o conceito de acidente ocorrido em serviço de campanha».

Trata-se, manifestamente, de uma asserção meramente conclusiva, não tomando em conta todo o circunstancialismo descrito em sede de matéria de facto, designadamente de se estar a atravessar uma zona de 100% de campanha, sujeita a ataques de surpresa do inimigo e de, por causa disso, o recorrente seguir em cima da lancha, em atitude de combate, junto da respectiva metralhadora, para a eventualidade de precisar de utilizá-la.

Tendo ainda em conta o local para onde era transportada a lancha, que era o lago Niassa, parece não restarem dúvidas de que se tratava, no mínimo, de «circunstâncias directamente relacionadas com o serviço de campanha», o que cabe na previsão do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro, que se refere a acidente ocorrido «em serviço de campanha ou em circunstâncias directamente relacionadas com o serviço de campanha».

No n.º 3 do artigo 2.º do citado diploma legal definem-se como circunstâncias directamente relacionadas com o serviço de campanha as que «têm lugar no teatro de operações de guerra, guerrilha ou de contraguerrilha e envolvem os eventos directamente relacionados com a actividade operacional, que pelas suas características impliquem perigo em circunstâncias de contacto possível com o inimigo e os eventos determinados no decurso de qualquer outra actividade directamente relacionada, que pelas suas características próprias possam implicar perigosidade».

É manifesto que as circunstâncias de facto que vêm dadas como provadas preenchem claramente este requisito de o acidente ter ocorrido «em circunstâncias directamente relacionadas com o serviço de campanha».

E ainda, segundo outro item do referido n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 43/76, parece claro também que o acidente ocorreu «no exercício de . . . funções e deveres militares e por motivo do seu desempenho, em condições de que resulta, necessariamente, risco necessariamente agravado . . .».

Os requisitos legais para a qualificação como DFA (grau de incapacidade e nexa de causalidade) não vêm postos em causa.

Assim, não se vê porque é que não havia de ser reconhecida a ora recorrente aquela qualificação.

Aliás, não era só o despacho ministerial de 12 de Março de 1969 que tinha reconhecido o acidente como ocorrido em campanha.

Também na informação n.º 134/90, que levou o processo à consideração superior, como se vê do n.º 15) da matéria de facto, foi emitido parecer de que se verificavam todos os pressupostos para a qualificação como DFA.

Tudo isto apontava para que, tomando em conta os factos referidos, se concluísse pelo reconhecimento de tal qualificação.

Não o tendo feito e porque da matéria de facto provada resulta estarem preenchidos todos os requisitos legais para a pretendida qualificação como DFA, a autoridade recorrida violou, por erro de interpretação e aplicação, o preceituado nos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro.

Por tudo o exposto, julgando procedente o invocado vício de violação de lei e com prejuízo do conhecimento do também invocado vício de forma, acorda-se em dar provimento ao recurso, anulando-se o despacho recorrido.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993

Assunto:

Contencioso eleitoral. Prazo para instauração do processo. Processo próprio para impugnação de acto eleitoral relativo

a órgão de pessoa colectiva pública cumulada com impugnação de deliberação que a ele manda proceder.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Impugnando-se conjuntamente uma deliberação que manda proceder à eleição de um membro de órgão executivo de uma pessoa colectiva pública e o próprio acto eleitoral que se lhe segue, o processo próprio é o regulado nos artigos 59.º e seguintes da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).*
- 2 — *Instaurado um processo que visa anular, com fundamento em violação de lei e dos estatutos da pessoa colectiva pública, tanto um acto eleitoral como uma deliberação que a ele manda proceder, é intempestivo o recurso se interposto para além do prazo de sete dias a que se refere o n.º 2 do artigo 59.º da LPTA.*

Recurso n.º 30 750, em que são recorrente Joaquim Manuel dos Santos Vairinhos e recorridos a Comissão Regional de Turismo do Algarve e outro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Joaquim Manuel dos Santos Vairinhos, casado, presidente da Câmara Municipal de Loulé, residente nesta cidade, interpõe recurso da sentença de fls. 78 e 79, do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, com data de 28 de Janeiro de 1992, que rejeitou, por intempestivo, o recurso de anulação das decisões da Comissão Regional de Turismo do Algarve (CRTA), que impugnara perante aquele tribunal, dizendo nas suas alegações:

a) Com aquele recurso pretendia ver anuladas as referidas decisões, que permitiram a apresentação, a aceitação e aprovação da proposta de proceder à eleição de substituto de um vogal renunciante e a subsequente eleição para membro da comissão executiva para substituição do renunciante, José Agostinho de Oliveira, de Fernando Garcia Ferreira Amado da Silva;

b) Se o que se punha em crise não deixava de ser um acto eleitoral, o que é facto é que não se apontava ou sugeria qualquer irregularidade ou deficiência ao acto eleitoral propriamente dito;

c) Na sua óptica, não foi o acto eleitoral que decorreu anormalmente, ou com violação dos preceitos que o regulam;

d) O que atacava, e ataca, era as deliberações da CRTA, que haviam permitido e aprovado a proposta de se proceder à eleição naquela mesma reunião;

e) Como é bem de ver, se o que se punha em crise era e é a deliberação de proceder à eleição naquela reunião, não podia deixar de pôr em crise a eleição que se seguiu, uma vez que anulada a primeira, é evidente que a segunda não podia subsistir;

f) Antes do acto eleitoral, propriamente dito, existiu uma deliberação que decidiu que a eleição se deveria realizar naquele momento, deliberação essa tomada em reunião de um órgão de uma pessoa colectiva de direito público, com competência para deliberar e cujos membros elegerão os vogais da comissão executiva;

g) Sendo as mesmas as pessoas e o mesmo o órgão, quem compete deliberar sobre os diversos assuntos que digam respeito à vida interna

e externa da pessoa colectiva em causa, e a quem compete eleger os vogais da comissão executiva, o que é certo é que uma coisa será deliberar sobre os diversos assuntos referentes à vida e ao normal funcionamento da pessoa colectiva, outro, completamente diferente, é proceder à eleição dos vogais da comissão executiva;

h) Não parecendo existir qualquer dúvida de que a irregularidade detectada no funcionamento do órgão ou no comportamento das pessoas que o compõem, na preparação, durante e após a eleição, deverão ser analisadas em sede de contencioso eleitoral;

i) Não parecendo existir grandes dúvidas de que é uma deliberação de um órgão de uma empresa pública, que terá de ser analisada à luz das suas competências e da legalidade ou não do mesmo, independentemente de essa deliberação versar sobre uma aquisição de bens ou contratação de pessoal ou versar sobre a oportunidade ou não de uma eleição;

j) Na verdade, antes de existir um processo eleitoral, que terá o seu início após a deliberação de quem de direito, de que este deverá ter lugar, onde e quando, não há contencioso eleitoral;

l) Se em boa verdade a decisão recorrida não pode deixar de ser preparatória do acto eleitoral subsequente, o que é facto é que os vícios que se lhe apontam não foram praticados ou causados pelo mau ou irregular funcionamento do colégio eleitoral mas sim por um órgão de uma pessoa colectiva no seu devir normal;

m) Assim, e versando o recurso sobre a deliberação da CRTA, que admitiu a apresentação, aceitação e aprovação da proposta de proceder à eleição do substituto do renunciante naquela reunião da CRTA, e como é bem de ver sobre a eleição que se lhe seguiu, a questão controvertida nada tem que ver com o contencioso eleitoral mas sim com a conformidade ou não de uma deliberação de órgão de uma empresa pública com a lei;

n) A douta solução recorrida, decidindo que o recurso de contencioso eleitoral sendo intempestivo não o apreciou, porquanto o mesmo é um recurso de anulação de uma deliberação de um órgão de uma empresa pública, tomada no uso de poderes normais de gestão e organização da vida da empresa, e não na sua vertente de colégio eleitoral.

Conclui, fazendo um resumo das alegações precedentemente elencadas, sem nada acrescentar de novo e pedindo a revogação da sentença, substituindo-a por outra que mande prosseguir o recurso.

2 — Nas suas contra-alegações, a CRTA e o recorrido particular, Fernando Garcia Ferreira Amado da Silva, sustentaram que da petição de recurso, nomeadamente dos artigos 8.º e 9.º, se torna evidente tratar-se de contencioso eleitoral, precisando ser as seguintes as «decisões recorridas»:

a) «Apresentação, aceitação e aprovação da proposta de proceder à eleição do substituto do renunciante naquela reunião da CRTA» (artigo 8.º);

b) «Eleição para membro da comissão executiva do renunciante, José Agostinho de Oliveira, de Fernando Garcia Ferreira Amado da Silva» (artigo 9.º);

Assim, inequivocamente, «o prazo para instaurar o processo é de sete dias, a contar da data em seja possível o conhecimento do acto» (artigo 59.º, n.º 2, da LPTA). Ora, o recurso foi interposto em 2 de Novembro de 1990 e os actos objecto do recurso foram praticados em 27 de Setembro de 1990, assim se tornando evidente que o processo

foi instaurado extemporaneamente. E, concluindo, sem nada de novo acrescentarem ao que fica exposto, sustentaram dever ser confirmada a decisão recorrida.

3 — Neste Supremo Tribunal, o digno magistrado do Ministério Público pronunciou-se no sentido de que a decisão impugnada fez correcta apreciação de facto e interpretação e aplicação do direito, não merecendo qualquer censura, designadamente a apontada pelo recorrente, que é improcedente nos termos salientados pelos recorridos nas suas contra-alegações, pelo que deverá ser negado provimento ao recurso.

Recebido este pelo despacho de fls. 96 e 96 v.º, que o considerou como próprio, com o regime e o efeito acertadamente fixados e nada obstando ao seu conhecimento, corridos os vistos legais, cumpre decidir.

4 — A sentença recorrida considerou provados os seguintes factos:

1.º Ofício n.º 3631, de 11 de Setembro de 1990, em que o presidente da Comissão Regional de Turismo do Algarve convocava o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Loulé para uma reunião da CRTA que se realizará no dia 27 de Setembro corrente, com a agenda de trabalhos aí indicada» (documento de fl. 7);

2.º O recorrente também foi convocado para a referida reunião (artigo 1.º da petição);

3.º Antes da realização da eleição foi declarado pelo ora recorrente que «impugnava desde já, antes da votação, este acto eleitoral» (artigo 6.º da petição);

4.º Realizada a eleição, foi eleito para a comissão executiva o candidato Fernando Garcia Ferreira Amado da Silva (artigo 7.º da petição e documento n.º 2 de fls. 8 a 10 de v.º);

5.º O recurso foi instaurado em 2 de Novembro de 1990.

Com base nestes factos, considerou o M.^{mo} Juiz que, tendo-se realizado a eleição em 27 de Setembro de 1990 e tendo o recorrente participado na mesma, era a partir desta data que se contavam os sete dias, pelo que, tendo instaurado o recurso em 2 de Novembro de 1990, há muito estava ultrapassado o prazo para tal fim. Assim, e julgando desnecessárias mais considerações, rejeitou o recurso por intempestivo.

5 — Com interesse para a decisão, convém acrescentar os seguintes factos, que resultam de documentos juntos com a petição e com a resposta e contestação e não foram minimamente contraditados:

5.1 — Na reunião da CRTA, de 27 de Setembro de 1990, após discussão sob a necessidade ou não da substituição do vogal da comissão executiva, quanto ao mecanismo a adoptar para o efeito e quanto à forma de substituição, isolada ou em lista, foi apresentado um requerimento do vogal representante da Associação dos Industriais Hoteleiros e Similares do Algarve, no sentido de ser cumprido o «n.º 7 do artigo 15.º do anexo a que se refere a Portaria n.º 471/83», mais concretamente, que fosse posta à votação a substituição do vogal que perdera o mandato, por solicitação própria, dirigida ao presidente da CRTA;

5.2 — Posto à votação, foi o requerimento aprovado por unanimidade, após o que o mesmo vogal propôs verbalmente que se procedesse à substituição na mesma reunião;

5.3 — Seguiu-se um período de discussão em virtude de alguns vogais defenderem que a eleição deveria ser feita em data posterior;

5.4 — Foram depois apresentadas por escrito duas propostas: *uma*, do vogal representante da Câmara Municipal de Loulé do seguinte teor: «Por não ter sido considerada na ordem de trabalhos, propõe-se que a substituição do membro da comissão executiva se faça por acto eleitoral na próxima reunião da Comissão Regional, convocada para o efeito»; *outra*, do vogal representante da Associação dos Industriais Hoteleiros e Similares do Algarve, nos termos da qual e «tendo em conta que a Comissão Regional do Turismo do Algarve aprovou por unanimidade a substituição do membro da comissão executiva, proponho que se proceda à substituição nesta reunião, que é a primeira do órgão, nos termos legais».

5.5 — Postas à votação, por braços levantados, cada uma destas propostas obteve 12 votos, tendo-se verificado uma abstenção, verbalmente declarada, do vogal representante da Direcção-Geral de Marinha;

5.6 — Tendo-se levantado dúvidas quanto à possibilidade de qualquer membro se abster nas votações, verificou-se que o n.º 7 do artigo 35.º do Regulamento da Comissão Regional da Região de Turismo do Algarve, aprovado em sua reunião de 22 de Agosto de 1983, prescreve que «nenhum membro poderá deixar de votar, sendo porém lícita a abstenção declarada quando a votação não se realize por escrutínio secreto»;

5.7 — Face ao empate, o presidente propôs nova votação, agora nominal, proposta que foi aprovada por 16 votos a favor, tendo-se procedido a nova chamada para verificação do número de membros presentes;

5.8 — Responderam à chamada 25 membros, não tendo respondido 8, enquanto no início da reunião havia 27 presenças e 6 ausências, e passou-se de seguida à votação nominal das propostas;

5.9 — Feita a contagem, a proposta n.º 1 obteve 12 votos e a proposta n.º 2 obteve 13 votos;

5.10 — De seguida, o presidente procedeu à leitura do «regulamento eleitoral», aprovado em reunião extraordinária da Comissão Regional realizada em 6 de Setembro de 1989, do seguinte teor:

«Um — O presente regulamento deve ser aprovado pela Comissão e aplica-se à eleição para a presidência e para a comissão executiva da Região de Turismo do Algarve. *Dois* — Aprovado o regulamento, suspender-se-á a sessão por um período de 30 minutos durante o qual deverão ser apresentadas as candidaturas. *Três* — As candidaturas deverão ser propostas por, pelo menos, um membro da Comissão. *Quatro* — As candidaturas deverão ser acompanhadas por declaração de aceitação dos candidatos e de que estão em condições de ser eleitos. *Cinco* — Os candidatos deverão ser identificados por nome completo, profissão, residência, data de nascimento e local de nascimento. *Seis* — Aceites as candidaturas pela Comissão, estas serão afixadas por um período de quinze minutos, após o que se procederá à eleição por voto secreto, votando os membros da Comissão, por chamada. *Sete* — Serão proclamadas vencedoras as candidaturas que obtenham mais de cinquenta por cento dos votos validamente expressos, repetindo-se, se necessário, a votação entre as duas candidaturas mais votadas para se atingir este resultado.»;

5.11 — Terminada a leitura, o presidente perguntou se alguém se opunha a que se cumprisse este regulamento e ninguém se opôs;

5.12 — Interrompida a reunião para o almoço, pelas 14 horas, uma vez reaberta, começaram a decorrer as operações relativas à eleição

do vogal, em conformidade com o regulamento, e, sendo 16 horas e 30 minutos, foi iniciado o período de 30 minutos previsto no n.º 2 do mesmo, durante o qual foram recebidas as candidaturas, tendo sido aceites duas, a que foram atribuídas as letras A e B, a primeira relativa a João Francisco Branco e a segunda ao ora recorrido particular, já identificado.

5.13 — Entretanto, o vogal representante da Câmara Municipal de Loulé declarou que impugnaria o acto, qualquer que fosse o resultado, tendo feito entrega de um documento do seguinte teor:

«Impugnação da eleição para vogal da comissão executiva. Considerando que esta reunião da Comissão Regional foi convocada nos termos estatutários com uma ordem de trabalhos definidos, que não referia a eleição. Que durante a realização da mesma a sua ordem de trabalhos foi alterada, desvirtuando-se, assim, totalmente, os objectivos definidos para esta reunião. Que, no âmbito desta alteração, resultou a eleição, por voto secreto, de um elemento para a comissão executiva da Região de Turismo do Algarve sem que fosse dada a possibilidade à totalidade dos membros da Comissão de participar neste acto por desconhecimento provocado pela deficiente convocatória: Impugno, desde já, antes da votação, este acto eleitoral, comprometendo-me a entregar no prazo estipulado pela lei um parecer jurídico fundamentando a ilegalidade desta votação, que considero ferida de ilegalidade.

Hotel Eva, Faro, 28 de Setembro de 1990. — *Joaquim Vairinhos.*»;

5.14 — Procedeu-se à votação, nos termos do n.º 6 do regulamento, por escrutínio secreto, e, feita a contagem de votos, dos 25 entrados na urna, o candidato B obteve 14 e o candidato A, 10, registando-se 1 voto em branco;

5.15 — O recorrente Joaquim Vairinhos participou neste acto eleitoral, como resulta do número de votos entrados, foi alegado na resposta da entidade recorrida e na contestação do recorrido particular e não foi contrariado pelo recorrente.

6 — Reconhece o recorrente que o acto eleitoral decorreu normalmente, sem qualquer irregularidade ou deficiência ou com violação dos preceitos que o regulavam.

Reconhece ainda que não houve irregularidades no decurso da votação ou no apuramento final do número de votos nem sequer na fase de elaboração e apresentação das candidaturas, uma vez que o que punha em causa era a deliberação do órgão que decidiu proceder à eleição [supra n.º 1, alíneas b) a g)]. Expende a opinião de que as irregularidades detectadas no funcionamento do órgão ou no comportamento das pessoas que o compõem, na preparação, durante e após a eleição, deverão ser analisados em sede de contencioso eleitoral [supra n.º 1, alínea h)].

Mas, um tanto contraditoriamente com este ponto de vista, defende que, antes de existir um processo eleitoral, que terá o seu início após deliberação de quem de direito, de que este deverá ter lugar, não há contencioso eleitoral. E que se em boa verdade a decisão recorrida não pode deixar de ser preparatória do acto eleitoral subsequente, o que é facto é que os vícios que se lhe apontam não foram praticados ou causados pelo mau ou irregular funcionamento do colégio eleitoral mas sim por um órgão de uma pessoa colectiva no seu devir normal [supra n.º 1, alíneas j) e l)].

7 — Acontece que o recorrente não se limitou a impugnar a deliberação que ele próprio qualifica de preparatória mas também o

acto eleitoral *em si* (petição, artigos 8.º e 9.º), desenvolvendo argumentação tendente a convencer da existência de vícios das «decisões recorridas» (e não só da primeira), nos artigos 10.º a 27.º da mesma petição, na qual concluiu que tais «deliberações» estão viciadas de ilegalidades, por violação de lei e estatutos, sendo, por isso, anuláveis (*ibidem*, artigo 28.º).

Só nas alegações para este Supremo Tribunal [supra n.º 1, alíneas *m*) e *n*)], vem cindir a deliberação precedente e o acto eleitoral consequente, considerando este em conformidade com a lei, o que é contraditório com a posição inicialmente assumida, já que se a primeira estivesse eivada dos vícios apontados, não poderia deixar de contaminar a segunda, que, como disse, não «poderia subsistir». Mas sem razão: se a deliberação enfermasse dos vícios apontados, não se vê como é que o acto eleitoral poderia passar incólume no crivo de um juízo de ilegalidade.

Sendo assim, o processo aplicável para obter a sua anulação era o regulado nos artigos 59.º e seguintes da LPTA, como ponderou o digno magistrado do Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, a fls. 77 e 77 v.º, por estar em causa a anulação da «eleição de um membro da comissão executiva Regional de Turismo do Algarve», sem embargo de a forma processual utilizada ser aproveitável nos termos do artigo 60.º da LPTA e do artigo 474.º, n.º 3, do Código de Processo Civil.

Como o acto eleitoral também foi impugnado pelo recorrente e só foi possível na referida data depois de tomada a deliberação de a ele se proceder imediatamente, na mesma reunião (supra n.ºs 5.1 a 5.14), o meio impugnatório a utilizar era o previsto e regulado nos citados artigos 59.º e seguintes.

Não pode razoavelmente criticar-se a alegação do recorrente na parte em que qualifica a deliberação como *preparatória* do acto eleitoral subsequente, porque o foi de facto. Sem ela, o acto eleitoral não teria sido realizado, como o foi, na mesma reunião.

E não pode perder-se de vista que a decisão de substituir o vogal renunciante foi votada por unanimidade, logo também pelo próprio recorrente (supra n.º 5.2); que, na mesma reunião, foi lido o regulamento eleitoral e perguntado aos presentes se alguém se opunha a que o mesmo se cumprisse, sem que ninguém se opusesse, incluindo o recorrente, que estava presente (supra n.º 5.12).

Só depois de apresentadas e aceites as duas candidaturas é que ele declarou que impugnaria o acto eleitoral, com os fundamentos já descritos (supra n.º 5.13). Mas nem por isso deixou de participar na votação (supra n.º 5.19).

É manifesto que a deliberação que mandou proceder à eleição fez parte de um processo formado por uma sequência de actos tendentes à prática do acto eleitoral e foi condição deste. Como acto condicionante do acto final (a eleição) não é, em princípio, recorrível contenciosamente, como ensina a doutrina administrativista (cf. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. 1, 10.ª ed., reimp., p. 445).

Mas poderia invocar-se a teoria do *acto destacável*, que tem sido particularmente desenvolvida a propósito dos concursos para provimento de vagas em serviços públicos, em caso de exclusão de certos candidatos, para defender a impugnação contenciosa da mesma deliberação (*Ibidem*, p. 446).

Esta via de solução não passaria, no entanto, sem sérias dificuldades. A primeira, seria a de decidir se a deliberação questionada se analisava como *decisão final* relativamente a certa pessoa ou se comprometeu irremediavelmente, em certo sentido, a decisão a tomar. A segunda, seria a de saber qual o valor a atribuir ao comportamento do próprio recorrente, que não só não se opôs ao cumprimento do regulamento eleitoral como não reagiu contra o acto eleitoral senão já em fase da sua plena realização: com efeito, não se opôs declaradamente à apresentação e à aceitação das candidaturas. Dito de outra maneira, já quando o processo eleitoral decorria é que fez a declaração de impugnação da eleição, como se descreve no n.º 5.13 supra. É que o acto eleitoral não se resume à votação, a qual seria impossível sem previamente haver candidatos concorrentes e candidaturas devidamente aceites. Por isso mesmo o recorrente, na petição de recurso, contrariamente ao que depois veio dizer nas alegações, atacou o acto eleitoral propriamente dito, dizendo estar ele viciado pela ilegalidade da deliberação que foi condição da sua realização. Aliás, se no presente recurso restringe a impugnação à referida deliberação, o que realmente pretende é ver anulado o acto eleitoral. Enfim, e em terceiro lugar, não se vê em que medida foi lesado ou prejudicado no seu direito de eleitor, ou em que medida a sua esfera jurídica teria sido comprimida ou prejudicada no exercício desse direito. O recorrente interpôs o recurso a título individual e não como representante ou em nome da assembleia que tomou as deliberações contestadas.

Acresce que a invocação da teoria do acto destacável (aliás, não partindo do recorrente, apenas se considerando em sede de análise jurídica com vista à solução hipotética da questão posta a este Supremo Tribunal), ainda que pudesse ser avaliada como acto definitivo, para efeitos de impugnação contenciosa, a deliberação que conduziu necessariamente ao acto eleitoral, teria um efeito perverso que não é lícito escamotear: a impugnação deste para além do prazo estabelecido no artigo 59.º, n.º 2, da LPTA.

Ao estabelecer este prazo tão curto, a lei quis visivelmente assegurar o interesse da estabilidade dos actos eleitorais ou pelo menos reduzir situações de incerteza prejudiciais ao bom funcionamento dos órgãos eleitos das pessoas colectivas públicas. Daí que o processo de contencioso eleitoral seja urgente, correndo mesmo em férias, e a sua tramitação obedeça a prazos muito curtos, como decorre do artigo 60.º da mesma LPTA. Segue-se que se fosse admissível a impugnação de um acto eleitoral através do caminho ínvio da impugnação de um acto preordenado à sua realização, a pretexto de se tratar de um acto destacável, para mais quando esse acto é impugnado conjuntamente sem o segundo — como é o caso —, o resultado seria o prolongamento da situação de incerteza que a lei quis justamente evitar.

Aliás, nada impedia que o recorrente, impugnando, como o fez, o acto eleitoral, no prazo estabelecido no artigo 59.º, n.º 2, da LPTA, aduzisse, como fundamento da sua ilegalidade, os vícios que, do seu ponto de vista, inquinariam a deliberação que lhe deu causa, nos termos do n.º 1 do artigo 51.º, alínea *i*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Tendo optado pelo recurso a que se refere a alínea *b*) do mesmo número e artigo, procurou torneá-lo a preclusão do prazo do artigo 59.º, n.º 2, da LPTA e usar um meio processual impróprio para alcançar

um resultado para o qual existe um processo especialmente previsto na lei.

8 — Pelo exposto, a sentença recorrida, aplicando correctamente o direito à situação de facto, não merece censura e, assim, negam provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 12 000\$ e a procuradoria em 8000\$.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Pedro Manuel de Pinto Gouveia e Melo* — *Artur Joaquim Faria Maurício*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Recurso n.º 30 795, em que são recorrente a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira e recorrido José Domingos Gonçalves. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Por deliberação da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, datada de 14 de Novembro de 1990, foi aplicada, em processo disciplinar próprio, a pena de aposentação compulsiva ao funcionário José Domingos Gonçalves.

Desse acto administrativo recorreu contenciosamente o interessado para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que, por sentença de fls. 23 e seguintes, o anulou por vício de violação de lei, «pois que a pena aplicada é por um lado desproporcional à falta cometida, violando o artigo 266.º, n.º 2, da Constituição, ou, noutra perspectiva, enferma de erro grosseiro, porquanto, como vimos, não tendo a conduta em causa qualquer ligação directa com o serviço, não torna inviável a manutenção da relação funcional» (cf. fl. 26).

Da sentença proferida interpôs recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal Administrativo a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, pedindo a revogação da sentença com o fundamento de que a deliberação impugnada não padecia dos vícios que levaram à sua anulação.

Pelo acórdão de fls. 46 e seguintes e pelos fundamentos nele aduzidos, de que ressalta a conclusão de que a pena se não mostra desproporcionada aos factores provados e infracções disciplinares cometidas, foi decidido dar provimento ao recurso e, em consequência, foi revogada a decisão agravada, por ter violado, por erro de aplicação, o artigo 26.º, n.º 2, alínea b), do Estatuto Disciplinar.

2 — Vem agora o interessado José Domingos Gonçalves, pelo requerimento de fls. 55 e 56, pedir a esclarecimento do acórdão aqui proferido, por se lhe afigurar que o provimento dado ao recurso jurisdicional implica que o processo baixe ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, para que aí seja apreciado o alegado nas conclusões 5 e 6 do recurso contencioso e que, manifestamente, só não foi pela procedência apurada.

Tal sentido não resulta cristalinamente do acórdão, e daí o pedido da sua esclarecimento.

Nos termos do artigo 669.º, alínea a), do Código do Processo Civil, qualquer das partes pode pedir ao tribunal o esclarecimento de alguma obscuridade ou ambiguidade que a decisão contenha.

Afigura-se-nos que a decisão, cuja esclarecimento se solicita, não contém a obscuridade ou ambiguidade que o requerente lhe aponta e atribui, tanto na sua formulação lógica como literal, na medida em que lhe não falta clareza suficiente para o seu entendimento.

Por outro lado não se vê que dela resulte qualquer confusão ou dúvida gerada por deficiente redacção do texto ou qualquer outro defeito formal ocorrido na manifestação escrita da vontade.

Daí que o sentido único possível com a revogação da sentença proferida em 1.ª instância consista em retirar-lhe os efeitos que poderia produzir (anulação da deliberação impugnada contenciosamente), implicando, como consequência lógica e necessária, a reposição da situação anterior à sua prolação, ou seja, a manutenção do acto administrativo ali impugnado. Em acrescentando se adianta que sob pena de nulidade [alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil], não poderia o acórdão aclarado ter decidido no sentido que o requerente propugna, na medida em que o vício apresentado à decisão da 1.ª instância (falta de pronúncia sobre o aduzido nas conclusões 5 e 6 das suas alegações) não constituiu objecto do recurso jurisdicional.

Termos em que, embora redundantemente, se esclarece que a revogação da sentença da 1.ª instância, decretada pelo acórdão de fls. 46 e seguintes, implicando a manutenção da deliberação ali contenciosamente impugnada, não impede e antes impõe que no tribunal *a quo* prossiga o recurso contencioso para apreciação dos restantes vícios invocados pelo recorrente.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *Artur Joaquim Faria Maurício*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Indeferimento tácito. Dever legal de decidir. Estatuto do Militar da Guarda Nacional Republicana.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Compete ao comandante-geral da Guarda Nacional Republicana ordenar a passagem à reserva de qualquer militar desse corpo.*
- 2 — *A decisão no sentido mencionado está sujeita a homologação ministerial.*
- 3 — *Da decisão referida cabe reclamação para o comandante-geral da Guarda Nacional Republicana.*

- 4 — *Do indeferimento da reclamação não cabe recurso hierárquico necessário para o Ministro da Administração Interna, por este ter já decidido, por acto que tem de considerar-se lesivo, a questão em causa, da passagem do militar à reserva.*
- 5 — *Porque, ao homologar a decisão que ordena a passagem à reserva, o Ministro decide autoritariamente, por acto final, essa questão, não está sujeito ao dever de se pronunciar sobre o recurso hierárquico para ele interposto da decisão que determina o indeferimento da reclamação contra a decisão referida.*
- 6 — *A falta do dever de pronúncia leva a que o recorrente não tenha, face ao silêncio da Administração, a faculdade de presumir indeferido o recurso hierárquico, para efeito de impugnação contenciosa.*

Recurso n.º 30 811, em que são recorrente Manuel Pires Barroso e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. José da Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Manuel Pires Barroso, identificado na petição inicial, interpôs recurso contencioso do indeferimento tácito pelo Sr. Ministro da Administração Interna do recurso hierárquico por ele interposto do despacho de 29 de Janeiro de 1992, do Sr. General Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, pelo qual foi indeferida a reclamação contra o despacho de 13 de Dezembro de 1991, da mesma entidade, que determinou a sua passagem à situação de reserva a partir de 1 de Janeiro de 1992.

A autoridade recorrida excepcionou a falta de objecto do recurso por inexistência do dever legal de decidir e ainda porque o recurso hierárquico foi decidido por acto expresso.

Em face desta posição, o recorrente requereu «a ampliação do objecto do recurso no sentido de ser revogado o acto expresso constituído pelo despacho do Sr. Ministro da Administração Interna de 16 de Junho de 1992 . . .».

No que respeita à questão da falta de objecto por inexistência do dever legal de decidir, respondeu que:

O acto administrativo que está na base do presente recurso é o despacho do Sr. Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, de cuja homologação ministerial continua sem ter sido notificado;

Daf que dele tenha sido interposto recurso hierárquico necessário, sobre o qual o Ministro da Administração Interna tinha o dever legal de se pronunciar;

Formou-se, pois, na ausência dessa pronúncia, o dito acto tácito, pelo que improcede a questão suscitada.

A autoridade recorrida reafirma a sua posição anterior e, na sequência dela, opõe-se à ampliação do objecto do recurso contencioso. O digno magistrado do Ministério Público acompanha esta entidade e sustenta que o recurso deve ser rejeitado.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Está provada a seguinte matéria de facto com interesse para esse efeito:

a) O recorrente é sargento-ajudante de infantaria, n.º 30/590027, da Guarda Nacional Republicana;

b) Em 13 de Dezembro de 1991, o comandante-geral da Guarda Nacional Republicana proferiu o despacho seguinte:

«Despacho n.º 03/91/DG. — Ouvido o Conselho Superior da Guarda Nacional Republicana em 12 de Dezembro de 1991, nos termos do artigo 86.º do Estatuto do Militar da Guarda Nacional Republicana (EMGNR), e apreciado o processo individual do sargento-ajudante n.º 590027, Manuel Pires Barroso, do Batalhão n.º 5, conforme o artigo 84.º do mesmo Estatuto:

a) *Decidi preterir da promoção*, nos termos da alínea a) do artigo 90.º do EMGNR, o supracitado militar, por entender que não satisfaz às condições gerais de promoção a que aludem as alíneas a) e c) do artigo 82.º daquele diploma legal, nomeadamente as de não reunir, face à pena de três anos de prisão por crime continuado de burla de que foi objecto, as qualidades pessoais aí referidas;

b) *Determinei a sua passagem à situação de reserva* em 1 de Janeiro de 1992, nos termos da alínea c) do n.º 2.º do artigo 59.º do EMGNR, por o militar ter ficado incurso na previsão normativa da última parte do artigo 85.º do já citado Estatuto.

Notifique-se o militar do conteúdo do presente despacho.» — Fl. 4 do recurso;

c) o recorrente foi notificado do despacho em 30 de Dezembro de 1991 (fl. 4 do recurso) e dele reclamou para o comandante-geral da Guarda Nacional Republicana nos termos do requerimento de fls. 5-15 do recurso, dado como reproduzido;

d) Em 29 de Janeiro de 1992, o comandante-geral da Guarda Nacional Republicana proferiu a respeito da reclamação o despacho:

«Indefiro. Não obstante o aduzido pelo reclamante, é meu entendimento de que se mantêm as razões que fundamentaram a minha decisão de 13 de Dezembro de 1991, homologada por S. Ex.ª o Ministro da Administração Interna em 21 de Dezembro de 1991 e notificada ao reclamante em 30 de Dezembro de 1991.» — Fl. 16 do recurso;

e) Este despacho foi, nos seus precisos termos, notificado ao recorrente em 18 de Fevereiro de 1992 — fl. 17 do recurso;

f) Do mesmo despacho interpôs o interessado recurso, a que chamou de hierárquico necessário, para o Ministro da Administração Interna, através da petição de fls. 18-29 do recurso, dada como reproduzida, apresentada em 4 de Março de 1982 no Batalhão n.º 4, 3.ª Companhia, Braga, da Guarda Nacional Republicana — fl. 30 do recurso;

g) Sobre o recurso, elaborou a Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna o parecer n.º 211-T92, de 5 de Junho de 1992, constante de fls. 49-61 do recurso, dado como reproduzido, e que conclui:

1.ª A competência para determinar a passagem à situação de reserva de um militar da Guarda Nacional Republicana, nos termos do artigo 85.º do EMGNR, pertence ao comandante-geral daquele corpo, estando as respectivas decisões na matéria sujeitas a homologação do Ministro da Administração Interna — artigo 67.º do EMGNR;

2.ª O acto administrativo que determine a passagem à situação de reserva de um militar da Guarda Nacional Republicana nos termos referidos na conclusão anterior é, depois de homologado, um acto definitivo e executório;

3.ª Os actos administrativos definitivos e executórios são passíveis de recurso directo, revestindo as eventuais impugnações gratuitas de que sejam objecto natureza facultativa;

4.^a As impugnações graciosas facultativas não interrompem, nem suspendem, o decurso dos prazos para a interposição do recurso contencioso;

5.^a Não há o dever legal de decidir qualquer impugnação graciosa facultativa, uma vez que incide sobre uma posição já definitiva da Administração;

6.^a A petição analisada neste parecer é uma impugnação facultativa, pois visa obter a alteração de um acto administrativo definitivo e executório — o despacho do Sr. Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana de 12 de Dezembro de 1991, homologado por despacho de S. Ex.^a o Ministro da Administração Interna de 21 de Dezembro de 1991, em que foi determinada a passagem à situação de reserva do recorrente, nos termos dos artigos 85.^o e 59.^o, n.^o 2, alínea c), do EMGNR;

7.^a Como decorre das duas conclusões anteriores, não há o dever legal de decidir a petição analisada, que deve, por isso, ser rejeitada, sem que dela se tome conhecimento;

h) Em 16 de Junho de 1992, o Ministro da Administração Interna exarou sobre o parecer o despacho:

«Nos termos do presente parecer da Auditoria Jurídica rejeito o recurso hierárquico, não tomando conhecimento do pedido interposto pelo sargento da Guarda Nacional Republicana Manuel Pires Barroso [...]»;

i) Perante este despacho, o recorrente requereu, a fl. 64, a ampliação do objecto do recurso, «nos termos do disposto no artigo 51.^o da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovada pelo Decreto-Lei n.^o 267/85, de 16 de Julho [...], no sentido de ser revogado o acto expresso constituído pelo despacho do Sr. Ministro da Administração Interna de 16 de Junho de 1992, notificado ao recorrente em 24 de Agosto»;

j) A petição do presente recurso contencioso foi apresentada no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto em 18 de Maio de 1992 e remetida ao Supremo Tribunal Administrativo, onde entrou em 19 de Maio de 1992 — fl. 1 do recurso;

k) Segundo documento enviado ao Supremo Tribunal Administrativo em 6 de Novembro de 1992 pela autoridade recorrida, a pedido do Tribunal, o Ministro da Administração Interna exarou sobre o despacho transcrito na alínea b) o despacho:

«Homologo. Em 21 de Dezembro de 1991. — *O Ministro da Administração Interna.*» — fl. 73 do recurso.

De harmonia com o preceituado no n.^o 1 do artigo 3.^o do Decreto-Lei n.^o 256-A/77, de 17 de Junho, a «falta, no prazo fixado para a sua emissão, de decisão administrativa sobre pretensão dirigida a autoridade que tenha o dever legal de a proferir confere ao interessado, salvo disposição em contrário, a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação».

A faculdade referida tem assim como pressupostos:

- a) Uma pretensão do interessado;
- b) Que esta seja dirigida à autoridade competente para sobre ela se pronunciar;
- c) O dever de emitir decisão em certo prazo, que, na falta de disposição especial, é de 90 dias;
- d) Omissão de pronúncia dentro desse prazo;

e) Inexistência de preceito legal que atribua ao silêncio da Administração significado diverso do de indeferimento.

No caso presente, o militar ora recorrente foi preterido na promoção pelo comandante-geral da Guarda Nacional Republicana e por ele passado à reserva, em despacho de 13 de Dezembro de 1991, no uso da competência que lhe é conferida pelo artigo 67.^o do EMGNR, aprovado pelo Decreto-Lei n.^o 465/83, de 31 de Dezembro.

A primeira das situações ocorreu por aplicação da alínea a) do artigo 90.^o — não satisfação das condições gerais de promoção, neste caso, as das alíneas a) e c) do artigo 82.^o

A segunda foi imposta ao abrigo da alínea c) do n.^o 2 do artigo 59.^o, nos termos da qual transita para a situação de reserva o militar que revele não possuir capacidade para o desempenho das funções que competem ao posto imediato.

Notificado da decisão do comandante-geral da Guarda Nacional Republicana, o interessado reclamou dela ao abrigo da faculdade conferida pelo artigo 137.^o, segundo o qual o «militar tem o direito de reclamação contra os actos administrativos, quer por via de acção ou de omissão, afectados dos vícios previstos na lei».

Disponha de legitimidade para o efeito por ser o próprio visado com a decisão, da qual lhe advinham efeitos negativos no tocante à progressão na carreira.

Dirigiu a reclamação contra o autor do acto, em obediência ao disposto no artigo 140.^o, segundo o qual a reclamação é dirigida ao chefe que determinou o acto, de acordo, aliás, com o próprio conceito de reclamação.

O comandante-geral da Guarda Nacional Republicana indeferiu-a em despacho de 29 de Janeiro de 1992, em que exarou: «Indefiro. Não obstante o aduzido pelo reclamante, é meu entendimento de que se mantêm as razões que fundamentaram a minha decisão de 13 de Dezembro de 1991, homologada por S. Ex.^a o Ministro da Administração Interna em 21 de Dezembro de 1991 e notificada ao reclamante em 30 de Dezembro de 1991.».

Embora a reclamação seja posterior à homologação ministerial, a verdade é que pela notificação realizada em 30 de Dezembro de 1991 só foi dado a conhecer ao militar o despacho do comandante-geral da Guarda Nacional Republicana do qual a homologação não constava.

No momento em que reclamou, o interessado desconhecia, pois, que o despacho determinante da sua passagem à reserva tinha sido objecto de homologação ministerial, nos termos impostos pelo artigo 67.^o, que a essa formalidade sujeita tal decisão.

Mas o despacho de indeferimento da reclamação refere expressamente a homologação, a sua data e o seu autor e foi notificado nos seus precisos termos ao recorrente, em 18 de Fevereiro de 1992. A partir deste momento ficou o interessado ciente de que se encontrava perante um acto lesivo, isto é, um acto por si apto a, por via autoritária, produzir efeitos desfavoráveis na sua esfera jurídica.

O acto homologatório da decisão de 13 de Dezembro de 1991, praticado pelo Ministro da Administração Interna, era, assim, desde logo, contenciosamente impugnável, de acordo, aliás, com o expressamente determinado no artigo 115.^o

Quando em 4 de Março de 1992 interpôs recurso hierárquico para o mesmo Ministro, não podia, pois, o interessado ignorar que se encontrava perante um acto verticalmente definitivo, na medida em

que a segunda das notificações referidas, pelo modo como foi efectuada, era por si bastante para lhe dar conhecimento do conteúdo total da decisão homologatória.

Deste modo, impunha-se-lhe não recorrer hierarquicamente, mas interpor recurso contencioso da homologação.

Por seu turno, o Ministro da Administração Interna não estava obrigado a decidir o recurso hierárquico de indeferimento da reclamação, por sobre a questão nele suscitada se ter pronunciado já ao homologar a decisão do comandante-geral da Guarda Nacional Republicana.

E isto seria assim ainda a admitir-se que o acto homologatório não foi devidamente notificado, pois que a omissão dessa formalidade não faria desaparecer da ordem jurídica o acto expresso emitido e a questão apenas poderia ter relevância quanto a custas.

Mas, como se acentuou, a notificação foi efectuada e por forma a dar ao interessado conhecimento cabal do decidido.

Nestas circunstâncias, isto é, tendo o Ministro da Administração Interna proferido anteriormente decisão expressa sobre a mesma questão, o seu silêncio no decurso do prazo de 45 dias, fixado no artigo 146.º do Estatuto citado, não confere ao interessado a faculdade de presumir indeferido o recurso hierárquico, para efeito de impugnação contenciosa, isto exactamente por falta do dever de pronúncia, um dos pressupostos dessa faculdade, como atrás se assinalou.

Porque assim é, o recurso não tem objecto e tem de ser rejeitado, por imperativo do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, que com tal efeito comina a ilegalidade na sua interposição.

A originária falta de objecto obsta a que, contrariamente ao pretendido pelo interessado, seja admissível a ampliação ao acto expresso de rejeição do recurso hierárquico.

Pelo exposto, acordam em rejeitar o recurso contencioso e em indeferir o pedido de ampliação do seu objecto.

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

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — José da Cruz Rodrigues (relator) — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Filipe da Costa Aires. — Fui presente, Adelino Lopes.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual. Município. Ilicitude. Culpa. Presunção de culpa.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Ao município incumbe, por força das disposições combinadas dos artigos 2.º e 28.º da Lei n.º 2110, de 19 de Agosto de 1961, 46.º, n.ºs 1 e 3, e 51.º, n.ºs 1, alínea b), e 4.º, alíneas a) e e), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29

de Março, e 3.º do Regulamento dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Oeiras e, bem assim, do artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, do Código da Estrada, o dever de zelar pela conservação e reparação de estradas, para bem da respectiva segurança e comodidade da circulação, e manter a rede de esgotos em bom estado de funcionamento, bem como sinalizar, de forma visível, todos os locais que possam oferecer perigo para a circulação rodoviária.

- 2 — Logo, provando-se que o pavimento de uma rua, da circunscrição do R., se encontrava escorregadio pela presença de líquidos gordurosos que saíam de uma tampa de saneamento existente no local, em virtude da obstrução da rede de esgotos, e que no local onde se deu o acidente não existia qualquer sinalização que alertasse os utentes para o mau estado da via, do mesmo passo ficavam provados quer os factos articulados quer a ilicitude deles, tanto quanto atentam contra aqueles dispositivos legais e regulamentares destinados a proteger interesses de terceiros.
- 3 — Não interessa tanto, em sede de ilicitude, saber se o facto foi provocado pelo R., ou por culpa do R., mas saber só se o comportamento desviante estava a cargo de o R. evitar. Por isso, não deixa de ser ilícito o comportamento, ainda que o facto material que despoletou a omissão do dever de vigilância e conservação seja da autoria de terceiro, tanto quanto o facto pressuposto da responsabilidade exigida na acção foi não a causa material de um derrame mas a omissão dos deveres do R.
- 4 — Sem embargo de caber ao R. a vigilância e conservação da rede de esgotos e a sinalização dos perigos das respectivas vias públicas, o grau de diligência que lhe é devido ultrapassaria o limite do artigo 487.º do Código Civil se se lhe exigisse a permanência constante de funcionários ou agentes seus a vigiar os esgotos ou junto de cada tampa de saneamento, das centenas que existirão no município.
- 5 — Competindo ao A. provar que os órgãos ou agentes do R. conheceram atempadamente a situação de um colector de esgotos e o derrame de líquidos gordurosos, ou que não a conheceram mas que a deviam conhecer se usassem da diligência exigível no cumprimento dos seus deveres, não o tendo feito não se provou conduta culposa deles nos termos do n.º 1 do artigo 487.º do Código Civil.
- 6 — É perfeitamente compreensível a inaplicação de presunção de culpa no domínio da responsabilidade pública por actos ilícitos, como factor restritivo indemnizatório, tanto quanto o inverso sujeitaria a Administração a um dever quase intolerável de ressarcimento para além das actividades perigosas referidas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 48 051, onde se prevê já uma forma de responsabilidade pelo risco.

Recurso n.º 30 857, em que são recorrente o Estado Português (agente do Ministério Público) e recorrida a Câmara Municipal de Oeiras. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

O Estado Português, representado pelo Ministério Público, interpõe recurso para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que absolveu o Município de Oeiras na acção contra este intentada por ele, fundada em responsabilidade civil extracontratual, por facto ilícito.

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

1.^a O A., ao imputar o derrame dos esgotos à falta de manutenção da rede em perfeito estado, estabeleceu a necessária conexão entre o facto consequente, o derrame dos esgotos e a actuação negativa do R., traduzida na falta de manutenção da rede de saneamento em perfeito estado;

2.^a Tendo o R. o dever legal de velar pela segurança e comodidade do trânsito nas vias públicas e de manter a rede de esgotos em perfeito estado de funcionamento e tendo-se provado que houve um derrame de esgotos que tornou o pavimento escorregadio e que isso causou acidentes, não pode deixar de se entender que foi omitido aquele dever legal;

3.^a Encontra-se, pois, verificado o elemento facto ilícito indispensável à concretização da responsabilidade civil;

4.^a Existindo a presunção legal de culpa do artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil, cabia ao R. o ónus de provar que nenhuma culpa houve da sua parte ou que os danos se teriam igualmente produzido ainda que não houvesse culpa sua;

5.^a O R., porém, não provou, nem sequer alegou, que não teve conhecimento do derrame dos esgotos na via pública e do estado em que se encontrava o pavimento antes de ocorrerem os acidentes;

6.^a Não tendo igualmente provado, nem alegado, que vinha exercendo uma adequada, continuada e sistemática fiscalização técnica da rede de esgotos ou que o derrame deste tenha ocorrido por motivos fortuitos, de força maior ou outras circunstâncias imprevisíveis e incontroláveis;

7.^a A matéria de facto provada não permite ilidir a presunção legal de culpa que impende sobre o R.;

8.^a Mostram-se verificados, em face da prova produzida, todos os pressupostos de responsabilidade civil;

9.^a Deveria, por isso, a acção ter sido julgada totalmente procedente e o R. condenado no pedido;

10.^a Ao assim não decidir, fez o M.^{mo} Juiz *a quo* errada interpretação da matéria de facto provada e do direito aplicável, violando, designadamente, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e os artigos 483.º, 486.º, 487.º e 493.º, todos do Código Civil.

O recorrido também alegou, tendo concluído:

a) A Câmara recorrida não teve qualquer culpa no acidente em causa, que era imprevisível e inevitável;

b) E provou essa inevitabilidade, tendo feito todos os esforços possíveis para imediatamente reparar o pavimento e assinalar o local;

c) A Câmara tem serviços montados, com pessoal habilitado e equipamento suficiente para acorrer rapidamente a todos os acidentes e para quanto possível os evitar. Nada mais lhe poderá ser exigido;

d) Não se provou qualquer defeito de conservação dos esgotos que tivesse motivado o derrame;

e) No acidente em causa, houve culpa do motorista do A., por imperícia e excesso de velocidade;

f) Embora também se verifique que os veículos estacionados não tinham sinalização obrigatória, essa falta é desculpável, tal como a falta de sinalização por parte do R. do local do acidente, por não ter havido tempo para colocar essa sinalização, por maior que fosse a diligência usada;

g) Mesmo que porventura ao caso seja aplicável o artigo 493.º do Código Civil, certo é que se fez a prova de que nenhuma culpa houve da parte da Câmara e que os danos se teriam igualmente produzido ainda que não houvesse culpa sua, tendo empregue todas as providências exigíveis para prevenir esses danos, pois organizou oportunamente, e de maneira adequada, os serviços necessários para o efeito.

O processo tem os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos.

Cumprir decidir.

I — *Os factos*:

A) O A. é proprietário do veículo pesado de passageiros AP-23-90 (A), que se encontra ao serviço da Marinha (B);

B) No dia 3 de Julho de 1989, cerca das 12 horas e 45 minutos, tal veículo circulava na Rua de João Chagas, Linda-a-Velha, concelho de Oeiras, conduzida por José António dos Santos Rosa, cabo da Marinha, que, em serviço, efectuara um transporte de pessoal militar (C e D);

C) Ao entrar na referida artéria, que é uma recta com plena visibilidade, no sentido Linda-a-Velha-Algés, o condutor do veículo avistou outros veículos parados na faixa de rodagem (9.2 a 19), a uma distância suficiente para abrandar ou desviar, tendo possibilidade de passar pelo lado das viaturas estacionadas (9.20, 21);

D) Tratava-se do autocarro EN-55-36 e do veículo ligeiro de passageiros GN-06-23 que, momentos antes, haviam embatido (3), por causa do estado em que se encontrava o pavimento (4) e cujos condutores tinham saído das suas viaturas, encontrando-se na berma da estrada e resolver amigavelmente o acidente (15);

E) Com efeito, este pavimento encontrava-se escorregadio pela presença de líquidos gordurosos, que seriam de uma tampa de saneamento existente no local (1);

F) Ao aproximar-se deles, o motorista accionou o travão e isso foi suficiente para que a viatura entrasse em derrapagem, não conseguindo o condutor dominá-la, e foi embater, totalmente desgobernada, na parte traseira do automóvel GN-06-23, que estava imobilizado sem o triângulo a assinalar o obstáculo (14), entalando-o contra o autocarro EH-55-36 (5, 6, 8);

G) O embate destruiu totalmente o automóvel (23) e atirou o veículo pesado de passageiros a 13 m de distância, ficando parcialmente fora da estrada (24);

H) Por seu lado, o veículo do Estado sofreu danos, avaliados, em 14 de Julho de 1989, em 558 708\$ (9);

I) O veículo EH-55-36 havia parado para desembarcar passageiros, no lugar próprio, apeadeiro devidamente assinalado (10), havendo

espaço para passagem de outros veículos, pois a estrada tem 6,10 m de largura (11 e 12);

J) O veículo do Estado circulava a cerca de 40 km/h (7) e deixou assinalada uma travagem de 30 m, cujo rasto terminava alguns metros antes do local do embate (17);

L) Os Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Oeiras reconheceram que no local do acidente o pavimento se encontrava escorregadio motivado por derrame de esgotos, provenientes de uma caixa de visita, em virtude de obstrução da rede (E);

M) No local onde se deu o acidente não existe qualquer sinalização que alertasse os utentes para o mau estado da via (F);

N) Por vezes, um entupimento do esgoto é causado pelos utentes da rede de esgotos que neles despejam materiais com volume e consistência que provocam entupimento (25), cuja prévia detecção não é possível;

O) Os Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Oeiras têm pessoal habilitado e material para proceder à fiscalização e conservação da sua rede de esgotos (26) e para acorrer imediatamente a qualquer emergência logo que assinalada (27);

P) Minutos depois do acidente, funcionários desses Serviços Municipalizados, que estavam a cerca de 150 m de distância a trabalhar noutro arruamento, providenciaram para sanar a situação, chamando a viatura de apoio, que imediatamente sinalizou o local (29).

II — O direito:

O presente recurso advém da acção interposta pelo Estado Português contra o Município de Oeiras pedindo a condenação do R., ora agravado, em 558 870\$, actualizados à taxa da inflação, mais os juros legais, valor dos danos sofridos por um veículo seu, conduzido em serviço público, causados, exclusivamente, pelo pavimento da rua onde circulava se encontrar escorregadio, pela presença de líquidos gordurosos que saíam de uma tampa de saneamento existente no local, não devidamente sinalizada, factos estes que competia ao R. providenciar, seja pela manutenção da rede de esgotos em perfeito estado, bem como as vias em devidas condições de segurança, seja através de sinalização adequada e visível, deveres ambos que ele omitiu.

É, assim, uma acção por responsabilidade civil extracontratual e por facto ilícito praticado por agente de autarquia local.

Ora, é comummente aceite que tal responsabilidade pública, seja por virtude dos órgãos ou agentes autores, seja pela natureza das funções provocadoras, corresponde essencialmente a idêntico conceito privatístico expresso no artigo 483.º do Código Civil. «Aquele que com dolo ou mera culpa violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação» (n.º 1).

Veja-se, a propósito, o artigo 366.º do Código Administrativo: «As autarquias locais respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes no exercício das suas funções, e por causa desse exercício» (redacção do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967).

Ora o artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (Lei das Autarquias Locais): «As autarquias locais respondem civilmente

perante terceiros por ofensa de direitos destes ou de disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes no exercício das suas funções ou por causa desse exercício» (n.º 1).

Ambos os articulados legais, aliás, em consonância com o disposto no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa: «O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária, com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções, e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para outrem».

Assim, teremos, na síntese de Antunes Varela, *Das Obrigações em Geral*, vol. 1, p. 446, os seguintes elementos pressupostos de tal responsabilização: o facto, a ilicitude dele, a imputação dele ao agente lesante, o dano e um nexo de causalidade entre este último e o primeiro.

Ora, o A., Estado, articulou-os todos, como vimos de início.

O dano de 558 708\$ causado pela omissão de agentes do R. em manterem a rede de esgotos em perfeito estado e em sinalizarem devidamente o perigo advindo do piso escorregadio provocado por líquidos gordurosos que saíam de uma tampa de saneamento, acções impostas pelas normas que especificou.

Porém, o M.º Juiz, por não considerar verificado o facto omissivo da manutenção da rede de esgotos em perfeito estado, tanto quanto o derrame de um colector de esgoto não era suficiente «para ver imediatamente desenhado o elemento acto ilícito . . .» e a culpa do R. porque da prova feita, não pode concluir-se que sobre ele impendia o dever de sinalizar o obstáculo antes do acidente ocorrer, «pois dele não decorre que o R. conhecia aquele facto ou que deveria ter conhecimento dele», absolveu o Município de Oeiras do pedido.

Recorreu o Estado Português, concluindo como se transcreveu, alegando que se provou aquele facto ilícito e a culpa do R. por achega da presunção do artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil, que estatui: «Quem tiver em seu poder coisa móvel ou imóvel, com o dever de a vigiar, e bem assim quem tiver assumido o encargo da vigilância de quaisquer animais, responde pelos danos que a coisa ou os animais causarem, salvo se provar que nenhuma culpa houve da sua parte ou que os danos se teriam igualmente produzido ainda que não houvesse culpa sua.» (n.º 1).

O recorrido diz que, mesmo aplicando-se o artigo 493.º do Código Civil, certo é que se fez prova que nenhuma culpa houve sua.

Postas, em resumo, as teses em confronto, como nenhuma outra questão é objecto de cognição posta a este Tribunal, apenas temos de averiguar se:

Não se provou a omissão de agentes da recorrida na manutenção da rede de esgotos em perfeito estado; e

Se não se provou a culpa da recorrida na omissão da sinalização.

A resposta, adianta-se já, é a mesma da sentença recorrida, embora as razões sejam diferentes.

Recorrente e sentença agravada estão de acordo, e nós também, que ao R. incumbe, por força das disposições combinadas dos artigos 2.º e 28.º da Lei n.º 2110, de 19 de Agosto de 1961, 46.º, n.ºs 1 e 3, 151.º, n.ºs 1, alínea h), e 4, alíneas a) e e), do Decreto-Lei

n.º 100/84, de 29 de Março, e 3.º do Regulamento dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Oeiras e, bem assim, do artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, do Código da Estrada, o dever de zelar pela conservação e reparação de estradas, para bem da respectiva segurança e comodidade de circulação, e manter a rede de esgotos em bom estado de funcionamento, bem como sinalizar, de forma visível, todos os locais que possam oferecer perigo para a circulação rodoviária.

Logo, provando-se, como se provou, que o pavimento da Rua de João Chagas, da circunscrição do R., se encontrava escorregadio pela presença de líquidos gordurosos que saíam de uma tampa de saneamento existente no local (1), facto por ele reconhecido, em virtude da obstrução da rede de esgotos (E), e que no local onde se deu o acidente não existia qualquer sinalização que alertasse os utentes para o mau estado da via (F), do mesmo passo ficassem provados quer os factos, quer a ilicitude dele, articulados pelo Estado, como causantes do dano que sofreu, tanto quanto atentam contra aqueles dispositivos legais e regulamentares destinados a proteger interesses de terceiros.

Com efeito, no local e hora do acidente, nem a rede de esgotos estava a funcionar devidamente, nem o mesmo estava sinalizado de modo a precaver o perigo decorrente para o trânsito.

A este respeito, parece-nos especiosa a tese do M.º Juiz recorrido de que «não basta alegar que ocorreu um derrame num colector de esgoto, cuja guarda e conservação cabia ao R., para ver imediatamente desenhado o elemento acto ilícito, indispensável à concretização da respectiva responsabilidade civil», tanto quanto, se bem o interpretamos, tal derrame, só por si, não consiste numa actuação do R.

É verdade que não é o derrame a actuação erigida como causa de facto de ilicitude do comportamento de agentes do R., se ele não estiver contemplado, e enquanto o não estiver, em qualquer norma que o sancione como comportamento, activo ou omissivo, a cargo de alguém.

Este, como qualquer outro facto ou comportamento, se e enquanto for irrelevante para o direito constituído, não pode consubstanciar, em si, qualquer desvalor normativo e, conseqüentemente, qualquer grau de ilicitude.

Porém, a questão é outra.

O A. alegou não apenas a existência de derrame de tampas de saneamento mas também o dever jurídico que incumbia sobre o R. de manter os esgotos em perfeito estado de saneamento.

Logo, provando-se o derrame (1) e subsumindo-o à norma contempladora, tal facto é, desde já, ilícito. Ilícito, porque quer a via pública quer a rede de esgotos não estavam em perfeitas condições de saneamento. E isso chega para a ilicitude. Tudo o mais, nomeadamente a prova de que o derrame não ocorreu por falta da vigilância adequada que incumbia ao R., é já matéria de culpa, e não de ilicitude.

É que não interessa tanto, como parece crer o M.º Juiz recorrido, em sede de ilicitude, saber se o facto (derrame) foi provocado pelo R., como por culpa do R., mas saber só se o comportamento desviante, que, no caso, é o derrame, estava a cargo de o R. evitar. O dever ofendido é o dever de vigilância e conservação dos esgotos, não a produção pura e simples do derrame. Por isso, não deixaria, como

não deixa, no caso, de ser ilícito tal comportamento, ainda que o facto material que despoletou a omissão de tal dever de vigilância e conservação seja da autoria de terceiro, tanto quanto o facto presuposto da responsabilidade exigida na acção foi não a causa material do derrame mas a omissão dos deveres do R.

Questão é se houve culpa deste, isto é, se tal omissão foi culposa, pois só responde se o for.

Para o ser, tirante o caso do dolo, que não interessa aqui, ou teria o R. que ter representado tal violação e, mesmo assim, por incúria, não agiu, ou nem sequer a representou, por descuido, podendo e devendo representá-la a evitar a sua verificação se usasse da diligência devida que, nos termos do artigo 487.º do Código Civil, é a «de um bom pai de família, em face das circunstâncias de cada caso».

Ora, da prova dos autos não colhe a culpa do R. ora agravado.

Com interesse para a apreciação, apenas se provou que o pavimento da Rua de João Chagas se encontrava escorregadio pela presença de líquidos gordurosos que saíam de uma tampa de saneamento existente no local, que os Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Oeiras reconheceram que no local do acidente o pavimento se encontrava escorregadio motivado por derrame de esgotos, proveniente de uma caixa de visita, em virtude de obstrução da rede, que no local onde se deu o acidente não existia qualquer sinalização que alertasse os utentes para o mau estado da via, que, por vezes, um entupimento de esgoto é causado pelos utentes da rede de esgotos que neles despejam materiais com volume e consistência que provocam entupimentos, cuja prévia detecção não é possível, que os Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Oeiras têm pessoal habilitado e material para proceder à fiscalização e conservação da sua rede de esgotos e para acorrer imediatamente a qualquer emergência logo que assinalada e que muitos, depois do acidente, funcionários desses serviços municipalizados, que estavam a cerca de 150 m de distância a trabalhar noutro arruamento, providenciaram para sanar a situação, chamando a viatura de apoio, que imediatamente sinalizou o local.

Ora, a factualidade descrita não é suficiente para, face à diligência devida a um homem médio, em face das circunstâncias do caso, rotular de negligente a conduta omissiva dos funcionários da agravada, travestida no derrame do esgoto e sua falta de sinalização da via.

Para tanto, preciso era que resultasse da prova feita que o R., por tais funcionários ou agentes, previsse tal derrame como possível e, por incúria, tivesse acreditado na sua inverificação, não tomando, por isso, as providências necessárias para o evitar, ou que nem sequer previsse tal derrame quando podia, e devia, prevê-lo se usasse da diligência devida (Antunes Varela, *idem*).

Ora, já se viu, apenas se provou o derrame, que este, por vezes, é causado pelos utentes e cuja detecção prévia não é possível, e que o R. tem material e pessoal habilitado a acorrer imediatamente a tais emergências logo que assinaladas, o que, aliás, fez, minutos após o acidente.

Não se provou que tal situação fosse do conhecimento prévio do R., ou que devesse sê-lo, se fosse diligente, ou, sendo-o, que não agiu atempadamente para reparar a avaria e sinalizar o local.

Sem embargo de caber ao R., ou agravado, a vigilância e conservação da rede de esgotos de Oeiras e a sinalização dos perigos das respectivas vias públicas, o grau de diligência que lhe é devido ultrapassaria o

limite do artigo 487.º do Código Civil se se lhe exigisse a permanência constante de funcionários ou agentes seus a vigiar os esgotos ou junto de cada tampa de saneamento, das centenas que deverão existir no município.

Ao contrário, provou-se até a capacidade do R. em socorrer prontamente tais sinistros logo que assinalados, pelo que seria intolerável a exigência, exageradamente prudente, da sanação do sinistro simultaneamente com a sua detecção.

Competindo ao R. provar que os órgãos ou agentes do agravado conheceram atempadamente a situação do colector ou esgotos e o derrame dos líquidos gordurosos, ou que não a conheceram, mas que a deviam conhecer, se usassem da diligência exigível no cumprimento dos seus deveres, não o tendo feito, não se provou conduta culposa deles, nos termos do n.º 1 do artigo 487.º do Código Civil.

Porém, diz o agravante, Estado Português, que não é assim, porquanto ao caso tem de aplicar-se é o disposto no n.º 1 do artigo 493.º do Código Civil.

Isto é: «existindo a presunção legal de culpa do artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil, cabia ao R. o ónus de provar que nenhuma culpa houve da sua parte ou que os danos se teriam igualmente produzido ainda que não houvesse culpa sua», o que o R. não teria feito, pois «a matéria de facto provada não permite ilidir a presunção legal de culpa que impende sobre o R.»

É, efectivamente, a doutrina que emerge do n.º 1 do artigo 493.º do Código Civil e, é verdade, que a jurisprudência deste Supremo Tribunal tem aceite tal presunção de culpa relativamente aos danos provocados por coisas sobre que existe um dever de vigilância ou no exercício de actividades perigosas (cf., entre outros, para citar os mais recentes, os acórdãos de 19 de Novembro de 1991 (recurso n.º 29 361), de 11 de Abril de 1991 (recurso n.º 28 485), de 5 de Fevereiro de 1991 (recurso n.º 28 473), de 17 de Fevereiro de 1991 (recurso n.º 28 523), de 13 de Novembro de 1990 (recurso n.º 25 815), de 15 de Maio de 1990 (recurso n.º 27 609) e de 20 de Fevereiro de 1990 (recurso n.º 27 844).

Todavia, tal aplicação não nos parece ser tão pacífica como isso.

Desde logo, porque o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, pretende regular a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas no domínio de actos de gestão pública, toda ela, salvaguardando, tão-só, o que esteja previsto em leis especiais.

Ora, sendo a norma do n.º 1 do artigo 493.º excepcional, tanto quanto inverte o ónus da prova do artigo 352.º, n.º 1, do Código Civil, como regra geral, e, portanto, insusceptível de aplicação analógica, do mesmo modo, não sendo princípio geral, não se compreende a sua aplicação subsidiária no domínio da responsabilidade administrativa.

A disciplina do Decreto-Lei n.º 48 051 parece só dever ceder perante normas especiais, contidas em diplomas avulsos que, de modo diverso, regulem a mesma matéria.

O Código Civil não pode considerar-se lei especial, obviamente, nem é verdade que o Decreto-Lei n.º 48 051 contenha qualquer norma remissiva geral para ele, fazendo-o tão-só em aspectos concretos (artigos 4.º e 5.º).

Logo, apenas se compreenderia, assim, a aplicação de princípios gerais quando a regulamentação daquele decreto-lei fosse omissa, o que não é o caso.

Aliás, é perfeitamente compreensível a inaplicação da presunção de culpa no domínio da responsabilidade pública por actos ilícitos, como factor restritivo indemnizatório, tanto quanto, o inverso, sujeitaria a Administração a um dever quase intolerável de ressarcimento para além das actividades perigosas, referidas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 48 051, onde se prevê já uma forma de responsabilidade pelo risco.

É que a exigência de excepcional perigosidade parece pretender afastar a responsabilização da Administração nos casos de perigo vulgar ou comum inerente a instadas actividades administrativas (cf., neste sentido, Gomes Canotilho, in *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*, p. 92). De contrário, o legislador inculpá-lo-ia sob a responsabilidade delitual, por culpa *in vigilando*, a sua responsabilidade objectiva. Tendo optado por esta última no caso do funcionamento dos serviços, e sendo a responsabilidade objectiva já de si excepcional, no direito privado, não parece fazer sentido a inclusão ainda de uma cláusula de presunção de culpa relativamente a todas as coisas, actividades ou serviços de menor periculosidade, aceitando assim um regime mais amplamente responsabilizador do que o civil.

Parece, assim, ser de aceitar que a presunção de culpa do n.º 1 do artigo 493.º do Código Civil foi substituída, no domínio da responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos, por actos de gestão pública, por responsabilidade objectiva, limitada aos danos provocados por acções ou coisas excepcionalmente perigosas.

Como quer que seja, o certo é que, mesmo aceitando a aplicação, no caso, do n.º 1 do artigo 493.º, a verdade é que se provou que não houve culpa do agravado na eclosão do acidente ou na vigilância e conservação dos esgotos, nem na falta de sinalização adequada, como se disse atrás.

Antes, se provou também a habilitação do pessoal e material do agravado para proceder à fiscalização e conservação dos esgotos e acorrer imediatamente a qualquer emergência logo que assinalada, o que, aliás, foi feito minutos depois do acidente dos autos.

Tendo-se provado, do mesmo passo, que é impossível a detecção prévia do entupimento dos esgotos quando, por vezes, é causado pelos utentes da rede de esgotos que neles despejam materiais com volume e consistência, provada está uma adequada fiscalização técnica e conservação consequente, o que tanto basta para ilidir a presunção do artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil.

Nestes termos, não se verifica, também por esta via, o pressuposto culpa da responsabilização pedida ao Município de Oeiras.

Sendo, como vimos, essencial para tal fim, tinha de claudicar a acção, como aconteceu.

Assim, decide-se negar provimento ao recurso, confirmando-se a sentença recorrida.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — Rui Manuel Pinheiro Moreira (relator) — António Fernando Samagaio — João Vaz Rebordão.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Ordem de conhecimento dos vícios. Fundamentação. Vício de forma.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Deve começar-se pela apreciação do vício de forma por falta de fundamentação quando a alegação deste assenta na carência de razões de facto que em confronto com as disposições legais invocadas habilitem a conhecer, com clareza bastante, as razões da punição.*
- 2 — *O destinatário do acto, considerado homem médio, terá de aperceber-se das razões que motivaram o seu autor a agir como o fez, do caminho legitimador da conclusão assente no desenvolvimento lógico e volitivo das respectivas premissas.*
- 3 — *Carece de fundamentação o despacho punitivo que omite as razões de facto por que se aplica ao recorrente a sanção de repreensão escrita.*

Recurso n.º 30 928, em que são recorrente José Fernando da Mata Cáceres e recorrido o Secretário de Estado da Agricultura. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

José Fernando da Mata Cáceres, identificado nos autos, vem recorrer para este Supremo Tribunal do despacho de 15 de Abril de 1992 do Sr. Secretário de Estado da Agricultura, que, na sequência de processo disciplinar, lhe aplicou a pena de «repreensão escrita».

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

- a) O recorrente não praticou quaisquer factos que tivessem infringido o dever de actuação, como funcionário público, no sentido de criar no público confiança na acção da Administração;
- b) Dado não existir, no processo, qualquer facto que prove ter-se verificado a violação de tal dever;
- c) O despacho de Secretário de Estado da Agricultura fez, por isso, aplicação da norma consubstanciada na alínea a) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, sem qualquer suporte fáctico-jurídico para tal;
- d) Carecendo pois o acto recorrido de fundamentos, quer de facto quer de direito, que balizem, legitimamente, a pena aplicada ao recorrente;
- e) Despacho esse, e ainda, violador dos princípios constitucionalmente consagrados de liberdade de expressão, de associação, de participação na vida pública e de reunião pacífica;
- f) Pelo que deverá ser anulado, o que se requer, por ser de justiça.

O Sr. Secretário de Estado recorrido alegou no sentido do improvimento do recurso.

Neste Tribunal, a Ex.ª Magistrada do Ministério Público foi de parecer que o recurso merece provimento por vício de forma por falta de fundamentação.

O processo tem os vistos dos Ex.ºs Juizes-Adjuntos.

Cumpra decidir.

I — *Matéria de facto:*

A) Em 26 de Março de 1992, o Sr. Secretário de Estado da Agricultura exarou o despacho constante de fl. 2 do processo instrutor, que aqui se dá por integralmente reproduzido, em que manda instaurar processo disciplinar ao recorrente «... por atitudes e afirmações públicas recentemente assumidas...»;

B) Tal processo disciplinar foi iniciado em 31 de Março de 1992, prestando o recorrente declarações em 7 de Abril de 1992;

C) Aquando destas declarações, o recorrente, presumindo que as atitudes e afirmações referidas se reportavam a um discurso que leu num encontro de agricultores realizado em Évora em 24 de Março de 1992, fez juntar cópia de tal discurso (fls. 14 e 15);

D) Em 9 de Abril de 1992, o instrutor elaborou relatório final, propondo o arquivamento do processo disciplinar por faltarem os factos concretos que deveriam fundamentar uma acusação;

E) Sobre tal relatório, que aqui se dá por reproduzido, o director regional de Agricultura despachou: «Concordo com o arquivamento. Dou conhecimento a S. Ex.ª o Sr. Secretário de Estado da Agricultura.» — 9 de Abril de 1992;

F) Remetido o processo ao Sr. Secretário de Estado da Agricultura, este, em 15 de Abril de 1992, exarou o *despacho recorrido*, do seguinte teor:

«Considerando que José Fernando da Mata Cáceres, engenheiro técnico agrário pertencente ao quadro de pessoal da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo, para além da sua qualidade de funcionário público, exerce funções de chefe da Zona Agrária de Portalegre, cargo equiparado por lei a chefe de divisão e, como tal, abrangido pelo Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública, estando sujeito aos deveres gerais dos funcionários e agentes enumerados nos n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º do respectivo Estatuto Disciplinar;

Considerando que os funcionários públicos estão obrigados a pautar toda a sua conduta, quer pública quer privada, no respeito, entre outros, do dever de actuação no sentido de criar no público confiança na acção da Administração, dado que está exclusivamente ao serviço desse interesse público, o que impõe numa actuação imparcial em todos os actos;

Considerando que, ao fazer juízos de valor sobre a actuação da Administração Pública e, concretamente, do Ministério da Agricultura, o engenheiro Mata Cáceres violou o referido dever de uma forma tanto mais grave, porquanto, titular de um cargo dirigente deste Ministério, é directamente interveniente na definição da actuação da Administração;

Tudo visto e ponderadas as circunstâncias atenuantes, nomeadamente a sua honestidade profissional e o contexto em que os juízos de valor foram emitidos, aplico ao engenheiro José Fernando da Mata Cáceres a pena disciplinar de repreensão escrita, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar, provada que está a violação do dever geral de actuação «no sentido de criar no público

confiança na actuação da Administração Pública, em especial no que à sua imparcialidade diz respeito.»

II — *O direito:*

Nos termos do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, a ordem do conhecimento dos vícios arguidos ao acto recorrido deve preceder o despacho que, segundo o prudente critério do julgador, mais estável ou eficaz tutela os interesses ofendidos determine, salvo excepções que aqui não ocorrem.

O despacho recorrido vem arguido, pelo recorrente, de vícios de violação de lei, ordinária e constitucional, e de forma, por falta de fundamentação, e, pelo Ministério Público, deste último vício.

É claro que os vícios de violação de lei, a procederem, determinariam mais eficaz tutela jurídica para o recorrente, tanto quanto, anulando o despacho recorrido, impediriam a reforma do acto, na medida em que o recorrente diz não ter praticado os factos em que a punição assentou na subsunção jurídica encontrada.

Porém, tanto o recorrente como o Ministério Público, este último magistrado mais claramente, imputam ao despacho impugnado também vício de forma por falta de fundamentação no parâmetro da carência de razões de facto «que, em confronto com as disposições legais invocadas, habilitem a conhecer, com clareza bastante, as razões da punição».

Sendo assim, haverá que começar então a apreciação por este último vício, pois, a verificar-se, prejudicará obviamente o conhecimento do primeiro.

Dispõe o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho:

Para além dos casos em que a lei especialmente o exija, devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente:

a) [...] imponham [...] sanções;

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) Decidam em contrário [...] de parecer, informação ou proposta oficial.

Nos mesmos termos postula o n.º 4 do artigo 66.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro:

«A decisão do processo será sempre fundamentada quando não concordante com a proposta formulada no relatório do instrutor [...]»

Assim, quer por uma quer por outra das disposições legais citadas, o despacho recorrido, porque aplicou uma sanção disciplinar ao recorrente, e porque a aplicou em decisão contrária da proposta feita pelo instrutor e pelo director regional de Agricultura do Alentejo, que eram no sentido do arquivamento dos autos, tinha de ser devidamente fundamentado.

Tal fundamentação tinha de ser expressa, nos termos do n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, e expressa «através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto» (n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77).

Esta última parte do artigo 1.º, n.º 2, refere a chamada fundamentação indirecta ou por relação. Neste caso, não carece o acto recorrido de fundamentação própria nele inserta, tanto quanto, fa-

zendo seu o parecer, informação ou proposta alheia, entende-se que subsume a fundamentação que estes últimos contiverem.

Mas, claro está que, para este último desiderato poder ser aceite, há-de tal fundamentação remissiva ser inequívoca, embora implícita. Isto é: o acto recorrido não pode deixar dúvidas de que efectivamente pretendeu fazer seus os fundamentos de tal parecer, informação ou proposta.

Não é o caso dos autos.

O Sr. Instrutor, no relatório final do processo disciplinar, propôs o arquivamento dele.

O Sr. Director Regional de Agricultura do Alentejo, despachando em concordância com o arquivamento no próprio rosto da primeira página de tal relatório, subsumiu ao seu próprio despacho a matéria deste.

Porém, o Sr. Secretário de Estado da Agricultura elaborou o despacho recorrido em folha autónoma, e sem fazer qualquer referência a qualquer outra peça processual, nomeadamente às duas referidas, além de que, já se disse, de teor discordante com estas.

Não tem, pois, o despacho recorrido qualquer fundamentação indirecta.

Assim, terá de ser dos seus próprios termos que há-de retirar-se a fundamentação do acto aqui em julgamento.

O destinatário do acto, considerado homem médio, terá de aperceber-se das razões que motivaram o seu autor a agir como o fez, do caminho legitimador da conclusão assente no desenvolvimento lógico e volitivo das respectivas premissas. No caso, terá de aperceber-se por que foi sancionado, ou seja, as razões factuais que determinaram a sanção e a legitimidade jurídica desta.

Ora, o despacho recorrido apresenta três considerandos e uma conclusão.

O primeiro considerando reporta-se ao estatuto profissional do recorrente como funcionário público e, como tal, sujeito aos deveres do respectivo Estatuto Disciplinar, no caso os n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º

O segundo considerando é genérico-normativo — todos os funcionários públicos estão obrigados, na sua vida pública ou privada, a respeitar o dever de actuação no sentido de criar no público confiança na acção da Administração, o que impõe uma actuação imparcial. É o que estatui a norma do n.º 3 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar.

O terceiro considerando reporta-se, finalmente, ao recorrente, dizendo que ele violou tal dever de actuação estatuído no n.º 3 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar e de uma maneira tanto mais grave, porquanto, titular de um cargo dirigente do Ministério da Agricultura, é directamente interveniente na definição da actuação da Administração.

A conclusão é a subsunção legal de tal violação e a correspondente punição.

Ficamos, pois, a saber que o recorrente foi punido por, sendo funcionário público e dirigente e, nessa qualidade, obrigado ao dever de actuar no sentido de criar confiança na Administração, o que impõe uma actuação imparcial, violou tal dever.

Resta averiguar porque o violou, isto é, quais os fundamentos de facto porque o violou, as razões de facto que a entidade recorrida julgou violadoras daquele dever.

A isto responde o considerando terceiro: o recorrente violou o dever referido de actuação imparcial e propulsora de confiança na

Administração «ao fazer juízos de valor sobre a actuação da Administração Pública e, concretamente, do Ministério da Agricultura» [...].

Ora, a lei, já vimos, exige exposição de fundamentos de facto, embora, obviamente, sucinta.

O despacho recorrido, como fundamentação da pena aplicada ao recorrente, não refere qualquer facto, tão-pouco as circunstâncias de lugar, tempo ou modo em que fora emitido aquilo que considerou juízos de valor.

Não nos diz que juízos de valor foram esses por que o recorrente foi punido, onde e quando e em que circunstâncias foram produzidos, razão por que nem se pode concluir que se reportem sequer aos que o próprio recorrente presumiu.

Por outras palavras: não decorrem, do despacho impugnado, as razões de facto por que se aplicou ao recorrente a sanção da repressão escrita. Não se sabe por que foi punido o recorrente.

O despacho recorrido não obedece, pois, às exigências da lei, constitucional e ordinária, em matéria de fundamentação. Nestes termos, padece de vício de forma por falta dela.

Assim, decide-se anular o despacho impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — Rui Manuel Pinheiro Moreira (relator) — José Acácio Dimas de Lacerda — José Vicente de Oliveira e Castro. — Fui presente, Adelino Lopes.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Pessoal dirigente. Nomeação, em comissão de serviço, para cargo dirigente. Cessação da comissão de serviço, determinada pela necessidade de reorganizar os serviços. Direito à indemnização prevista no n.º 7 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.

Doutrina que dimana da decisão:

A lei — n.º 7 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro — faz depender o direito à indemnização ali prevista da verificação dos seguintes pressupostos:

Nomeação, em comissão de serviço, para cargo dirigente;

Exercício desse cargo durante, pelo menos, 12 meses seguidos;

Cessação da comissão de serviço, antes do seu termo, por vontade unilateral da Administração, motivada «por extinção ou reorganização da respectiva unidade orgânica do serviço respectivo».

Recurso n.º 31 031, em que são recorrente o Ministério Público e recorrido Domingos Alfredo Alves Neto. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Domingos Alfredo Alves Neto, casado, médico, residente na Rua de Bernardo Lima, 8, 5.º, esquerdo, Lisboa, intentou, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, «acção de indemnização» contra o Estado Português, pedindo a condenação deste a pagar-lhe a quantia de 4 145 600\$, correspondente a «um ano de retribuições», acrescida de juros de mora, à taxa de 15%, desde 2 de Maio de 1990 até efectivo pagamento.

Por sentença de fls. 23 e seguintes, foi a acção julgada procedente e, por via dela, o R. condenado a pagar ao A. a indemnização de 4 145 600\$, acrescida dos juros de mora, à taxa legal, desde 21 de Junho de 1990 até integral pagamento.

Com esta decisão não se conformou o Ex.º Magistrado do Ministério Público junto daquele Tribunal Administrativo de Círculo, pelo que, em representação do R. — Estado Português —, nos trouxe dela o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação, junta a fls. 48-51, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, formulou as seguintes conclusões:

«1.ª Cargos dirigentes são apenas os que constam do elenco do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, e os que lhes estão legalmente equiparados;

2.ª O cargo de director de centro regional do Centro de Estudos de Profilaxia da Droga estava legalmente equiparado ao cargo de director de serviços e constituía, por isso, cargo dirigente para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 323/89 [cf. o artigo 33.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 365/82, de 8 de Setembro, na sua primitiva versão];

3.ª Tal equiparação legal, porém, deixou de existir quando a norma do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 365/82 foi alterada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 418/85, de 21 de Outubro;

4.ª Assim, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, já o cargo de director de centro regional do Centro de Estudos de Profilaxia da Droga não estava equiparado a qualquer cargo dirigente;

5.ª Aquele cargo não poderia, por isso, ser considerado como cargo dirigente para efeitos do disposto no artigo 18.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro;

6.ª Deveria, pois, a presente acção ter sido julgada totalmente improcedente e o R. absolvido do pedido;

7.ª Ao assim não decidir, fez o M.º Juiz *a quo* errada interpretação do direito aplicável, violando, designadamente, os artigos 2.º, n.ºs 2, 4 e 5, 18.º, n.º 7, 24.º, n.º 1, e 25.º, n.º 1, todos do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, 33.º do Decreto-Lei n.º 365/82, de 8 de Setembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 418/85, de 21 de Outubro, e 9.º, n.º 3, do Código Civil.

Nestes termos, concedendo-se provimento ao presente recurso, deverá ser revogada a dita sentença recorrida, substituindo-a por outra que, julgando a acção totalmente improcedente, absolva o R. do pedido.»

O recorrido, Domingos Alfredo Alves Neto, contra-alegou, pela forma expressa a fls. 52-56, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, concluindo pela confirmação da sentença recorrida.

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Vêm dados como provados os seguintes factos:

A) O A., e ora recorrido, Domingos Alfredo Alves Neto, é médico da carreira hospitalar, possuindo a categoria de assistente hospitalar;

B) Por despacho do Ministro da Justiça de 15 de Maio de 1985, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 28 de Junho de 1985, foi nomeado para exercer, em comissão de serviço, por três anos, renováveis, nos termos do artigo 46.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 365/82, de 8 de Setembro, e do n.º 1 do artigo 2.º e do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, as funções de director do Centro Regional do Sul do Centro de Estudos de Profilaxia da Droga;

C) Tomou posse do referido cargo em 28 de Junho de 1985;

D) Tal comissão renovou-se, automaticamente, em 28 de Junho de 1988;

E) Com data de 2 de Maio de 1990, a presidente da comissão instaladora do Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência apresentava a seguinte proposta ao Sr. Ministro da Saúde:

«[...] dada a criação do Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência, pelo Decreto-Lei n.º 83/90, de 14 de Março, afigura-se-nos desnecessária, por contender com a nova orgânica de serviços que pretendemos criar, a manutenção da comissão de serviço do Sr. Dr. Domingos Alfredo Alves Neto.

Em face do exposto, propomos a sua exoneração, dando por finda a sua comissão de serviço»;

F) Tal «proposta» mereceu, em 2 de Maio de 1990, do Ministro da Saúde o seguinte despacho: «Concordo»;

G) Com data de 10 de Julho de 1990, o n.º 157 da 2.^a série do *Diário da República* publicava, a p. 7614, o seguinte aviso: «Por despacho do Ministro da Saúde, de 2 de Maio de 1990, foi dada por finda a comissão de serviço de director do Centro Regional do Sul do antigo Centro de Estudos da Profilaxia da Droga, Dr. Domingos Alfredo Alves Neto, continuando a desempenhar funções naquele serviço como assistente hospitalar de nomeação definitiva»;

H) Desde 18 de Junho de 1990 até 25 de Setembro de 1991, o A. insistiu, com o Ministro da Saúde, pela liquidação da indemnização aludida no artigo 18.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, quer por requerimentos escritos, de 21 de Junho de 1990 e 24 de Outubro de 1990, quer através de cartas do seu advogado, designadamente, de 26 de Fevereiro e 9 de Abril de 1991;

I) Com data de 7 de Março de 1991, o director de serviços da Direcção de Serviços de Contencioso do Ministério da Saúde subscovia o seguinte ofício, dirigido ao advogado do A.:

«Em referência à sua carta de 26 do mês findo, informa-se V. Ex.^a de que o assunto aguarda oportunidade de apreciação, nestes Serviços de Contencioso, julgando-se possível iniciá-la ou no fim do mês em curso ou no princípio do próximo.»

Como se depreende das conclusões da alegação do recorrente, acima transcritas, a questão a resolver em sede do presente recurso jurisdicional traduz-se em saber se o A., e ora recorrido, Domingos

Alfredo Alves Neto, tem ou não direito à indemnização prevista no n.º 7 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.

O problema foi solucionado afirmativamente na sentença recorrida, pelo que, por via da procedência da acção, o R., e ora recorrente, Estado Português, foi condenado a pagar o A. a indemnização de 4 145 600\$, acrescida dos juros de mora, à taxa legal, desde 21 de Junho até 1990 até integral pagamento.

Fundamentando tal decisão, refere-se, em síntese, na sentença recorrida:

«[...] No caso concreto, considerando-se iniciada em 28 de Junho de 1985 e automaticamente renovada em 28 de Junho de 1988 a comissão de serviço do A.» como «director do Centro Regional do Sul do antigo Centro de Estudos de Profilaxia da Droga», duraria, em princípio, até 27 de Junho de 1991. Dada por finda, «por contender com a nova orgânica de serviços», «continuando (o A.) a desempenhar funções naquele serviço como assistente hospitalar de nomeação definitiva», por despacho do Ministro da Saúde de 2 de Maio de 1990, este só viria a ser publicado na 2.^a série do *Diário da República*, n.º 157, de 10 de Julho de 1990.

Sendo aquele cargo definido como de «pessoal dirigente» (cf. os artigos 46.º do Decreto-Lei n.º 365/82, de 8 de Setembro, 1.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, 1.º, 2.º, 5.º, 7.º a 10.º, 18.º, 20.º, 22.º e 25.º, v. g., do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro), da «cessação da comissão de serviço» do A., nos termos referidos, emerge, para o Estado, a «obrigação de indemnizar, dentro dos limites referidos no transcrito n.º 7 do artigo 18.º do citado Decreto-Lei n.º 323/89».

Cumpra-nos, pois, em sede do presente recurso jurisdicional, apreciar a correcção do julgado.

Preceitua-se no n.º 7 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro:

«No caso de cessação da comissão de serviço, nos termos da alínea b) do artigo 7.º (por extinção ou reorganização da respectiva unidade orgânica do serviço respectivo), os dirigentes terão direito, desde que contem pelo menos 12 meses seguidos de exercício do respectivo cargo, a uma indemnização de montante igual ao das retribuições vencidas até ao termo do prazo da respectiva comissão, a qual não poderá ultrapassar o quantitativo equivalente a um ano de serviço.»

Vê-se, pois, que a lei faz depender o direito à indemnização da verificação dos seguintes pressupostos:

Nomeação, em comissão de serviço, para cargo dirigente;

Exercício desse cargo durante, pelo menos, 12 meses seguidos;

Cessação da comissão de serviço antes do seu termo, por vontade unilateral da Administração, motivada «por extinção ou reorganização da respectiva unidade orgânica do serviço respectivo».

Impõe-se reconhecer que todo este condicionalismo se verifica no caso do A., e ora recorrido, Domingos Alfredo Alves Neto.

Com efeito, como resulta da matéria de facto considerada provada:

Foi nomeado para exercer, em comissão de serviço, por três anos, renovável, um cargo dirigente, assim considerado, até, por expressa equiparação legal [cf. o artigo 33.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 365/82, de 8 de Setembro, e o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho];

Exerceu o cargo durante sensivelmente cinco anos seguidos;

A comissão de serviço foi dada por finda no decurso da sua primeira renovação e antes do termo desta, por vontade unilateral da Administração, determinada pela necessidade de reorganizar os serviços.

Reconhecendo, embora, que o cargo de director do Centro Regional do Sul do Centro de Estudos de Profilaxia da Droga estava legalmente equiparado ao cargo de director de serviços e constituía, por isso, cargo dirigente para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 323/89, alega o recorrente que tal equiparação legal deixou de existir quando a norma do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 365/82 foi alterada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 418/85, de 21 de Outubro, pelo que, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 323/89, já o cargo de director de centro regional do Centro de Estudos de Profilaxia da Droga (CEPD) não estava equiparado a qualquer cargo dirigente.

Aquele cargo — continua o recorrente — não poderia, por isso, ser considerado cargo dirigente para efeitos do disposto no artigo 18.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.

Mas será que a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 418/85, de 21 de Outubro, tem o alcance que lhe é atribuído pelo recorrente?

Como consta do preâmbulo deste diploma, «a revalorização da carreira médica dos centros regionais do CEPD (consequente ao Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, que regulamenta as carreiras médicas) originou uma injusta degradação material dos lugares de director de centro regional, cujos titulares, ocupando, na sua qualidade de directores de serviço da função pública, uma posição hierárquica superior, ficaram subitamente numa situação remuneratória inferior à auferida pelos médicos seus subordinados [...]»

A fim de sanar o desajustamento verificado e evitar a previsível dificuldade de, futuramente, se conseguir o preenchimento adequado dos referidos lugares, o Ministro da Justiça, por despacho de 31 de Dezembro de 1982, determinou que os directores dos centros regionais do CEPD fossem remunerados com os vencimentos da respectiva carreira médica, acrescidos, nos termos do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, da percentagem prevista para as funções de direcção exercidas.

A solução desde então adoptada poderá contender, porém, com algumas disposições do Decreto-Lei n.º 365/82, de 8 de Setembro — Lei Orgânica do CEPD —, que, por imperativos da necessária harmonia dos comandos normativos, urge corrigir».

Com tal objectivo, foi dada nova redacção à alínea b) do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 365/82, de 8 de Setembro, de modo a retirar dela a equiparação de director de centro regional do CEPD a director de serviços, que era anteriormente a referência legal da remuneração devida pelo exercício de tal cargo.

Assim, nos termos do n.º 2 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 365/82, na redacção que lhe foi dada também pelo Decreto-Lei n.º 418/85, o médico que exercer o cargo de director de centro regional auferirá o vencimento da categoria de chefe de serviços hospitalares, acrescido de uma percentagem sobre o vencimento, prevista para o exercício de funções dirigentes no quadro I apenso ao Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, a fixar por despacho do Ministro da Justiça.

Simultaneamente, através da nova redacção dada ao artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 365/82, passou-se a exigir que, para o cargo, só pudessem ser nomeados médicos com a especialidade de psiquiatria e a categoria de chefe de serviços ou de assistente hospitalar cujo currículo comprove experiência e competência nesse domínio.

Tudo o mais permaneceu na mesma, como se refere na sentença recorrida.

Assim, ficou inalterado o corpo do artigo 46.º, que continuou a chamar aos funcionários, como o ora recorrido [cf. a alínea b)], pessoal dirigente.

Não sofreu alteração o artigo 34.º, n.º 2, e a referência nele feita aos quadros privativos dos centros regionais «que são os constantes dos mapas III a V anexos a este diploma (Decreto-Lei n.º 365/82, de 8 de Setembro)». E lá ficou intacto o *mapa III*, referente ao Centro Regional do Sul e ao seu único director como *pessoal dirigente*.

O conteúdo funcional do cargo manteve-se o mesmo.

Nesta conformidade, o que seguramente se poderá dizer é apenas que, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 418/85, de 21 de Outubro, desapareceu a *equiparação expressa* de director de centro regional do CEPD a director de serviços, pelos motivos já apontados, e que têm que ver, como se expôs, com o estatuto remuneratório do director de centro regional.

De mais a mais, no caso concreto do ora recorrido, importa ter presente o disposto no artigo 25.º, n.ºs 1 e 5, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.

Dispõe o n.º 1:

«As equiparações de cargos dirigentes feitas antes da entrada em vigor do presente diploma consideram-se eficazes para efeitos do disposto no artigo 2.º.»

E o n.º 5:

«A entrada em vigor do presente diploma não prejudica as comissões de serviço de pessoal dirigente existentes à data da entrada em vigor do presente diploma, nem a contagem dos respectivos prazos.»

Iniciada em 28 de Junho de 1985, a comissão de serviço para que o ora recorrido foi nomeado renovou-se, automaticamente, em 28 de Junho de 1988. Terminaria, portanto, em 28 de Junho de 1991.

Trata-se, pois, de uma única e mesma comissão de serviço, fruto de uma única nomeação ministerial, fundada nas disposições legais que constam do respectivo despacho de nomeação, as quais pressupõem o exercício de um *cargo dirigente* [cf. o n.º 1 do artigo 2.º e artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, e o artigo 46.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 365/82, de 8 de Setembro].

Aproveita-lhe, assim, o disposto nas normas transitórias contidas nos citados n.ºs 1 e 5 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 323/89.

Por elas ficou «salvaguardada», como diz o M.^{mo} Juiz *a quo*, a manutenção da comissão de serviço do ora recorrido, não havendo dúvidas de que, como ele alega, a sua «abrupta cessação antes do termo normal lhe acarreta prejuízos» [...] «É que foram esses prejuízos que o legislador quis compensar com o estabelecimento de uma indemnização [...]».

As considerações expendidas bastam para se concluir que o A., e ora recorrido, Domingos Alfredo Alves Neto, tem direito à indemnização prevista no n.º 7 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, estando fora de questão o *quantum* indemnizatório fixado na sentença recorrida.

Improcedem, assim, todas as conclusões da alegação do recorrente, não tendo sido violadas as disposições legais nas mesmas indicadas.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a sentença recorrida.

Não são devidas custas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Processo urgente. Recurso jurisdicional. Prazo. Férias. Suspensão de eficácia. Tempestividade do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos processos urgentes (contencioso eleitoral, suspensão de eficácia, intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões, intimação para um comportamento, produção antecipada de provas e outros), os prazos, quaisquer que sejam, correm em férias — cf. o artigo 6.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).*
- 2 — *E interposto fora de tempo o recurso jurisdicional de decisão sobre suspensão de eficácia do acto impugnado para além do prazo de oito ou mais dias — artigo 685.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, ex vi do artigo 102.º da LPTA — ainda que estes tenham recaído em férias judiciais e o mesmo seja para o pleno com fundamento em oposição de julgados, visto que, sendo o respectivo processo relativo à suspensão de eficácia — artigo 6.º da LPTA —, não perde essa natureza em tais circunstâncias.*

Recurso n.º 31 035, em que são recorrente José Duarte Moreira e recorrida a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Duarte Moreira, com os sinais dos autos, requereu no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto (TACP) a suspensão de eficácia da deliberação de 24 de Fevereiro de 1992 da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (CMVNG), pela qual indeferiu o recurso hierárquico da deliberação do conselho de administração dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento que lhe aplicou, em processo disciplinar, a pena de demissão.

O TACP deferiu tal pedido.

A CMVNG interpôs recurso para este Supremo Tribunal Administrativo, que, por seu acórdão de 29 de Julho de 1992, lhe negou provimento.

Do decidido foi a CMVNG notificada por carta, com carimbo de registo de 30 de Julho de 1992 (fl. 47), mas só interpôs recurso para

o pleno, com fundamento em oposição de acórdãos, em 23 de Setembro seguinte (fl. 51).

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido de não ser admitido tal recurso, dada a sua interposição se verificar para além do prazo legal, porquanto, tratando-se de um processo urgente, o mesmo corre em férias, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da LPTA.

Segundo a informação da secretaria, constante de fl. 52, o requerimento de interposição do recurso foi colocado, por lapso, na pasta dos papéis arquivados da Secção, vindo a ser detectado só no dia 26 de Janeiro último, pelo que foi, logo de seguida, requisitado o respectivo processo, que entretanto já tinha sido remetido ao TACP.

Esta a razão por que só agora o requerimento de interposição de recurso é apreciado.

Vejamos, pois, se o mesmo é ou não tempestivo.

Preceitua o artigo 6.º da LPTA, sob a epígrafe «processos urgentes», que:

«I — Correm em férias, independentemente de vistos prévios, os processos relativos ao contencioso eleitoral, à suspensão de eficácia dos actos impugnados contenciosamente, à intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões, à intimação para um comportamento, à produção antecipada de provas e ao pedido previsto no n.º 3 do artigo 212.º do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969.

II — Nos processos urgentes, e salvo disposição especial, os prazos para vista ao Ministério Público e para decisão do juiz são, respectivamente, de cinco a sete dias.

III — Os actos da secretaria nestes processos são praticados com a maior brevidade possível.»

Como se disse, o processo em causa é relativo à suspensão de eficácia do acto administrativo impugnado que demitiu o ora recorrido; logo, corre em férias, nos termos do transcrito normativo.

Mas correr em férias significa que, durante elas, os prazos, sejam eles quais forem, não se suspendem, para continuar a correr só depois do seu termo.

Foi o que se verificou com o julgamento do agravo neste Supremo Tribunal Administrativo, em 29 de Julho de 1992, em plenas férias grandes.

Ora, se, processo correu termos para os juízes e para o Ministério Público, durante as férias, se a própria lei encurtou os prazos para a secretaria, Ministério Público e juízes, por ser urgente, não pode deixar de correr, também, durante elas, para as partes, o que bem se compreende.

Com efeito, estando em causa, nos processos urgentes, questões cuja resolução é de interesse público que se verifique no mais curto espaço de tempo, como no caso da suspensão de eficácia do acto, em que as decisões da Administração ficam suspensas até ao trânsito em julgado da sentença ou acórdão que delas conheça, com o conseqüente prejuízo quanto à prossecução atempada dos interesses a seu cargo, não se compreenderia, nem se justificaria, que o prazo para a interposição do recurso jurisdicional não corresse em férias.

O recurso jurisdicional para o pleno, não obstante ter por fundamento a oposição de acórdãos, não altera a natureza do respectivo processo, pois continua a ser um processo relativo à suspensão de eficácia que, como tal, e face ao disposto no artigo 6.º da LPTA, corre em férias.

E nem se diga que os recursos por oposição de julgados seguem a tramitação do Código de Processo Civil, nos termos do artigo 102.º da LPTA, pelo que deixou de ser urgente, pois aí também se salvaguarda o especialmente previsto no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e na citada Lei. Daí que, e apesar de o n.º 1 do artigo 765.º do Código de Processo Civil estatuir que o recurso para o pleno não tem efeito suspensivo, este Supremo Tribunal Administrativo, por acórdãos do pleno de 22 de Outubro de 1992 e de 11 de Fevereiro de 1993, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 27 382 e 30 386, decidiu que tem efeito suspensivo.

Por outro lado, igualmente improcede o argumento que sustenta que, a ser assim, o julgamento do recurso pode ter lugar durante as férias, sendo certo que a constituição do pleno seria, nesse caso, muito difícil de conseguir, para além de que o n.º 1 do artigo 21.º da LPTA apenas prevê que no Supremo Tribunal Administrativo apenas funcionem durante as férias turnos de juizes, constituídos por três efectivos e um suplente em cada período.

Mas se a lei não prevê a reunião do pleno durante as férias, então o problema está resolvido, devendo processar-se tudo o mais como processo urgente, à excepção do seu julgamento durante as férias.

Esta a solução que mais se mostra conforme à natureza do contencioso administrativo, como acima se expôs, ao passo que a contrária, que considera tal recurso igual aos demais, permite o seu arrastamento durante muito tempo, o que vai contra a essência da razão de ser dos processos urgentes, como o é o processo relativo à suspensão de eficácia, ainda que em recurso para o pleno por oposição de acórdãos, para além do mais, com efeito suspensivo.

Consequentemente, tendo o acórdão de 29 de Julho de 1992 sido notificado à CMVNG por carta com o carimbo de registo de 30 do mesmo mês, então o recurso para o pleno com fundamento em oposição de acórdãos, como sustenta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, é extemporâneo, por interposto em 23 de Setembro seguinte, muito para além, pois, do prazo legal, que é de oito dias, nos termos dos artigos 685.º, n.º 1, e 687.º, n.ºs 2 e 3, ambos do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 102.º da LPTA.

Pelos fundamentos expostos, acordam em rejeitar o recurso por ter sido interposto para além do prazo legal.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — António Fernando Samagaio (relator) — Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — José Vicente de Oliveira e Castro. — Fui presente, Adelino Lopes.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Recurso n.º 31 296, em que são recorrente a Câmara Municipal de Valongo e recorrido José Correia da Silva. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Manuel Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Câmara Municipal de Valongo veio interpor o presente recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do

Porto, que a condenou a indemnizar o ora recorrido, José Correia da Silva, em virtude de acidente por ele sofrido por causa de falta de sinalização de um obstáculo existente na via pública, em Ermesinde, onde decorriam obras de beneficiação do pavimento.

Na respectiva alegação, formulou as seguintes conclusões:

1.ª O presente recurso restringe-se à parte decisória do duto acórdão ora em crise que decidiu pela verificação do nexo de causalidade adequada entre a conduta omissiva da R., ora agravante, e o embate da viatura conduzida pelo A., ora agravado, como consequência normal dessa omissão;

2.ª Dos factos dados como assentes ou provados não resulta em que medida a tampa de saneamento estava sobre-elevada em relação ao pavimento ou que a mesma se situasse na faixa de rodagem do A., ora agravado, atento o seu sentido de marcha, sendo certo que tais elementos eram essenciais para o estabelecimento do aludido nexo de causalidade adequada;

3.ª Pela resposta aos quesitos 10.º e 13.º, não pode concluir-se que o ora agravado tenha respeitado a limitação de velocidade imposta pelo sinal existente no local, sendo certo que tal facto é de extrema importância para o estabelecimento da relação causa-efeito;

4.ª No duto acórdão ora em crise não foram valorados devidamente pelo tribunal colectivo *a quo* os documentos juntos pela agravante na audiência de discussão e julgamento, os quais em muito contribuem para o apuramento dos factos;

5.ª Atento o disposto no n.º 1 do artigo 483.º do Código Civil, aplicável ao caso em apreço, para que haja obrigação de indemnizar é necessário, além do mais, que exista um nexo de causalidade adequada entre o facto e o evento danoso;

6.ª Porém, para que o agente seja obrigado a indemnizar certo dano, não basta que o facto ilícito por ele praticado seja considerado, em abstracto, causa adequada desse dano; é preciso que, além de ser causa adequada, o facto seja também causa concreta do dano;

7.ª No duto acórdão ora em crise concluiu-se que «a existência de uma tampa de saneamento elevada em relação ao nível de uma rua segue-se como consequência normal que, mais tarde ou mais cedo, algum dos veículos que aí transitam nela vão embater. A existência da tampa nessas condições é abstractamente adequada a produzir o evento, e o que seria extraordinário e imprevisível é que tal resultado nunca viesse a ocorrer»;

8.ª Ficando-se pela verificação do nexo de causalidade apenas em abstracto, o duto acórdão agora em crise contrariou o espírito da citada disposição legal e o entendimento unanimemente aceite pela melhor doutrina;

9.ª De resto, e em concreto, os factos dados como assentes ou provados nos presentes autos (designadamente a limitação a 40 km/hora no local, o facto de a via possuir 6 m de largura e ainda o facto de não ter sido provado que o agravante tivesse observado o referido limite de velocidade) apontam no sentido de que o mesmo dispunha de espaço e de tempo suficientes para travar, parar e contornar o obstáculo;

10.ª Pelo que, em bom rigor, o embate do veículo do ora agravado terá ficado a dever-se à sua conduta imperita, desatenta, negligente e contravencional;

11.ª A ele devendo ser imputada em exclusivo a responsabilidade pela produção do evento danoso;

12.^a Ao decidir em sentido contrário, o tribunal colectivo *a quo* violou o citado artigo 483.º do Código Civil.

Não houve contra-alegações e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de o recurso não merecer provimento.

Factos provados:

1) Em 21 de Fevereiro de 1990, a Câmara Municipal de Valongo celebrou com António Alberto Nogueira dos Santos um contrato de empreitada da obra pública de pavimentação e execução de passeios na Rua do Carvalhal e na Praceta de Alberto Tabora, em Ermesinde, conforme documento de fls. 20 a 22, que aqui se dá por reproduzido;

2) Em 16 de Novembro de 1990, a execução dessa obra abrangia a Rua de Filipa de Vilhena;

3) Nessa ocasião e local, as tampas de saneamento estavam sobreelevadas em relação ao nível da rua;

4) Em 27 de Novembro de 1990, o ora recorrido, José Correia da Silva, enviou aos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Valongo a carta cuja cópia consta de fls. 7 e 8 e que aqui se dá por reproduzida;

5) O ora recorrido é motorista de táxi e utiliza como seu instrumento de trabalho o seu veículo *Mercedes-Benz*, de matrícula NM-36-86;

6) No dia e local ditos em 2), cerca das 15 horas, o ora recorrido, ao circular no sentido descendente, embateu com o veículo numa das tampas de saneamento referidas em 3);

7) A sobrelevação referida em 3) resultou de, na execução da obra dita em 1), ter sido levantada a camada superficial da faixa de rodagem;

8) Essa sobrelevação não estava sinalizada.

9) Devido ao embate referido em 6), o veículo sofreu danos em várias peças, designadamente no *carter* e no *charriot*;

10) Na reparação desses danos, o ora recorrido despendeu 70 473\$;

11) A imobilização do veículo para a reparação impediu o ora recorrido de trabalhar nesse período e de ganhar então 45 000\$;

12) Na ocasião e local ditos em 2), quem circulasse no sentido descendente encontrava sinais de limitação de velocidade a 40 km/hora;

13) A Rua de Filipa de Vilhena tem cerca de 6 m de largura;

14) Na ocasião e local referidos em 6), o ora recorrido circulava a velocidade inferior a 60 km/hora.

Expostos os factos, há que ajuizar do direito.

O presente recurso vem restringido à parte da sentença que decidiu pela verificação do nexo de causalidade adequada entre a conduta omissiva da ora agravante e o embate do veículo do ora agravado, como consequência normal e típica dessa omissão.

Assim, não vem posto em causa o dever de a Câmara Municipal de Valongo assegurar, pelos respectivos agentes, a sinalização dos eventuais obstáculos das vias públicas da respectiva área e designadamente daquele onde ocorreu o acidente, sendo certo que, por outro lado, vem também dado como assente e não impugnado neste recurso que a ora recorrente descurou esse dever de sinalização, em relação à tampa sobreelevada, onde embateu o veículo do ora recorrido.

Como se escreveu na sentença recorrida, tal «omissão» (foi) violadora dos deveres de cuidado que os preceitos legais e a prudência comum impunham, dado o óbvio risco que a tampa de saneamento representava para a circulação de veículos, o que caracteriza a exis-

tência de ilicitude e de culpa (independentemente de a falta ser de algum funcionário individualizado ou do serviço como um todo).

Sustenta, porém, a ora recorrente que o acidente se ficou a dever exclusivamente a culpa do lesado, em virtude da sua «conduta imperita, desatenta, negligente e contravençional», uma vez que circulava a uma velocidade excessiva e dispunha de tempo e espaço suficientes para travar, parar e contornar o obstáculo.

No entanto, incumbia à ora recorrente, nos termos do artigo 572.º do Código Civil, fazer a prova da verificação da culpa do lesado, sendo certo que tal prova não se mostra feita.

Assim, não merece censura o entendimento expresso na sentença recorrida de que o embate do veículo foi uma consequência normal e típica da omissão da ora recorrente.

Pelo exposto, e julgando improcedentes as conclusões do recurso, accorda-se em negar-lhe provimento.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Publicação obrigatória. Ineficácia jurídica. Objecto do recurso contencioso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Após a revisão constitucional de 1982, passou a ser jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Administrativo, face ao disposto no artigo 122.º da Constituição, que a falta de publicação do acto administrativo, quando exigida por lei, determina não a inexistência mas a ineficácia jurídica daquele, o que veio a ter consagração expressa no Código do Procedimento Administrativo — artigo 130.º, n.º 2 —, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.*

2 — *O objecto do recurso contencioso é a declaração da invalidade ou anulação dos actos recorridos — artigo 6.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.*

3 — *O acto sem publicação obrigatória está perfeito, só que não é eficaz, sendo a publicação um elemento exterior e posterior ao mesmo.*

4 — *Daí que tenha de improceder o recurso contencioso em que apenas foi alegada a falta de publicação do acto administrativo por não atingir a sua validade mas tão-só a sua eficácia.*

5 — *Não obstante, o administrado não fica sem possibilidade legal de reagir contra a actuação da Administração, pois de duas uma: ou o acto não foi executado, e então não*

produziu quaisquer efeitos na sua esfera jurídica, ou foi executado. Neste último caso, permite a lei a sua impugnação contenciosa, contando-se o respectivo prazo a partir do conhecimento do início da sua execução — n.ºs 2 e 3 do artigo 29.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Recurso n.º 31 315, em que são recorrentes David Martins Barata e mulher e recorrida a Câmara Municipal de Oleiros. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. António Fernando Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

David Martins Barata e mulher, Maria de Santiago Dias, residentes no lugar e freguesia de Orvalho, concelho de Oleiros, inconformados com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que «negou provimento» ao recurso contencioso por si interposto de duas deliberações da Câmara Municipal de Oleiros, delas interpôs o presente recurso para este Supremo Tribunal Administrativo.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1.ª A Câmara Municipal de Oleiros executou as deliberações adoptadas em suas reuniões ordinárias realizadas em 14 e 28 de Junho de 1991, que mandaram proceder à demolição de um muro de vedação de um terreno pertencente aos requerentes, sito na povoação de Orvalho, freguesia do mesmo nome, concelho de Oleiros;

2.ª Porque se tratava de acto de eficácia externa, tais deliberações deveriam ter sido publicadas em boletim da autarquia, quando existisse, ou em edital afixado nos lugares do estilo durante 5 dos 10 dias subsequentes à tomada das mesmas deliberações (artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março);

3.ª De acordo com a certidão emitida pelo chefe de divisão da Câmara Municipal de Oleiros em 23 de Julho de 1991 — cf. o documento n.º 8 anexo à petição de recurso —, as deliberações referidas na conclusão 1.ª não foram objecto de publicação, nem em edital, nem em boletim da autarquia, como deve inferir-se do teor do requerimento em que tal certidão foi solicitada;

4.ª Segundo a melhor doutrina, as formalidades essenciais afectam a validade do acto;

5.ª Toda a formalidade prescrita por lei é essencial (cf. Marcello Caetano, *Manual*, vol. I, 10.ª ed., 3.ª reimp., p. 471);

6.ª A obrigatoriedade de publicação implica uma formalidade essencial que interessa à própria validade do acto, resultando da preterição dessa formalidade um vício de forma que implicará, como dispuser a lei, nulidade ou anulabilidade do acto (Marcello Caetano, *ibidem*, p. 526, e Sérvulo Correia, in *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, p. 386);

7.ª As referidas deliberações da Câmara Municipal de Oleiros adoptadas em suas reuniões ordinárias de 14 e 28 de Junho de 1991, por não terem sido publicadas pela forma legalmente exigida, estão feridas de vício de forma;

8.ª Sendo, assim, anuláveis por força do disposto no artigo 89.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março;

9.ª Face à execução, apesar de ineficazes, das deliberações em causa, deveria o M.ºmº Juiz *a quo* ter aceiteado o recurso contencioso de anulação delas interposto e, depois de conhecer das restantes questões

nele suscitadas e tendo em conta a prova produzida, ter decretado a sua anulação.»

1 — A Câmara Municipal de Oleiros contra-alegou nos termos que se passam a transcrever:

«A douta sentença recorrida deve manter-se *in totum*, assim se fazendo justiça.»

1.1 — O Ex.ºmº Procurador-Geral-Adjunto emitiu douto parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso, sustentando, em síntese, que, conforme jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Administrativo, após a revisão constitucional de 1982, a sanção prevista no artigo 122.º da lei fundamental para a falta de publicação dos actos passou a ser a ineficácia jurídica, e não como até aí, para a jurisprudência maioritária, a inexistência jurídica. Daí que a falta de publicação envolveria a sua ineficácia e não a sua invalidade. Ora, os recursos contenciosos têm por objecto a declaração de invalidade ou a anulação dos actos recorridos, ou seja, aprecia-se a sua validade e não a sua eficácia. Assim sendo, e tendo os recorrentes assacado às deliberações impugnadas tão-só a falta de publicação, nos termos do artigo 84.º da Lei das Autarquias Locais, a procedência do recurso nunca poderia levar à invalidação das mesmas, e só neste âmbito se move o tribunal.

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Deu o tribunal *a quo* como assente os seguintes factos:

«a) Em 14 de Junho de 1991, a Câmara recorrida deliberou ordenar que David Martins Barata, residente em Orvalho, deste concelho, seja notificado para, no prazo de 10 dias, proceder à demolição e desobstrução do muro de vedação que construiu junto da sua residência em Orvalho, por ter violado o espaço público e, consequentemente, não ter sido licenciado por alvará camarário;

b) Em 28 de Junho de 1991 (e não, como por lapso se refere, 22 de Julho de 1991), a Câmara recorrida deliberou submeter à apreciação do jurista desta Câmara Municipal a petição apresentada por David Martins Barata, residente em Orvalho, deste concelho, na qual expõe motivos relacionados com a documentação de um muro de vedação que o referido David Barata edificou junto da sua residência sem licença camarária. O pedido de concessão de licença no mesmo formulado foi indeferido por se considerar que o muro em causa se localiza em espaço público;

c) O recorrente marido foi notificado destas deliberações por ofícios datados de 20 de Junho de 1991 e 15 de Julho de 1991, respectivamente;

d) Em 23 de Julho de 1991, a requerimento dos recorrentes, foi passada uma certidão, assinada pelo chefe de divisão da Câmara Municipal de Oleiros, certificando não terem sido objecto de publicação as deliberações em que é parte interessada David Martins Barata, residente em Orvalho, deste concelho, tomadas em reuniões de 14 e 28 de Junho de 1991, e que respeitam à construção de um muro de vedação sem licença camarária.»

3 — Da matéria de facto exposta infere-se que a Câmara Municipal de Oleiros, pela deliberação de 14 de Junho de 1991, ordenou a notificação do recorrente marido para, no prazo de 10 dias, proceder à demolição e desobstrução de um muro de vedação, não licenciado, que construíra junto da sua residência, por ter violado o espaço público, e que pela deliberação de 28 do mesmo mês e ano lhe indeferiu

pedido para o seu licenciamento, tendo ambas as deliberações sido notificadas àquele, mas não publicadas.

Com base nestes factos e de que os recorrentes apenas imputaram às deliberações impugnadas o vício de forma que consistiria na violação do disposto no artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 100/84 — falta de publicação —, bem como na consideração de que tal vício é exterior às mesmas e que, por isso mesmo, não afecta a sua validade mas tão-só a sua eficácia, o M.^{mo} Juiz do tribunal *a quo* negou provimento ao recurso, independentemente das respostas que se «encontrem para a questão de saber se os actos em causa careciam de publicação em boletim da autarquia ou, na falta deste, mediante afixação de edital nos lugares do estilo [...]»

Contra o assim decidido reagiram os recorrentes através do presente recurso para este Supremo Tribunal Administrativo, sustentando, em síntese, citando Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. 1, 10.^a ed., p. 471, que «toda a formalidade prescrita por lei é essencial», pelo que se não for observada, o acto não é válido, visto sendo imposta por lei, a publicação não é apenas um mero requisito de eficácia.

Acrescentam, voltando a citar Marcello Caetano, *ibidem*, p. 526: «A obrigatoriedade da publicação implica uma formalidade essencial que interessa à própria validade do acto.

Da preterição dessa formalidade resulta, por consequência, um vício de forma que implicará, como dispuser a lei, nulidade ou anulabilidade do acto.»

Citando, também, Sérvulo Correia, salientam que: «Entre nós, o princípio geral definido por via doutrinária e jurisprudencial é o de que toda a formalidade exigida por lei é essencial, pelo que a sua inobservância acarreta a invalidade do acto administrativo» — *Noções de Direito Administrativo*, vol. 1, p. 386.

4 — Antes de mais, importa esclarecer o seguinte:

Alegam os recorrentes que a execução das deliberações em causa foi ilegal e, por isso — conclusão 9.^a —, apesar de ineficazes, deveria o M.^{mo} Juiz do tribunal *a quo* ter aceiteado o recurso contencioso de anulação e decretar a anulação daquelas após conhecer das restantes questões suscitadas, face à prova produzida.

Não alegaram, porém, a ilegalidade da execução das deliberações para o tribunal recorrido, pois nas respectivas conclusões limitaram-se a invocar o vício de forma por falta de publicação das mesmas, tendo o M.^{mo} Juiz apenas conhecido desse vício.

A ilegalidade da execução das deliberações é questão nova que este Supremo Tribunal Administrativo não pode conhecer, visto os recursos se destinarem a apreciar a decisão recorrida e não a proferir decisões sobre questões novas, salvo as de conhecimento officioso, o que não é o caso.

Daí que o objecto imediato do presente recurso se tenha de limitar à questão da falta de publicação das deliberações e das suas consequências na ordem jurídica, questão esta que precede, como se salienta na decisão recorrida, a de saber se as mesmas careciam de publicação em boletim da autarquia ou, na falta deste, de serem publicadas através de editais afixados nos lugares do estilo.

5 — É pelos preceitos legais vigentes à data da prolação dos actos administrativos que se deve apreciar a sua legalidade.

Assim, após a vigência da Constituição de 1976, a jurisprudência dominante deste Supremo Tribunal Administrativo, baseado no seu

artigo 122.º, mais precisamente no seu n.º 4, segundo o qual a falta de publicidade implicava a inexistência jurídica do acto, entendia que a falta de publicação do acto administrativo determinava a inexistência jurídica do mesmo, visto considerar que tal preceito constitucional abrangia os actos do Governo, em especial os relativos à situação e movimentação dos funcionários públicos. — Cf., a título de exemplo, os acórdãos da Secção de 2 de Abril de 1981 e de 28 de Março de 1985, proferidos nos recursos n.ºs 12 815 e 16 685, respectivamente, bem como os arestos do tribunal pleno de 16 de Julho de 1980, recurso n.º 10 789, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 304, pp. 268 e segs., e os demais citados na respectiva anotação, publicados, ainda, nos *Acórdãos Doutrinários*, n.º 234, p. 745, e na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 114.º, pp. 345 e segs., com anotação discordante de Rodrigues Queiró, bem como os referidos pelo Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto, no seu douto parecer, de 21 de Janeiro de 1981, processo n.º 10 417, in *Direito Administrativo*, ano 2.º, n.º 6, p. 33, com anotação favorável de Sérvulo Correia, a fls. 39 e segs., e de 20 de Julho de 1983, processo n.º 10 818, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 267, p. 381.

Antes, porém, como se refere no acórdão do tribunal pleno de 16 de Julho de 1980, já citado, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 304, p. 274, a 1.^a Secção perfilhara orientação defendida por Marcello Caetano, segundo a qual a falta de publicação constituía vício de forma, gerador de nulidade ou anulabilidade, conforme a lei dispusesse.

Com a revisão da Constituição, operada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo passa a sustentar, pacificamente, que a falta de publicidade dos actos, quando imposta por lei, determina a sua ineficácia jurídica face à nova redacção do artigo 122.º da Constituição, na medida em que aí se comina agora tal sanção para a falta de publicação dos actos legislativos, regulamentares e de conteúdo genérico, na ausência de lei que concretamente determine as consequências da falta de publicação do acto administrativo — cf. o n.º 3 do citado artigo.

No sentido exposto, e de que a falta de publicação do acto quando exigido por lei apenas se reflecte na contagem do prazo de impugnação, podendo ainda acarretar a ilicitude dos actos materiais ou a ilegalidade dos actos jurídicos de execução que sejam actos consequentes daquele, mas não afecta a validade do próprio acto a publicar, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 28 de Janeiro de 1986, de 10 de Maio de 1990 e de 31 de Outubro de 1990, proferidos nos processos n.ºs 21 041, 26 830 e 26 506, respectivamente.

Igualmente, Robin de Andrade, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 40.º, vol. III, p. 713, salienta que: «A publicação como a notificação são elementos ‘exteriores’ e posteriores à manifestação de vontade, que se limitam a condicionar a eficácia dos actos administrativos, como actos receptícios.»

Este entendimento veio a ser reforçado pelo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, o qual entrou em vigor em 16 de Maio de 1992 — cf. o artigo 2.º deste diploma.

Com efeito, no n.º 2 do artigo 130.º do Código do Procedimento Administrativo estatui-se que: «A falta de publicidade do acto, quando legalmente exigida, implica a sua ineficácia.»

Anote-se que, contrariamente ao alegado pelos recorrentes, Sérvulo Correia não teve presente, no passo referido por aqueles, esta realidade mas sim outra, ou seja, a não observância de uma formalidade essencial imposta por lei acarreta a invalidade do acto administrativo se esta mesma formalidade disser respeito ao conteúdo do mesmo ou à competência do seu autor, e não a um simples elemento externo, como é o caso da falta de publicação do acto.

Assim sendo, se o acto não publicado é apenas ineficaz juridicamente, então o mesmo está perfeito, só que não produz as alterações na esfera jurídica do seu destinatário.

A falta de publicação do acto administrativo, sendo, pois, um elemento externo deste, não interfere com os seus pressupostos, nem com o seu conteúdo, nem mesmo com o seu processo de formação, pelo que não pode afectar a sua validade.

Ora, se os recursos contenciosos têm por objecto a declaração da invalidade ou anulação dos autos recorridos — artigo 6.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais — e se os recorrentes apenas imputaram às deliberações impugnadas o vício de forma consubstanciado na sua falta de publicação, o que apenas diz respeito, como se viu, à ineficácia jurídica, os mesmos deixaram intocável o aspecto da validade das mesmas, que era precisamente o que interessava atacar para o recurso ter viabilidade de proceder.

Consequentemente, a sentença recorrida não merece qualquer censura.

Nem se diga, como referem os recorrentes, que, desta forma, os administrados não têm possibilidade legal de reagir contra a actuação ilegal da Administração, pois de duas uma: ou o acto não publicado não foi executado, e então não produziu quaisquer efeitos na esfera jurídica do administrado, ou foi executado. Neste caso, permite a lei — n.º 2 do artigo 29.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — impugná-lo contenciosamente, contando-se o prazo para esse efeito a partir do conhecimento do início da respectiva execução — n.º 3 do mesmo preceito legal.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso e em confirmar a sentença recorrida.

Custas pelos recorrentes, a título solidário, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000\$ e 20 000\$.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Foi presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Vício de forma. Falta de fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

Enferma de vício de forma, por falta de fundamentação, a decisão do presidente de câmara que, ao ser-lhe comunicado

por quem tinha prestado serviço na câmara municipal como ajudante de mecânico e que interrompeu para ir cumprir o serviço militar obrigatório que ia retomar o exercício das suas funções, respondeu que o teor daquela comunicação era incorrecto e não tinha cobertura legal.

Recurso n.º 31 469, em que são recorrente o presidente da Câmara Municipal de São Pedro do Sul e recorrido José António Rodrigues Pinto. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José António Rodrigues Pinto, solteiro, residente na Rua Direita, 2, São Pedro do Sul, interpôs recurso contencioso de anulação, no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, da decisão do Sr. Presidente da Câmara Municipal de São Pedro do Sul, constante do documento de fl. 22, na qual se diz que «o teor da mesma (carta do recorrente) é incorrecto e não tem cobertura legal».

Por decisão de fls. 40 v.º e seguintes, o M.º Juiz *a quo* com o fundamento de vício de forma por falta de fundamentação anulou aquela decisão.

Inconformado, o presidente da Câmara Municipal de São Pedro do Sul interpôs então o presente recurso jurisdicional em que na sua alegação conclui:

- 1) A carta-resposta do presidente recorrente não constitui acto administrativo definitivo e executório, susceptível de recurso;
 - 2) Ela mais não é que um simples acto de mero expediente e de rotina, que não assume o carácter ou natureza de manifestação de vontade decisória. Isto, assim,
 - 3) Até porque o recorrido apenas invocava uma situação de facto, sem protecção legal. Pelo que
 - 4) Não tinha qualquer direito que vinculasse o município presidido pelo recorrente. Logo,
 - 5) O recorrente ao enviar-lhe a resposta não estava a proferir qualquer decisão; e
 - 6) Com essa resposta não ofendeu, nem podia ofender, direitos que não existiam. Ora, sendo assim,
 - 7) O recorrente não tinha que basear a sua resposta em qualquer fundamentação. Logo,
 - 8) O recorrente não ofendeu a lei, nomeadamente o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, invocado pelo M.º Juiz recorrido.
- Não houve contra-alegação e o Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu o seguinte douto parecer:
- «A primeira questão que urge analisar é se, conforme implicitamente foi considerado na douta sentença recorrida, o acto impugnado no recurso contencioso é um verdadeiro acto administrativo ou, se conforme defende a entidade recorrida, é um mero acto de expediente. De acordo com o ensinamento de Marcello Caetano (*Manual*, vol. 1, 10.ª ed., p. 428), a definição mais conveniente do acto administrativo será 'a conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produz-se efeitos jurídicos num caso concreto'.

Ora, parece-nos pouco duvidoso que quando o presidente da Câmara exarou na carta do recorrente que o conteúdo da mesma era incorrecta 'e não tinha cobertura legal', o que pretendeu foi decidir

mandando informar o recorrente que este não poderia apresentar-se ao serviço por não lhe ser permitido por lei.

Trata-se assim de uma conduta voluntária de um órgão da Administração produtora de efeitos jurídicos no caso concreto — a denegação de autorização para comparecer ao serviço.

De resto, que se trata de uma recusa da pretensão do recorrente, reconhece-o a própria entidade recorrida nas suas alegações para este Tribunal (fl. 46 v.^o), embora, contraditoriamente, lhe chame também ‘acto de mero expediente’.

Estando, pois, em causa um acto administrativo definitivo e executório, também não é difícil de concluir que ele carecia obrigatoriamente de fundamentação, uma vez que se traduz em ‘decisão contrária à pretensão formulada por interessado’ [artigo 1.^o, n.^o 1, alínea e), do Decreto-Lei n.^o 256-A/77, de 17 de Junho].

A entidade recorrida confunde o direito dos administrados a verem fundamentados os actos que lhes negam uma pretensão, como era o caso, com o direito substancial à pretensão, questão diferente que não contende com a exigência de fundamentação.

Pelo exposto, o recurso não merece provimento, devendo ser confirmada a douda decisão recorrida, pois fez correcta interpretação e aplicação da lei.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos que a douda sentença recorrida considerou provados são os seguintes:

1 — No dia 4 de Abril de 1988, o recorrente celebrou um contrato de trabalho a prazo certo pelo período de três meses com a Câmara Municipal de São Pedro do Sul, na qualidade de ajudante de mecânico.

2 — Em 5 de Julho de 1988 celebrou novo contrato, nos mesmos termos do anterior.

3 — Após o termo do contrato manteve-se ao serviço na Câmara Municipal, exercendo a mesma actividade e continuou a auferir a remuneração devida.

4 — Em 20 de Agosto de 1989, o recorrente iniciou o serviço militar obrigatório e terminou-o em 24 de Julho de 1991.

5 — Entretanto, comunicou ao Sr. Presidente da Câmara Municipal que iria apresentar-se no dia 29 de Julho de 1991.

6 — Fê-lo através da carta de fl. 23.

7 — Ao que o Sr. Presidente da Câmara respondeu: «Informo que o teor da mesma é incorrecto e não tem cobertura legal.».

Expostos os factos, importa antes de mais conhecer se o recurso contencioso de anulação interposto pelo ora recorrido carecia ou não de objecto, ou seja, se o acto recorrido era um verdadeiro acto administrativo definitivo e executório, como implicitamente decidiu a douda sentença recorrida, ou se era um simples acto de mero expediente e de rotina que não assumia o carácter ou natureza de manifestação de vontade decisória, como sustenta a entidade ora recorrente.

A questão está, pois, em saber se o acto praticado pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de São Pedro do Sul tem ou não carácter de acto administrativo susceptível de recurso contencioso.

Para o efeito, convém lembrar alguns dos factos provados.

O ora recorrido celebrou com a Câmara Municipal de São Pedro do Sul um contrato a prazo certo, pelo período de três meses, findos os quais, e sem que tivesse sido celebrado novo contrato, se manteve

ao serviço nas mesmas condições tal como se aquele não tivesse caducado.

Encontrando-se nesta situação, interrompeu o serviço que vinha prestando para ir cumprir o serviço militar obrigatório. Findo este, escreveu ao Sr. Presidente da Câmara Municipal a seguinte carta:

«Ex.^{mo} Sr. Presidente da Câmara Municipal de São Pedro do Sul:

Eu, José António Rodrigues Pinto, venho por este meio comunicar a V. Ex.^a que no dia 24 do mês de Julho do corrente ano se vai dar por terminado o serviço militar que tenho vindo a cumprir. Como eu estava a trabalhar nessa Câmara como ajudante de mecânico, venho, assim, comunicar-lhe que me vou apresentar ao serviço no dia 29 deste mesmo mês de Julho.»

O Sr. Presidente da Câmara, por ofício de 18 de Julho de 1991, respondeu ao ora recorrido o seguinte:

«Na sequência da carta de V.^a Ex.^a, que deu entrada nesta Câmara Municipal em 11 de Julho de 1991, informo que o teor da mesma é incorrecto e não tem cobertura legal.»

A questão fulcral consiste em determinar o sentido e alcance do ofício acabado de transcrever.

Conhecida a carta que determinou a expedição de tal ofício e tendo em atenção o seu texto, a interpretação do mesmo não pode ser outra que não seja a denegação pelo Sr. Presidente da Câmara do direito que o ora recorrido se arrogava de, após o cumprimento do serviço militar obrigatório, retomar o exercício das funções que até então vinha desempenhando na Câmara Municipal.

Praticou, pois, o Sr. Presidente da Câmara um verdadeiro acto administrativo ao decidir não permitir que o ora recorrido assumisse funções na Câmara Municipal, o qual se julgava com direito, pois tal decisão apresenta as características que a jurisprudência e a doutrina têm sistematicamente apontado como essenciais para a qualificação de actos administrativos: a manifestação autoritária da vontade funcional da Administração, no uso de poderes de direito administrativo, destinado a produzir efeitos jurídicos externos.

E é recorrível, pois tal decisão lesa os direitos que o ora recorrido se arroga, impedindo-o de exercer funções próprias do lugar a que se julga com direito.

Decidindo-se desta maneira, está-se apenas a conhecer de um pressuposto processual para a interposição do recurso.

O saber-se se tal decisão é legal ou ilegal, se o recorrente tem ou não o direito ao lugar que vinha ocupando na Câmara Municipal antes de ir cumprir o serviço militar obrigatório, é já uma questão de fundo que ora não nos ocupa e que a douda sentença recorrida não apreciou.

Assim, im procedem as conclusões 1) a 7) da alegação.

Na douda sentença recorrida o acto foi anulado por estar inquinado de vício de forma, por falta de fundamentação.

Refere o recorrente que não estava obrigado a fundamentar a recusa que exerceu, implicitamente, na sua carta que traduz apenas um acto de mero expediente.

Já vimos que a decisão do Sr. Presidente da Câmara, que recusou ao ora recorrido retomar as funções que vinha exercendo na Câmara Municipal e que teve de interromper para ir cumprir o serviço militar obrigatório, é um verdadeiro acto administrativo definitivo e executório.

Através daquele acto definiu o Sr. Presidente da Câmara a situação do ora recorrido, degenando-lhe o direito de exercer funções na Câmara Municipal, o que, nos termos do artigo 268.º, n.º 4, da Constituição e artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, carecia de ser fundamentado.

Tal fundamentação, segundo os n.ºs 2 e 3 daquele artigo 1.º, tem de ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão e em termos de, com suficiência, clareza e congruência, o destinatário do acto, colocado na posição de um destinatário normal, ficar a conhecer os motivos concretos da decisão, ficar sabendo, em suma, como e por que se decidiu nos termos expressos e, assim, dispor dos elementos que lhe permitiam avaliar a legalidade do acto e poder optar, conscientemente, entre a sua impugnação e a sua aceitação.

Ora, no caso *sub judice*, a decisão do Sr. Presidente da Câmara é destituída de qualquer fundamentação quer de facto quer de direito, não se conhecendo os motivos por que decidiu daquela maneira e não de outra.

Violou, pois, o artigo 268.º, n.º 4, da Constituição e o artigo 1.º, n.ºs 1, alínea a), 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, pelo que o acto impugnado enferma de vício de forma.

Pelo exposto, e sem necessidade de mais considerações, nega-se provimento ao recurso e mantém-se a douta sentença recorrida. Sem custas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — *Fui presente, João Manuel Belchior*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual. Prescrição.

Doutrina que dimana da decisão:

O prazo de três anos de prescrição a que se refere o artigo 498.º do Código Civil começa a correr a partir do conhecimento pelo lesado de que é juridicamente fundado o direito à indemnização.

Recurso n.º 31 571, em que são recorrente Cormarfex — Construtora de Imóveis, L.ª, e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Cormarfex — Construtora de Imóveis, L.ª, com sede na Praceta de D. Dinis, 37, rés-do-chão, esquerdo, em Sacavém, instaurou, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, contra o Estado Português a presente acção de indemnização, com fundamento em res-

ponsabilidade civil extracontratual por acto de gestão pública, pretendendo obter a sua condenação numa indemnização no valor de 12 270 935\$, acrescida de juros desde a citação.

Por despacho do M.º Juiz *a quo*, proferido a fls. 112 e seguintes, foi julgada procedente a excepção de prescrição invocada pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público na contestação que deduziu em representação do Estado e, assim, absolveu o Estado do pedido.

Inconformada, a A. veio interpor o presente recurso e na alegação conclui:

1.ª O veículo da A. não chocou com o veículo do Exército Português, conforme está demonstrado pela sentença do Tribunal Judicial da Comarca de Oeiras junta aos autos;

2.ª Como o veículo da A. não teve qualquer intervenção no acidente sofrido pelo *jeep* do Exército, não podia ser apreendido pela Guarda Nacional Republicana, nem podia ser mantida a sua apreensão, como o foi, por despacho do Dig.º Agente do Ministério Público;

3.ª Ao tempo da apreensão não era obrigatório o seguro dos veículos automóveis, que só podiam ser apreendidos no caso de acidente e se não tivessem seguro;

4.ª A manutenção da apreensão do veículo da A., por despacho do Dig.º Agente do Ministério Público, teve como fim garantir o pagamento dos alegados danos sofridos pelo Exército Português;

5.ª Se a A. tivesse celebrado um contrato de seguro quando foi notificada do despacho que mantinha a apreensão do seu veículo — Novembro de 1981 —, esse seguro não garantia o pagamento dos alegados danos sofridos pelo Exército Português com o acidente do *jeep* ocorrido em Outubro de 1978;

6.ª Nenhuma seguradora celebra contratos de seguro em determinada data garantindo danos resultantes de acidentes anteriores;

7.ª Daí que se a A. transferisse a responsabilidade civil para uma seguradora, quando foi notificada do despacho do Dig.º Agente do Ministério Público a manter a apreensão, essa transferência não ia permitir o levantamento da apreensão;

8.ª Mantendo-se o veículo da A. apreendido sem qualquer fundamento legal (só era possível a apreensão em caso de acidente), os prejuízos daí resultantes terão de ser pagos pelo R.;

9.ª A transferência da responsabilidade civil para uma seguradora em 1990, por a A. ter sido instada pelo Ministério Público, nunca garantia os danos resultantes do acidente ocorrido com o *jeep*, mesmo que essa transferência tivesse sido feita em Novembro de 1981 ou noutra data qualquer posterior ao acidente;

10.ª Pelo que, se a A. tivesse feito a transferência da responsabilidade civil para uma seguradora em 19 de Novembro de 1981, não podia obter o levantamento da apreensão do seu veículo, tanto mais que o Dig.º Agente do Ministério Público tinha instaurado uma acção cível contra a ora A. que corria seus termos no Tribunal de Oeiras;

11.ª Essa acção tinha por fim o ressarcimento dos alegados danos resultantes do acidente sofrido pelo *jeep* do Exército, tendo sido julgada procedente só em Fevereiro de 1990;

12.ª Só após o trânsito em julgado da decisão proferida no Tribunal de Oeiras, a A. ficou com direito a ser indemnizada por ter sido absolvida;

13.^a Se a A. tivesse sido condenada não tinha direito a ser indemnizada pelos prejuízos com a imobilização do seu veículo;

14.^a Assim, o direito da A. a ser indemnizada não prescreveu;

15.^a O M.^{mo} Juiz *a quo*, tendo decidido como decidiu, violou o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e os artigos 496.º, 493.º, 510.º e 511.º, todos do Código de Processo Civil.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público em contra-alegação conclui:

I) Nos termos do artigo 498.º do Código Civil, a prescrição do direito de indemnização inicia-se com o conhecimento, pelo lesado, do direito que lhe compete;

II) A A., ora recorrente, foi notificada do arquivamento do processo-crime e manutenção da apreensão do seu veículo em 19 de Novembro de 1981;

III) É, pois, a partir desta data que começa a correr o prazo prescricional do direito de indemnização que a A. se arroga;

IV) Na data da propositura da presente acção já tinha decorrido, há muito, o prazo de prescrição;

V) Decidiu bem o M.^{mo} Juiz *a quo* ao considerar verificada a excepção da prescrição e absolveu o Estado do pedido;

VI) Não violou assim o douto despacho em recurso qualquer das disposições legais invocadas pela recorrente;

VII) Nestes termos, o douto despacho sob recurso deve ser integralmente mantido.

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

Como pertinente e com interesse para a decisão da excepção da prescrição invocada pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, a douta decisão recorrida considerou provados os seguintes factos:

a) No dia 31 de Outubro de 1978, a Guarda Nacional Republicana apreendeu o veículo pesado matrícula CM-92-90, marca *Fiat*, propriedade da A., por não se encontrar seguro em qualquer companhia de seguros;

b) Tal apreensão foi efectuada em virtude de esse veículo da A. ter chocado com um *jeep* do Exército Português, no dia 20 de Outubro de 1978, na auto-estrada do Estoril, ao quilómetro 7,260, e se ter posto em fuga;

c) Por despacho do digno agente do Ministério Público da Comarca de Oeiras, de 17 de Julho 1981, proferido no inquérito preliminar n.º 4919/78, foram os autos mandados arquivar, mantendo-se a apreensão do veículo;

d) Tal despacho foi notificado à A. em 19 de Novembro de 1981;

e) Em 20 de Julho de 1981, o digno agente do Ministério Público, em representação do Estado Português, instaurou no Tribunal Judicial da Comarca de Oeiras, contra a A., acção cível ao abrigo do artigo 68.º do Código da Estrada;

f) Por sentença desse Tribunal, de 6 de Fevereiro de 1990, foi a ora A. absolvida do pedido;

g) Em 9 de Outubro de 1990, a ora A. requereu a entrega dos documentos do veículo apreendido;

h) Por despacho do digno agente do Ministério Público da Comarca de Oeiras, de 10 de Outubro de 1990, foi a ora A. convidada a fazer prova de que o veículo apreendido tinha seguro actualizado;

i) Por despacho do mesmo agente do Ministério Público de 9 de Novembro de 1990, foi ordenada a entrega da documentação referente

ao veículo da A. e procedeu-se à respectiva entrega em 20 de Novembro de 1990;

Do acabado de expor resulta, pois, que Guarda Nacional Republicana, ao abrigo do disposto no artigo 43.º, n.º 3, do Código da Estrada, apreendeu, em 31 de Outubro de 1978, um veículo pesado de mercadorias, de que a ora recorrente era proprietária, em virtude de este ter chocado, em 20 de Outubro de 1978, com um *jeep* do Exército, causando-lhe danos e ferimentos num seu passageiro.

A proprietária do auto-pesado, ou seja, a ora recorrente, não provou que tinha transferido a sua responsabilidade civil para uma companhia de seguros nem prestou qualquer caução, pelo que aquele veículo se manteve apreendido desde aquele dia 31 de Outubro de 1978 até 9 de Novembro de 1990, data em que foi ordenada a sua entrega, por despacho do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, após a ora recorrida ter feito prova de que o mesmo tinha seguro actualizado.

O acidente que ocorrera em 20 de Outubro de 1978 deu origem ao inquérito preliminar n.º 4919/78 da Comarca de Oeiras, o qual foi mandado arquivar por despacho do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, em virtude de a infracção criminal ter sido amnistiada, continuando, no entanto, por efeito do mesmo despacho, o veículo apreendido.

Aquele Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público instaurou, em representação do Estado Português, no Tribunal Judicial da Comarca de Oeiras, acção cível, nos termos do artigo 68.º do Código da Estrada, contra a ora recorrente, a fim de ser indemnizado dos danos resultantes do acidente, mas, por sentença de 6 de Fevereiro de 1990, veio a ser absolvida.

Pretende a ora recorrente ser ressarcida dos danos que lhe advieram pela paralisação do seu auto-pesado de mercadorias decorrente da apreensão do mesmo que teve lugar, segundo a sua versão, com violação das mais elementares regras de prudência.

Estamos, pois, perante uma acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual do Estado, por actos ilícitos praticados pelos seus órgãos ou agentes no exercício das suas funções e por causa desse exercício, cujos pressupostos se encontram previstos no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

A questão a resolver no presente recurso consiste em saber se se encontra prescrito o direito à indemnização dos danos resultantes da apreensão do veículo.

Segundo o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, a ora recorrente teve conhecimento da apreensão do seu veículo em 31 de Outubro de 1978 e foi a partir daquela data que também teve conhecimento do direito de indemnização que se arroga, pelo que à data da propositura da acção (14 de Dezembro de 1990) há muito havia decorrido o prazo de prescrição, que é de três anos.

Na tese da douta sentença recorrida o prazo da prescrição começou a correr a partir de 19 de Novembro de 1981, data em que a ora recorrente foi notificada do despacho do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público que mandou arquivar o inquérito preliminar, pois a partir daí podia ter requerido o levantamento da apreensão do seu veículo, o que não fez, não sendo óbice a tal levantamento o despacho daquele mesmo Ex.^{mo} Magistrado a manter a apreensão do veículo por não se mostrar ainda paga a indemnização devida pelos danos causados no veículo do Exército, dado que aquele levantamento teria lugar se a ora recorrente tivesse providenciado no

sentido de transferir a sua responsabilidade civil para uma companhia de seguros, o que só veio a fazer em 5 de Novembro de 1990, a instâncias do Ministério Público.

Salvo o devido respeito, não assiste razão ao M.^{mo} Juiz *a quo*.

Na verdade, quando ocorreu o acidente ainda não estava em vigor o Decreto-Lei n.º 408/79, de 25 de Setembro, que veio tornar obrigatório o seguro automóvel.

Então, nos termos do n.º 3 do artigo 43.º do Código da Estrada, quando qualquer veículo tivesse dado causa a um acidente e não estivesse seguro em qualquer companhia, o mesmo era apreendido, para garantir o pagamento da indemnização devida pela danos causados, e tal apreensão só poderia ser levantada mediante a prestação de uma caução que da mesma maneira garantisse aquele pagamento.

Assim, a celebração de qualquer contrato de seguro posterior ao acidente, que, como é evidente, não garantia o pagamento da indemnização devida por aqueles danos, não determinava o levantamento da apreensão.

Mas esta questão que eventualmente poderá relevar em relação aos pressupostos da responsabilidade civil que se pretende efectivar não releva, no entanto, para a questão que ora cumpre conhecer, ou seja, saber a partir de quando é que se começa a contar o prazo da prescrição do direito da indemnização, ou seja, se se verifica a excepção peremptória da prescrição que a douta sentença recorrida considerou existir.

Nos termos do artigo 71.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, «o direito de indemnização por responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo o direito de regresso, prescreve nos termos do artigo 498.º do Código Civil».

Assim, por força desta última disposição legal, o direito de indemnização prescreve no prazo de três anos a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, embora com desconhecimento da pessoa do responsável e da extensão integral dos danos.

A propósito desta disposição legal, escreve Vaz Serra, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 107.º, p. 299: «O prazo trienal da prescrição de curto prazo conta-se, portanto, da data em que o lesado ‘teve conhecimento do direito que lhe compete’, o que, segundo Antunes Varela, significa ‘a partir da data em que ele, conhecendo a verificação dos pressupostos que condicionam a responsabilidade, soube ter direito à indemnização pelos danos que sofreu’.»

Querirá isto dizer que o conhecimento do direito coincide com o da verificação dos pressupostos que condicionam a responsabilidade do lesante?

Não é seguro, pois o referido autor limita-se a dizer que o prazo prescricional se conta «a partir da data em que ele (o lesado), conhecendo a verificação dos pressupostos que condicionam a responsabilidade, soube ter direito à indemnização».

E mais à frente afirma: Se ele (o lesado), tendo embora conhecimento da verificação dos pressupostos da responsabilidade do lesante, ignora o seu direito de indemnização, seria violento que a lei estabelecesse um prazo curto para exercício desse direito e declarasse este prescrito com o decurso de tal prazo.

Para que comece a correr o prazo curto da prescrição é, pois, de exigir o conhecimento, pelo lesado, de que é juridicamente fundado o direito à indemnização, dado que «quem não tem esse conhecimento não sabe se pode exigir a indemnização, não se achando, portanto, nas condições que constituem a razão de ser da prescrição de curto prazo».

Aderindo a estes ensinamentos, verifica-se no caso *sub judice* que um dos pressupostos em que a ora recorrente fundamentou o seu pedido de indemnização foi o facto de a Guarda Nacional Republicana ter procedido à apreensão do seu veículo, com inobservância das mais elementares regras de prudência, baseando-se, apenas, para o efeito, na informação de alguém, sem se saber quem, que indicou que tinha sido aquele veículo um dos intervenientes no acidente que ocorrera em 20 de Outubro de 1978 na auto-estrada do Estoril e de que resultaram danos para o veículo do exército e ferimentos num seu passageiro.

É evidente que a ora recorrente teve conhecimento deste pressuposto logo que ocorreu a apreensão do veículo, pois sabia que não tinha sido este quem tinha dado causa ao acidente. No entanto, tinha-lhe sido instaurado, primeiramente, um processo-crime e, depois, após amnistia do crime, acção cível, imputando-lhe o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público a intervenção no acidente. Assim, só após o julgamento da acção cível em que não foi provada aquela intervenção, é que a ora recorrente obteve conhecimento de que era fundado juridicamente o direito à indemnização com o fundamento naquele facto.

Só após o trânsito em julgado desta decisão, proferida em 6 de Fevereiro de 1990, é que começou, pois, a correr o prazo de prescrição, e como a acção foi proposta em 14 de Dezembro de 1990, ainda não tinha decorrido o prazo prescricional de três anos.

Desta maneira não se verifica a invocada prescrição, pelo que se concede provimento ao recurso, revoga-se a sentença recorrida e ordena-se a baixa dos autos à 1.ª instância para prosseguimento dos autos.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Nulidade de sentença. Omissão de pronúncia. Erro de julgamento.

Doutrina que dimana da decisão:

Quando na sentença não se considera e valora um facto que se encontra provado, pode conduzir a um erro de julgamento e não constituir nulidade de sentença por omissão de pro-

núncia, já que as questões sobre o mérito a que se refere o n.º 2 do artigo 660.º do Código de Processo Civil são as que suscitam quer a causa de pedir apresentada quer o pedido formulado.

Recurso n.º 31 573, em que são recorrente o director dos Serviços de Benefícios Diferidos I, do Centro Nacional de Pensões, e recorrido Antero Joaquim Vicente Duarte. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Antero Joaquim Vicente Duarte, residente em Almada, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação do despacho do director de Serviços de Benefícios Diferidos I, do Centro Nacional de Pensões, de 1 de Junho de 1989, que lhe indeferiu o seu pedido de reforma por invalidez.

Fundamentou o recurso apontando o acto recorrido como enfermando do vício de violação da lei por erro de interpretação do artigo 77.º, n.º 4, do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963.

Por sentença de fls. 32 e seguintes, decidiu-se declarar a inexistência jurídica do acto recorrido.

Não se conformando com tal decisão, o Centro Nacional de Pensões interpôs o presente recurso jurisdicional em que na sua alegação conclui:

1) O despacho de «concordo», proferido em 26 de Maio de 1989, deve ser entendido como adesão à proposta da chefe de secção, datada de 23 de Maio de 1989;

2) O M.ºmº Juiz *a quo* não conheceu da informação proposta pela chefe de secção, no sentido de dever ser indeferido o requerimento da pensão de invalidez;

3) O não conhecimento dessa informação por parte do M.ºmº Juiz, que da mesma tinha obrigação de conhecer, já que se encontrava no processo e constava da mesma folha da outra informação, originou que o despacho de «concordo» fosse interpretado como adesão da entidade decisora à informação proposta pela funcionária organizadora do processo;

4) A não apreciação da informação atrás citada originou também que o M.ºmº Juiz concluisse haver discrepância entre o conteúdo do despacho e a notificação feita ao beneficiário, discrepância essa que, contudo, não existe;

5) Efectivamente, a notificação efectuada encontra-se em conformidade com o despacho de «concordo» emitido pela entidade decisora;

6) Ao não conhecer do conteúdo da informação da chefe de secção violou a douda sentença, ora sob recurso, o disposto no artigo 660.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, pelo que deve ser considerada nula nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil;

7) Assim sendo, afigura-se-nos não existir qualquer razão legal que fundamente a decisão proferida pelo M.ºmº Juiz do Tribunal *a quo* no sentido da inexistência jurídica do acto recorrido.

O Ex.ºmº Magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal Administrativo emitiu parecer no sentido de ser dado provimento ao recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

A sentença recorrida considerou provada a seguinte matéria factual:

a) Em 28 de Outubro de 1988, o recorrente requereu ao Centro Regional de Segurança Social, do Centro Nacional de Pensões, a pensão por invalidez;

b) O recorrente submeteu-se a junta médica que concluiu que o mesmo se encontrava «incapaz definitivamente para a sua profissão» (músico) em resultado de «doença natural»;

c) No decorrer do respectivo processo, a entidade recorrida concordou, por despacho de 26 de Maio de 1989, com a seguinte informação dos serviços;

«O beneficiário em epígrafe requereu pensão de reforma em 28 de Outubro de 1988 e foi considerado incapaz para a profissão de músico. Dado que no momento de requerer a pensão, além da actividade abrangida pela Segurança Social, era funcionário público, parece-me estar enquadrado no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 41/89, de 2 de Fevereiro. Assim, parece-me de atribuir a pensão de regime geral a partir de 1 de Fevereiro 1989 sem qualquer limitação.»;

d) O Centro Nacional de Pensões remeteu, então, ao recorrente um ofício informando-o que, «de harmonia com o n.º 4 do artigo 77.º do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, o processo é indeferido, em virtude de a última profissão ser a de remuneração mais elevada e ainda se encontrar no activo da mesma»;

e) Em 31 de Agosto 1989, o recorrente dirigiu à entidade recorrida um requerimento no qual, declarando ter sido notificado em «21 de Julho último» do despacho de indeferimento e pretendendo interpor recurso da decisão, pedia que fosse informado da identidade e qualidade em que agira o respectivo autor;

f) Pelo ofício de 9 de Novembro 1989, n.º 25 933, a entidade recorrida informou o recorrente:

«Pelo presente, confirmam o indeferimento da sua pensão, de harmonia com o n.º 4 do artigo 77.º do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963. O referido indeferimento foi sancionado pelo director dos Serviços de Benefícios Diferidos I.»;

g) O recorrente fez distribuir no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa o recurso em 4 de Janeiro de 1990.

Foi, pois, com base nestes factos que o M.ºmº Juiz *a quo* decidiu que o acto recorrido era inexistente e, como tal, o declarou.

Para tanto diz que aquele despacho é o de 26 de Maio de 1989, do director dos Serviços de Benefícios Diferidos I, que consistiu na mera declaração de concordância com a informação dos serviços na qual se propunha, nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 41/89, de 2 de Fevereiro, a atribuição ao ora recorrido da pensão de regime geral a partir de 1 de Fevereiro de 1989, sem qualquer limitação, tal como se refere na alínea *c*) da matéria de facto.

E a decisão que foi notificada ao ora recorrido foi a de que o processo foi indeferido, nos termos do n.º 4 do artigo 77.º do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, conforme alíneas *d*) e *f*) da matéria de facto.

Ora, esta decisão, segundo a sentença, nunca foi proferida e, portanto, nunca existiu na ordem jurídica, e daí a sua inexistência jurídica.

É evidente que a conclusão do M.^{mo} Juiz *a quo* não está certa porque a premissa em que assenta não corresponde à realidade.

Na verdade, o despacho recorrido é o de 26 de Maio de 1989, do director dos Serviços de Benefícios Diferidos I, do Centro Nacional de Pensões, de «concordo», apostado no rosto da «informação» de fl. 7 do processo instrutor.

Nesta «informação» constam dois pareceres: um em que se diz: «O beneficiário em epígrafe requereu pensão de reforma em 28 de Outubro de 1988 e foi considerado incapaz para a profissão de músico. Dado que, no momento de requerer a pensão, além da actividade abrangida pela Segurança Social, era funcionário público, parece-me estar enquadrado no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 41/89, de 2 de Fevereiro.

Assim, parece-me de atribuir a pensão do regime geral a partir de 1 de Fevereiro de 1989, sem qualquer limitação.»

E outro, proferido no verso da mesma «informação», em que se diz: «O beneficiário é músico e simultaneamente funcionário público, L3. A profissão com remuneração mais elevada é a última e na qual está activo. De harmonia com o n.º 4 do artigo 77.º do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro 1963, é de indeferir o pedido de reforma por invalidez.»

O primeiro parecer não refere a categoria de quem o emitiu e tem a data de 17 de Abril de 1989 e o segundo refere a categoria de «chefe de repartição» e tem a data de 23 de Maio de 1989, sendo, portanto, este o último a ser proferido.

O director de serviços, perante aqueles dois pareceres, limitou-se a proferir o despacho «concordo», sem que expressasse ao qual aderira.

No entanto, o ora recorrido foi notificado de que a sua pretensão tinha sido indeferida, tal como se propunha no parecer da «chefe de repartição» de 23 de Abril de 1989, o que terá de ser entendido que aquele despacho de «concordo» aderiu àquele parecer, não tendo havido, portanto, ao contrário do que se diz na sentença recorrida, contradição entre a decisão e o que foi notificado.

A decisão de indeferimento do pedido de reforma por invalidez formulado pelo ora recorrido foi, pois, proferido, e daí que exista juridicamente.

Aliás, a sentença recorrida ao declarar a inexistência jurídica do acto recorrido, fê-lo apenas porque não atentou no que constava do verso da «informação» de fl. 7 do processo instrutor, não considerando, assim, como provado tal facto.

Refere o ora recorrente que, assim, a sentença recorrida, ao não conhecer daquele parecer, violou o disposto no artigo 660.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, pelo que deve ser considerada nula nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º daquele Código.

Na verdade, nos termos das disposições legais citadas, a omissão de pronúncia sobre questões efectivamente suscitadas pelas partes, quando a sua apreciação se não encontre prejudicada pela solução encontrada para alguma ou algumas delas, constitui nulidade de sentença.

No entanto, no caso *sub judice* tal vício não se verifica, pois a sentença conheceu da questão da inexistência jurídica do acto recorrido, que era de conhecimento officioso, o que prejudicou o conhecimento das demais, considerando-se estas como as que suscitam a apreciação quer a causa de pedir apresentada quer o pedido formulado.

O que se verifica na douta sentença recorrida, ao não considerar e valorar um facto provado como foi o da emissão de parecer de indeferimento da pretensão do ora recorrido e o despacho de concordância com aquele parecer, é um erro de julgamento.

Pelo exposto, e sem necessidade de mais considerações, concede-se provimento ao recurso, revoga-se a sentença recorrida e ordena-se a baixa dos autos à 1.ª instância a fim de aí prosseguirem os demais trâmites.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *João Manuel Belcior*.

Acórdão de 27 de Abril de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia de actos administrativos. Declaração de ineficácia. Litispendência.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Verifica-se a excepção de litispendência quando: num recurso para o Supremo Tribunal Administrativo se impugna uma sentença de um tribunal administrativo se impugna uma sentença de um tribunal administrativo de círculo que indeferiu a suspensão de eficácia de uma deliberação camarária que decretou o embargo de uma obra e simultaneamente se pede a declaração de ineficácia de deliberação posterior a manter aquele embargo; e, noutro recurso, se pede a suspensão de eficácia da segunda deliberação, qualificando-a de acto novo, contenciosamente recorrível, que no primeiro recurso se havia qualificado como acto de execução da primeira.*
- 2 — *A situação descrita, revelando identidade de sujeitos, de pedido e de causa de pedir, e consistindo numa repetição de recursos, fundada em diferentes qualificações jurídicas, obsta ao conhecimento do interposto em segundo lugar.*

Recurso n.º 32 086, em que são eecorrente Imosoares — Compra, Venda e Gestão de Propriedades, L.^{da}, e recorrida a Câmara Municipal de Leiria. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Imosoares — Compra, Venda e Gestão de Propriedades, L.^{da}, sociedade comercial por quotas, com sede em Leiria, na Avenida do Marquês de Pombal, galeria 21, interpõe recurso da sentença do M.^{mo} Juiz do Tribunal de Círculo de Coimbra de 4 de Fevereiro de 1993, que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia da deliberação da Câmara Municipal de Leiria de 27 de Novembro de 1992, que ordenou a cessação da suspensão do embargo decretado

pela deliberação da mesma Câmara, de 14 de Agosto de 1992, relativa ao prédio urbano sito entre a Rua do Mártires do Tarrafal e Avenida de 25 de Abril, em Leiria, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 00715, da freguesia de Leiria e omissa na matriz, mas já requerida a sua inscrição.

Alegando, conclui:

1.º No caso *sub judice* verifica-se o requisito negativo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), um vez que a suspensão da eficácia do acto não causa qualquer lesão do interesse público, e muito menos grave; prosseguindo, pelo contrário, o interesse público, conforme ele foi definido pela deliberação da Câmara Municipal Leiria de 2 de Outubro de 1992;

2.º A execução do acto causa à recorrente prejuízos irreparáveis ou pelo menos de difícil reparação, pelo que se encontra preenchido o requisito positivo fixado na alínea *a*) do n.º 1 do referido artigo 76.º da LPTA;

3.º O citado artigo 76.º, n.º 1, com a interpretação que lhe foi dada na sentença recorrida é inconstitucional, por violação do direito à tutela jurisdicional efectiva, consagrado nos artigos 20.º e 268.º, n.ºs 4 e 5, da Constituição.

2 — Contra-alegando, a Câmara Municipal de Leiria conclui ter a sentença recorrida feito correcta aplicação da lei ao caso concreto, não tendo sido violada qualquer norma legal, pelo que deve ser integralmente mantida.

3 — O Ex.º Magistado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emite parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

Para o efeito, começa por frisar que a matéria de facto que vem alegada não é nova neste Tribunal, já que, no recurso jurisdicional n.º 31 641, interposto pela ora recorrente e onde se censurava a decisão do Tribunal Administrativo de Círculo que não decretou a suspensão de eficácia da deliberação de 14 de Agosto de 1992, que ordenou («confirmou») o embargo extensivo a toda a obra, fora tratada.

Neste recurso, a recorrente renova a argumentação já expandida no anterior, nomeadamente quanto à não verificação de grave interesse público lesado pela decretação da suspensão e de ser violado o princípio constitucional do direito à tutela jurisdicional com a interpretação do artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, violação mais abrangente que no primeiro recurso, onde apenas era arguida a inconstitucionalidade da alínea *b*) do citado preceito.

Entendendo o M.º Juiz que a deliberação questionada — da manutenção do embargo já antes decretado — é recorrível, por se configurar como um acto definitivo e executório, pondera o mesmo Ex.º Magistado do Ministério Público, no entanto, que, em relação à deliberação de 27 de Novembro de 1992, a Câmara Municipal expressamente disse «ao abrigo da parte final do n.º 1 do artigo 80.º da LPTA manter o embargo da obra», já o recorrente solicitara, nos termos do n.º 3 desta disposição, a declaração de ineficácia de tal acto, por tê-la considerado como de execução daquela deliberação provisoriamente suspensa até ao trânsito em julgado da decisão do pedido.

No acórdão de 11 de Março de 1993 foi indeferido o pedido de declaração de ineficácia dessa deliberação de 27 de Novembro de 1992, referindo, a propósito, que não faria sentido declarar a ineficácia

de um acto administrativo que deu seguimento à decisão que não suspendeu a eficácia da deliberação que ordenou o embargo.

Deste modo, parece-lhe, aliás na sequência da posição do Ministério Público na 1.ª instância, que a recorrente deveria (e fê-lo em momento anterior) lançar mão da faculdade consentida pelo n.º 3 do artigo 80.º da LPTA e não do pedido de suspensão de eficácia de um acto que se limita a prosseguir a execução de um acto cuja suspensão de eficácia foi rejeitada.

E assim, por utilizado o meio processual próprio para atacar o acto administrativo — a faculdade prevista no n.º 3 do artigo 80.º da LPTA — e por haver sobre a matéria acórdão transitado em julgado, parece-lhe de rejeitar o recurso, desde que a impugnação do acto já foi efectivada através de meio processual adequado, como se referiu, não devendo consentir-se novo conhecimento através de uso anormal, do processo, no caso pelo recurso à suspensão de eficácia de uma deliberação que não pode ser admitida por ser seguimento de decisão cuja suspensão de eficácia não fora decretada. Poder-se-á, inclusive, sustentar que sobre a matéria já existe caso julgado por haver identidade quanto aos sujeitos, ao pedido e à causa de pedir (cf. o artigo 498.º, n.º 1, do Código de Processo Civil), por «não se poder compreender a *causa* de pedir com os *meios* (incluindo os processuais segundo o seu entendimento) de que a parte se serve para a sustentar ou demonstrar» — Alberto dos Reis, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. III, p. 121.

A não se aceitar esta posição — excepção de caso julgado —, entende o Ex.º Magistado do Ministério Público que o recurso não deverá merecer provimento, quer por não se verificar o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, dado que, conforme se decidiu, o prejuízo não é de difícil reparação, por se poder estabelecer um valor económico, e a requerente, com significado, apenas referir uma situação normal — o recurso ao crédito de montante pouco significativo considerada a volumetria da obra — e a existência de contratos-promessa de compra e venda que, inclusive, foram considerados quase em crise quando na deliberação camarária se foca o interesse desses promitentes compradores que a recorrente não fez prova de admitirem a alterabilidade do projecto.

Por outro lado, resulta inquestionada a grave lesão do interesse público como bem e fundamentalmente se referiu no acórdão citado e que teve como suporte factual a matéria que, nessa sede, relevaria para a decisão deste recurso.

4 — Com interesse para a decisão do presente recurso, há que historiar a sucessão de acontecimentos descritos no recurso para o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, tal como foram referidos na sentença impugnada e na petição da recorrente.

Assim:

a) O prédio referido em 1 constitui o lote n.º 2 do loteamento titulado pelo alvará de loteamento n.º 538, emitido pelo presidente da Câmara Municipal de Leiria em 26 de Janeiro de 1988;

b) Por outro lado, a construção que se está a edificar em tal prédio foi aprovada por deliberação camarária de 15 de Maio de 1991, titulada essa aprovação pelo alvará de licença de construção n.º 961/92;

c) Durante a execução da obra a requerente sentiu necessidade de fazer algumas alterações ao projecto inicial;

d) Em virtude dessas «pequenas alterações» ao projecto inicial, o presidente da Câmara, em 5 de Maio de 1992, ordenou o embargo da obra;

e) Acto que foi executado pelo auto de embargo de 13 de Maio de 1992 e, em consequência, a requerente suspendeu totalmente a execução da mesma obra;

f) Contudo, por deliberação de 25 de Maio de 1992, da autoridade requerida, foi autorizada a renovação da licença de construção e desembargadas as obras «na parte correspondente aos pisos 05 e 04 onde não se verificaram alterações»;

g) Pelo que, no dia 26 de Junho de 1992, a requerente requereu à Câmara Municipal a aprovação do projecto de alterações de arquitectura;

h) Até ao dia 27 de Julho de 1992, aquela autoridade não tomou qualquer decisão sobre a pretensão da requerente e, por maioria de razão, esta não foi notificada de qualquer acto administrativo a ela relativo;

i) Em reunião de 31 de Julho de 1992, a autoridade requerida deliberou indeferir o projecto de alterações;

j) Dessa deliberação interpôs a recorrente o competente recurso contencioso e requereu a suspensão de eficácia;

l) Por deliberação de 14 de Agosto de 1992, a Câmara Municipal ordenou («confirmou») o embargo extensivo a toda a obra, em virtude do indeferimento do projecto de alterações;

m) Inconformada com tal acto, a ora recorrente interpôs recurso para o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, processo que correm os seus termos sob o n.º 380/92;

n) Simultaneamente requereu a suspensão jurisdicional da eficácia de tal acto, que ordenava o embargo total da obra;

o) A recorrente prosseguiu, após aquele momento (notificação do requerimento de suspensão da eficácia do acto administrativo recorrido), a execução da construção;

p) Mas o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, por sentença de 3 de Novembro de 1992, indeferiu o requerimento de suspensão de eficácia;

q) A requerente interpôs recurso dessa sentença para este Supremo Tribunal, admitido por despacho de 18 de Novembro de 1992;

r) Em 27 de Novembro de 1992, a Câmara Municipal resolveu manter o embargo (é desta deliberação, como resulta do anteriormente exposto, que a recorrente requereu a suspensão de eficácia ao Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra e que, não tendo sido deferida, motivou o presente recurso).

5 — A sentença impugnada pondera que o acto questionado — a deliberação de 27 de Novembro de 1992 —, praticado ao abrigo do artigo 80.º, n.º 1, da LPTA, cuja suspensão de eficácia se pretende, se configura como um acto administrativo definitivo e executório, de carácter positivo, susceptível de recurso contencioso e cuja ilegalidade pode até, segundo certo entendimento, ser sancionada com a nulidade do acto.

E tratando-se de um acto administrativo susceptível de recurso contencioso, com as características indicadas, é igualmente susceptível de pedido de suspensão de eficácia.

A norma do n.º 3 do artigo 80.º da LPTA tem apenas em vista aqueles casos em que a Administração, apesar de notificada nos termos

do n.º 1 do mesmo artigo, prossiga, sem mais, a execução do acto recorrido.

Assim, e passando a apreciar o pedido formulado, debruçou-se sobre os requisitos do artigo 76.º, n.º 1, da LPTA.

Quanto ao da alínea a) dessa disposição, considerou que os prejuízos invocados pela recorrente são facilmente traduzíveis em valor monetário, dado que são constituídos pelos encargos de financiamento, atrasos nas vendas de fracções já determinadas do prédio em causa, que traduzem igualmente encargos financeiros (se necessário recorrer a empréstimos) ou redução temporária de receitas (se demonstrar que teve procura). A alegada paralisação da actividade da recorrente — sem, todavia, especificar factos concretos que daí resultariam, nem por mera indicação dos seus encargos actuais, para além dos derivados dos financiamentos —, pela forma como vem indicada, não faz temer qualquer produção de prejuízo insusceptível de valoração pecuniária, insusceptibilidade que caracteriza o aludido prejuízo de difícil reparação, integrando tal conceito.

E concluiu, assim, pela não verificação do apontado requisito.

Quanto ao da alínea b), ponderou que as normas legais que regulam o licenciamento de obras particulares e de loteamentos visam, sobretudo, a defesa do interesse público; daí dever entender-se que qualquer infracção àquelas normas constituirá lesão do mesmo interesse.

Ora, se uma obra está a ser executada contrariando o projecto concretamente aprovado (este tendo em vista princípios estabelecidos não só nas normas legais mas também nos regulamentos dos planos gerais de urbanização ou ainda os princípios gerais a que devem obedecer a implantação de edifícios no meio urbano), permitindo a lei que tais obras sejam embargadas ou impondo mesmo à Administração que proceda ao seu embargo, a suspensão do acto administrativo que o determinou ou, como é o caso, ordenou a manutenção do embargo, com alegados fundamentos integrando o acto, determinaria, necessariamente, grave lesão do interesse público, que à mesma Administração cabe defender, dentro da legalidade que lhe cabe observar.

Deste modo, não se concretizou, no caso em apreço, o pressuposto vertido na alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º de LPTA.

E invocando a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo no sentido de que para a suspensão da eficácia dos actos administrativos os três requisitos do n.º 1 daquele artigo devem verificar-se cumulativamente, e não se verificando os dois indicados, julgou sem interesse a indagação relativa ao requisito da alínea c) do mesmo preceito para decidir, como decidiu, o indeferimento da pretensão.

6 — Nas alegações para este Supremo Tribunal, a recorrente sustenta que a decisão impugnada não fez correcta interpretação e aplicação dos preceitos legais, e, depois de descrever o enquadramento fáctico necessário à resolução do litígio, passa a criticar o julgado na perspectiva dos requisitos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, a que acrescentou considerações jurídicas sobre o que chama «o direito à tutela jurisdicional efectiva».

6.1 — Quanto ao requisito da alínea a), insiste em que a não suspensão da eficácia do acto sempre lhe causará prejuízo irreparável ou, pelo menos, de difícil reparação.

Para tanto, invoca ser uma sociedade comercial cujo objecto consiste na «compra, venda e aluguer de bens móveis e imóveis, elaboração

de estudos e projectos urbanísticos, técnicos e financeiros, execução de planos de urbanização, construção civil e exploração turística e empreendimentos industriais».

No exercício da sua actividade, *apenas* está a desenvolver actualmente o empreendimento em causa, não dispondo, dessa forma, de outros apartamentos para venda.

Tinha programado a sua actividade no sentido de se concentrar na venda das fracções do edifício em causa, uma vez que ele se encontra já em fase de acabamento.

Por outro lado, para a execução da construção recorreu a financiamento exterior, estando a suportar os encargos daí derivados, acrescentando que já celebrou vários contratos-promessa de compra e venda relativos a fracções do edifício em causa.

Além disso, adjudicou a sua construção a outra empresa.

Deste enquadramento fáctico resulta evidente que a execução do acto provocaria prejuízos irreparáveis ou, pelo menos, de difícil reparação:

a) Porque ficaria privada de obter os rendimentos da sua actividade social, pois do embargo da construção resultará a impossibilidade de proceder à venda de fracções autónomas;

b) Aquela execução conduziria à total paralisação da sua actividade;

c) Paralisação grave, sublinhada pelos encargos acrescidos que dessa execução derivariam (para além dos encargos normais de estrutura, ver-se-ia obrigada a suportar os do financiamento anterior contraído);

d) Teria de suportar as indemnizações que fossem devidas pelo incumprimento dos contratos-promessa, bem como as que fossem devidas pelo incumprimento do contrato de empreitada que celebrou para a construção do edifício; e

e) Nenhuma empresa tem capacidade para suportar tais encargos durante um período de tempo mais ou menos longo sem que simultaneamente possa exercer a sua actividade e obter os rendimentos que lhe são inerentes e, muito menos, uma empresa de reduzida dimensão como é a recorrente, que de momento apenas estava a realizar um único empreendimento;

f) O prolongamento de tal situação pelo tempo necessário à decisão do recurso contencioso de anulação põe em risco a própria subsistência da recorrente;

g) A sua própria imagem e clientela ficam em causa, num mercado competitivo como é o de Leiria, em caso de incapacidade de cumprimento das relações contratuais assumidas, situação que não só põe em causa a manutenção da clientela face ao incumprimento dos contratos como abala a credibilidade na angariação de novos clientes;

h) Assim, a simples paralisação da actividade traz, só por si, prejuízos cuja extensão e alcance não é determinável;

i) Com efeito, não podia nem pode alegar quais os prejuízos que resultariam da referida paralisação, com excepção dos relativos à perda de clientela, à própria inviabilidade económica da empresa ou, caso o embargo se mantivesse por muito tempo, à falência da empresa;

j) Alegar outros prejuízos, em concreto, seria tentar fazer futurologia, já que eles só poderão ser determinados se e quando se verificar a paralisação da actividade;

l) Não se vê como é que, no entendimento do tribunal *a quo*, podem contabilizar-se prejuízos que nem sequer são determináveis neste momento, como poderá ser o caso da falência da recorrente,

caso o embargo fosse executado por um período de tempo mais prolongado;

m) Tal entendimento obrigaria o particular a fazer prova da sua própria falência no requerimento da suspensão de eficácia, quando o que se pretende e o que a lei visa afastar é exactamente a mera probabilidade dessa falência.

6.2 — Quanto ao requisito da alínea b), a crítica dirige-se ao facto de a sentença recorrida se ter fundado na existência de simples lesão do interesse público, o que só seria incontestável se se partisse da presunção de legalidade do acto *sub judice*.

Mas não se compreende como é que o tribunal alcançou a conclusão de que tal lesão é *grave*.

Ora, a gravidade ou não da lesão do interesse público tem que ver com as características específicas do caso concreto, e que não pode fundar-se em juízo abstracto, que sempre poderia aplicar-se a qualquer requerimento de suspensão.

Por outro lado, dizer-se que as normas jurídicas que regulam a matéria visam prosseguir o interesse público constitui afirmação que poderia ser aplicada a qualquer procedimento, independentemente da matéria.

Partir da presunção de legalidade para afirmar que a autoridade administrativa em causa podia ou mesmo devia ter feito o que fez é igualmente aplicável a qualquer requerimento de suspensão, pois a presunção de legalidade consiste exactamente em presumir que essa autoridade agiu conforme à lei, ou seja, como a lei lhe permite ou obriga.

É manifesto e inquestionável que a sentença recorrida não fundamentou minimamente as razões que conduziram à conclusão da existência de grave lesão do interesse público.

E isso porque não existe no caso qualquer *grave* lesão, sendo mesmo duvidosa a existência de qualquer lesão.

Conforme alegou no seu requerimento de suspensão, a autoridade recorrida deliberou em 2 de Outubro de 1992 «concordar em termos legais e técnicos» com o projecto de alterações ao loteamento, alterações que, de acordo com a sua deliberação de 31 de Julho de 1992, permitiria aprovar posteriormente o projecto de alterações de arquitectura e legalizar as obras entretanto executadas.

De acordo com essa deliberação de 2 de Outubro, entendeu a autoridade recorrida que o interesse público urbanístico é prosseguido tão bem ou melhor com as alterações introduzidas do que com o projecto inicialmente aprovado.

Não se compreende, deste modo, que se invoque agora o interesse público urbanístico como fundamento de indeferimento do requerimento de suspensão de eficácia do embargo.

É que o interesse público urbanístico definido por lei encontra-se consagrado nas normas materiais que fixam os índices e parâmetros urbanísticos e as regras relativas à construção e não nas normas procedimentais que se relacionam com a necessidade de licenciamento prévio. Este segundo tipo de normas assume uma natureza instrumental em relação às primeiras, pois apenas visa que as autoridades administrativas controlem o respeito de tais índices e parâmetros.

Ora, se a autoridade recorrida expressamente reconheceu e assumiu que o projecto apresentado está correcto de um ponto de vista legal e técnico, frisando, dessa forma, que o projecto cumpre as normas legais aplicáveis e que no campo da sua discricionariedade concorda

com as alterações propostas pela recorrente, não é possível entender que existe grave lesão do interesse público, quando apenas está em causa a ordem cronológica dos factos.

Isto é, o fundamento do embargo consiste tão-só no facto de a recorrente ter iniciado a execução anteriormente à apresentação do projecto de alterações, ainda que a autoridade recorrida concorde que o melhor para a prossecução do interesse público é executar a obra nos termos em que a recorrente a está a executar.

Forçoso é, pois, de concluir que a suspensão da eficácia do acto não causa grave lesão do interesse público, pelo que deveria ter sido concedida.

Tratando-se de alterações de «reduzida importância», maioritariamente no interior do edifício e implicando a redução dos próprios índices da construção, é manifesto que da suspensão da eficácia não resulta qualquer lesão do interesse público e muito menos grave.

6.3 — Enfim — e quanto ao invocado «direito à tutela jurisdicional efectiva» —, após produzir várias considerações de ordem jurídico-constitucional, e após citar opiniões da doutrina, nacional e estrangeira, e alguma jurisprudência, a recorrente defende uma concepção adversa a uma configuração restritiva da suspensão jurisdicional da eficácia, que, no seu entender, só se justifica pela sobreposição do interesse público aos interesses privados, pelo que só não deve ser concedida em casos extremos de necessidade do interesse público na imediata execução do acto.

Na verdade — acrescenta —, não basta que se mantenha o privilégio da execução prévia, que haja conveniência para o interesse público na execução do acto, sendo necessário que este o exija em termos de necessidade absoluta, tanto mais que conveniência se pressupõe com a simples prática do acto.

Assim — e em conclusão — é manifesto que do exposto resulta que o artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, com a interpretação que lhe foi dada na sentença recorrida, é inconstitucional por violação do «direito à tutela jurisdicional efectiva» consagrado nos artigos 20.º e 268.º, n.ºs 4 e 5, da Constituição.

7 — As contra-alegações da Câmara Municipal de Leiria, formuladas em termos sucintos, não aportam ao debate considerações jurídicas de relevo, limitando-se a pugnar pela intangibilidade da decisão recorrida.

8 — Vêm os autos à presente sessão, sem precedência de vistos, nos termos do n.º 4 do artigo 78.º da LPTA.

Cumpra conhecer e decidir, começando por apreciar a questão suscitada pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público (supra n.º 3) que, em seu entender, impõe a rejeição do recurso.

9 — No recurso n.º 31 691, que corre termos na 1.ª Subsecção, foi proferido acórdão, em 11 de Março de 1993, que negou provimento ao recurso jurisdicional da recorrente, que interpusera recurso da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, a qual indeferira o pedido de suspensão de eficácia da deliberação da Câmara Municipal de Leiria, de 14 de Agosto de 1992 [v. supra n.º 4, alíneas l) a n) e p)], que ordenara o embargo extensivo a toda a obra.

Nos termos do artigo 80.º, n.º 3, da LPTA, a recorrente solicitou também a *declaração de ineficácia* da deliberação de 27 de Novembro de 1992, que considerou como de *execução* da deliberação de 14 de Agosto de 1992, provisoriamente suspensa até ao trânsito em julgado da decisão do pedido, por não constituir a *resolução fundamentada* prevista no n.º 1 daquele artigo 80.º No processo em referência, a

Câmara Municipal de Leiria deduziu oposição ao pedido de declaração de ineficácia.

O acórdão negou provimento ao recurso jurisdicional, nele se estatuinto como segue: «O que necessariamente implica o indeferimento do pedido de declaração de ineficácia da deliberação camarária de 27 de Novembro de 1992, que, com fundamento no disposto na parte final do artigo 80.º da LPTA, manteve o embargo da obra.

Pois, verificada a correcção jurídica da decisão que não suspendeu a eficácia da deliberação que ordenou o embargo, não teria sentido declarar a ineficácia de um acto administrativo que, no fundo, lhe deu seguimento.».

Quer isto dizer que, naquele recurso, foi questionada a ineficácia da deliberação de 27 de Novembro de 1992 e este Tribunal indeferiu o pedido da correspondente declaração.

Pretende a recorrente, no presente recurso, voltar a discutir tal deliberação, através de diferente e nova qualificação jurídica — um *novo acto* de embargo administrativo, definitivo e executório, em virtude de «afectar a suspensão de eficácia em vigor», para além de assentar em diferentes pressupostos —, e pedir a sua suspensão, sem deixar de a criticar, como fez no anterior recurso, por não ser «uma resolução fundamentada» em que se reconheça a grave urgência para o interesse público na imediata execução, meios estes que não estava impedida de invocar no anterior recurso.

Perante isto, cabe decidir se estamos perante uma hipótese de *caso julgado*, como defendeu o digno magistrado do Ministério Público (v. supra n.º 3). Dado que o acórdão de 11 de Março de 1993 ainda não transitou, aquela excepção não se verifica. Tal não impede que se analise a hipótese de *litispêndia*, que também pressupõe a repetição de uma causa, mas estando a anterior ainda em curso.

Para o efeito, há que recordar o disposto no artigo 498.º do Código de Processo Civil (supletivamente aplicável por força do artigo 1.º da LPTA), segundo o qual são requisitos comuns à litispêndia e ao caso julgado a identidade de sujeitos, pedido e causa de pedir.

Há identidade de *sujeitos* quando as partes são as mesmas sob o ponto de vista da sua qualidade jurídica. Há identidade de *pedido* quando numa e noutra causa se pretende obter o mesmo efeito jurídico. Há identidade de *causa de pedir* quando a pretensão deduzida nas duas acções procede do mesmo facto jurídico. Que as partes (recorrente e recorrido) são as mesmas do ponto de vista da sua qualidade jurídica, é manifesto. Que com o pedido de declaração de ineficácia no primeiro recurso e com o pedido de suspensão de eficácia no presente se pretende obter o *mesmo efeito jurídico* não existem grandes dúvidas: esse efeito é a paralisação da eficácia da deliberação de 17 de Novembro de 1992, através da declaração do acto qualificado *como de execução*, no primeiro caso, mediante a providência da *suspensão de eficácia*, no segundo. Com esta diferença: a declaração de ineficácia pode avaliar-se como medida de mais forte tutela dos interesses da recorrente do que a simples suspensão da eficácia do acto.

Mas a substância das coisas permanece inalterada do ponto de vista dos efeitos jurídicos pretendidos.

Concluir de outra maneira é render culto à prevalência de considerações formalistas sobre a substancial identidade dos actos, a partir de diferente qualificação jurídica, potenciadora de reapreciação, após o desenrolar de um processo em que se concluiu, como se disse, pelo indeferimento do pedido de declaração de ineficácia do *mesmo acto*.

Ora, como claramente se exprime o Código de Processo Civil, tanto a excepção de litispendência como a do caso julgado *têm por fim evitar que o tribunal seja colocado na alternativa de contradizer ou de reproduzir uma decisão anterior* (artigo 497.º, n.º 2).

Com o presente recurso, a recorrente pretende, de facto, que este Tribunal diga agora o contrário do que disse no recurso n.º 31 641, isto é, que decida autorizar a suspensão de eficácia do *mesmo acto* (a deliberação de 27 de Novembro de 1992) cuja declaração de ineficácia *necessariamente* negou, na medida em que negou provimento ao recurso jurisdicional.

É visível que a recorrente pretende, com base em diferente qualificação jurídica de um mesmo acto, conseguir agora o que não conseguiu no anterior recurso, onde teve oportunidade de explicar as suas razões e de invocar os meios pertinentes.

Acontece que o acórdão de 11 de Março verificou a «correção jurídica» da decisão que não suspendeu a eficácia da deliberação ordenadora do embargo e julgou sem sentido declarar a ineficácia de um acto administrativo (a deliberação de 27 de Novembro de 1992) *que lhe deu seguimento*, nesta parte coincidindo com a qualificação da própria recorrente que, como se disse, ao solicitar aquela declaração o considerou como de *execução* da deliberação impugnada, apontando-lhe o *vício* de não constituir a *resolução fundamentada* prevista no n.º 1 do artigo 80.º da LPTA.

Ora, no presente recurso, se bem que a esse vício tenha aludido, de passagem (no artigo 27.º da petição), inflecte a sua argumentação no sentido de pôr em relevo a verificação dos requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da mesma LPTA, como fundamento do pedido.

Tal não significa, porém, que não haja identidade de *causa de pedir*, porque a pretensão deduzida num e noutro recurso procede do mesmo *facto jurídico* (a deliberação de 27 de Novembro de 1992), embora revestido de diferentes roupagens jurídicas. Quanto a este ponto, é pertinente a observação, retirada da lição de Alberto dos Reis (v. supra n.º 3).

Estamos, pelo exposto, perante uma situação de litispendência bem apoiada nos factos descritos. E, como tal, obsta ao conhecimento do pedido, sendo de conhecimento oficioso [Código de Processo Civil, artigos 493.º, n.º 2, 494.º, n.º 1, alínea g), e 495.º].

Termos em que, dela conhecendo, decidem não tomar conhecimento do recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 60 000\$ e a procuradoria em 30 000\$.

Lisboa, 27 de Abril de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Concursos. Aviso de concurso. Ratificação. Classificação final. Arredondamento. Fórmula de avaliação. Método de selecção. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A decisão do membro do Governo de recurso hierárquico da homologação da lista de classificação final do concurso (artigo 34.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro), negando provimento a tal recurso, ratifica o seu procedimento no que diz respeito à eventual ilegalidade do mesmo, resultante de o júri respectivo ter sido ele a aprovar os termos do correspondente aviso de abertura.*
- 2 — *A classificação final dos candidatos é feita até às décimas, sem arredondamento, salvo a hipótese prevista na parte final do n.º 4 do artigo 32.º daquele diploma.*
- 3 — *O júri do concurso não carece de explicitar as razões pelas quais adoptou no concurso certa fórmula e não outra ou outras para a avaliação curricular.*
- 4 — *Também não carece de fundamentação a decisão de não incluir a entrevista entre os métodos de selecção a aplicar no concurso.*

Recurso n.º 27 977, em que são recorrente Maria de Fátima Morgado Zabelo Balseiro e recorrido o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Maria de Fátima Morgado Zabelo Balseiro, melhor identificada nos autos, vem recorrer para esta Secção do despacho do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação de 19 de Outubro de 1989, que negou provimento ao recurso hierárquico, por si também interposto junto desta autoridade, visando o acto de homologação, por parte do subdirector-geral para a Cooperação, de 11 de Agosto de 1989, da lista de classificação final do concurso interno condicionado de acesso para o preenchimento de um lugar de chefe de secção do quadro da Direcção-Geral para a Cooperação, lista essa na qual a recorrente surgiu colocada em 3.º lugar.

Alegou como fundamento do seu pedido vício de forma (falta de fundamentação) e vício de violação de lei.

Requeru a citação, como contra-interessados a quem a procedência do recurso poderia prejudicar, dos dois primeiros classificados no referido concurso.

Notificada para responder, a autoridade recorrida veio a fazê-lo da forma constante de fls. 51 a 62, defendendo aí o improvimento do recurso.

Os recorridos particulares foram citados, mas nenhuma posição vieram a tomar, contudo, no processo.

Alegou depois a recorrente da forma constante de fls. 68 a 77, aí formulando as seguintes conclusões que se transcrevem:

«a) O júri adulterou os resultados do concurso ao atribuir ao conconcorrente classificado em 1.º lugar uma pontuação superior à que correspondia às respectivas habilitações literárias;

b) O júri suprimiu incompetentemente dos métodos de selecção a utilizar no concurso o método de selecção 'entrevista';

c) Não é da competência do júri a elaboração do aviso de abertura do concurso;

d) Apenas são da competência do júri as operações do concurso (cf. o artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro), e a elaboração do aviso de abertura do concurso não é uma operação deste;

e) O processo do concurso inicia-se com a publicação do respectivo aviso de abertura na 2.ª série do *Diário da República* (cf. artigo 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88), sendo, portanto, a elaboração do respectivo aviso anterior ao início do processo do concurso;

f) A Administração só pode actuar dentro dos limites estritos da respectiva competência, e não ao abrigo de que não existe qualquer interdição legal que o impeça;

g) O júri não cumpriu suficientemente a exigência legal de fundamentação;

h) O júri não fundamentou por que adoptou as fórmulas a que se autovinculou, as quais não têm as ponderações usualmente utilizadas nos concursos da função pública;

i) O júri não fundamentou que as ponderações que adoptou, diversas das habitualmente utilizadas em idênticos concursos, estavam de acordo com as exigências da função;

j) O júri não fundamentou que as ponderações adoptadas e privilegiação de uns factores em detrimento de outros eram as mais adequadas à avaliação das aptidões profissionais dos candidatos, atendendo à área para que o concurso foi aberto;

l) O júri não fundamentou por que eliminou o método da 'entrevista' dos métodos de selecção a utilizar no concurso;

m) As decisões do júri contestadas não se integram no domínio da discricionariedade técnica;

n) O concurso para chefe de secção não podia ser classificado como 'concurso interno condicionado', mas apenas como 'concurso interno geral';

o) A vaga existente era a de chefe de secção de contabilidade e administração geral e resultou da aposentação da respectiva titular, Marília Benvinda Moreno;

p) Foi nessa vaga que foi provido o candidato classificado em 1.º lugar, Croiolano Francisco Lobato de Faria, que, entretanto, já passou à aposentação;

q) Foram infringidos os artigos 1.º, n.º 1, alíneas b), d) e e), 6.º, n.º 3, alínea b), 9.º, n.º 2, 10.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, alínea b), e 32.º, n.º 1, todos do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro; artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa;

r) Dessas infracções resultaram os vícios de forma (por falta de fundamentação) e de violação de lei;

s) O vício de forma e a violação de lei constituem fundamentos de anulação.»

Remata as suas alegações, cujas conclusões se acabaram de transcrever, com a formulação do pedido do provimento do recurso e a anulação do acto recorrido.

Contra-alegou a autoridade recorrida mantendo as posições que já defendera na sua resposta, concluindo, como nesta, pelo improvimento do recurso.

O Ex.º Magistral do Ministério Público junto desta Secção emitiu o seu parecer a fls. 87-88, aí sustentando o provimento do recurso,

isto pelos fundamentos das conclusões c) e f) das alegações da recorrente, às quais aderiu, cuja matéria — ainda no seu entender — deveria ser de conhecimento prioritário por este Supremo Tribunal.

Na verdade — discorre o mesmo ilustre magistrado —, o júri do concurso em causa é que elaborou o aviso do mesmo, onde se fixaram as suas condições e requisitos, bem como os métodos de selecção, matérias estas que no entanto são da competência da entidade que autoriza a abertura do concurso e não do júri, violando-se, consequentemente, as normas dos artigos 10.º, alínea a), e 16.º do Decreto-Lei n.º 498/88.

Colhidos os vistos legais e redistribuído o processo ao presente relator (4 de Janeiro de 1993), cumpre decidir, começando por se fixar a matéria de facto pertinente.

Por informação de 2 de Novembro de 1988, do director-geral da Direcção-Geral de Cooperação, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (informação n.º 6/RA/88), foi proposta ao Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação a abertura de concurso de provimento interno de acesso para o lugar de chefe de secção da repartição administrativa do quadro daquela Direcção-Geral, nos termos referidos na mesma informação, os quais, quanto aos métodos de selecção a utilizar naquele concurso, referiam a avaliação curricular e a entrevista.

Tal informação mereceu, do mencionado membro do Governo, em 21 de Novembro de 1988, o despacho de «aprovo», despacho este que nunca chegou a ser publicado.

Tendo o júri do mencionado concurso — cuja constituição constava da informação mais acima referida — elaborado o respectivo aviso e remetido este à repartição administrativa da Direcção-Geral de Cooperação (nota interna n.º 404/DJC/89, de 16 de Março de 1989) para publicação no *Diário da República*, a chefe daquela repartição elaborou a informação n.º 32/RA/89, de 17 de Março de 1989, onde, pelas razões aí aduzidas, se propunha que o concurso fosse aberto como concurso interno condicionado.

Esta informação mereceu, do respectivo director-geral, o seguinte despacho, datado de 20 de Março de 1989:

«O projecto de aviso de abertura do concurso deveria ter sido feito na base da lei antiga se o júri, como seria desejável, tivesse dado execução ao despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado de 21 de Novembro de 1988, imediatamente a seguir a esta data.

Mas é espantoso que se submeta à consideração superior um aviso feito à luz de legislação revogada!

É necessário cancelar os preparativos já feitos para a abertura deste concurso e nomear novo júri.

Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 498/88, designo [...] [seguem-se os nomes dos membros do júri].

Entretanto foi colhido o parecer da Direcção-Geral da Administração Pública, da Secretaria de Estado do Orçamento, sobre a conformidade legal da pretensão de o mencionado concurso ser de natureza interna condicionada, tendo aquele serviço, pelo seu ofício n.º 109/DRSO/2.0/89, informado negativamente, pelas razões que nele melhor se lêem, por entender que à categoria de chefe de secção, sendo um lugar não inserto em carreira, deveria corresponder um concurso interno de ingresso, aberto a todos os funcionários, independentemente do serviço ou organismo a que pertençam.

Sobre tal ofício, o director-geral da Direcção-Geral de Cooperação, datado de 9 de Junho de 1989, lançou o seguinte despacho:

«Deverá proceder-se em relação a este concurso em moldes idênticos aos que a Direcção-Geral do Pessoal segue nos concursos semelhantes que por ela correm e a que se refere o parecer infra — abertura de concurso interno condicionado.»

Este parecer, lançado no mesmo ofício, era do seguinte teor (parecer de 29 de Maio de 1989):

«Foi consultado o Dr. Manso Preto da Direcção-Geral do Pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que me disse ser de avançarmos nos termos anteriormente previstos, uma vez que há um parecer da Procuradoria-Geral da República, como consta da Auditoria do Ministério dos Negócios Estrangeiros, afirmando ser o lugar de chefe de secção um lugar de acesso.»

Em 12 de Junho de 1989, o júri do mencionado concurso, na sua reunião então efectuada, depois de tomar conhecimento do acima referido despacho de 9 de Junho de 1989, do director-geral da Direcção-Geral de Cooperação, aprovou o aviso de abertura do concurso interno condicionado, que é reproduzido a fls. 11-13 dos presentes autos, onde se previa como método de selecção o da avaliação curricular nos termos referidos no n.º 1, alínea b), do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 498/88, devendo nela ser considerados a classificação de serviço, a experiência profissional nas correspondentes áreas funcionais, o nível de habilitações literárias e a formação profissional complementar.

A esse concurso requereu a ora recorrente, bem como outros cinco funcionários da Direcção-Geral de Cooperação — todos nela primeiros-oficiais — a sua admissão, admissão essa que se veio a verificar (reunião do júri de 24 de Julho de 1989).

Nessa mesma reunião, o júri deliberou aprovar a fórmula a utilizar na avaliação curricular dos concorrentes, a qual ficou anexada à respectiva acta, e que aqui se dá por reproduzida.

Na reunião de 31 de Julho de 1989, o júri procedeu à classificação e ordenação dos candidatos, conforme as operações que se encontram discriminadas na folha anexa à acta daquela reunião e que aí se podem ler com mais detalhe, tendo daquela resultado:

- 1.º Croiolano Francisco Lobato de Faria — 16,5;
- 2.º Margarida de Sena Gomes — 15,9;
- 3.º Maria de Fátima Morgado Zabelo Balseiro — 15,2;
- 4.º Maria Helena Ribeiro Nunes Catalão — 14,4;
- 5.º Maria José de Almeida Barros — 14,2;
- 6.º José António Caetano Castanho Gomes — 13,8.

Esta lista de classificação e ordenação dos candidatos foi depois homologada por despacho de 11 de Agosto de 1989, do subdirector-geral da Direcção-Geral de Cooperação.

Por petição entrada no Gabinete do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação em 25 de Agosto de 1989, a ora recorrente impugnou hierarquicamente junto desta autoridade aquele despacho homologatório de 11 de Agosto de 1989, por discordar do lugar que na classificação que o teve por objecto lhe cabia (3.º).

Articulou e concluiu nos termos que melhor se vêem dessa mesma petição, e que aqui se dão por reproduzidos.

Por despacho de 1 de Setembro de 1989, a autoridade *a quo* entendeu conveniente colher na matéria o parecer da Auditoria Jurídica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, órgão esse que em 22 de Setembro de 1989 o elaborou, concluindo, pelas razões no mesmo aduzidas para que se remete, no sentido do improvimento do recurso hierárquico.

Sobre tal parecer exarou o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação despacho de «concordo». Este o acto contenciosamente impugnado no presente recurso.

Vindo invocados, no mesmo recurso, vício de violação de lei e de forma, por insuficiência, logo, falta de fundamentação do acto recorrido, importa começar pela apreciação daquele primeiro, por assim se reputar mais eficaz a tutela dos direitos e interesses da recorrente e que esta alega violados pelo mencionado acto.

E, nesse âmbito, conforme pondera a esse respeito o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no seu já referido parecer final, há que reservar a nossa apreciação desde logo à ilegalidade invocada pela recorrente, nessa parte secundada por aquele ilustre magistrado, resultante de no concurso em causa o respectivo júri ter aprovado o aviso correspondente, com a fixação do método de selecção escolhido (avaliação curricular), o que tudo estaria cometido não à competência daquele órgão mas antes à do que decide da abertura do mesmo concurso.

Na verdade, a precedência que se impõe na análise desta vertente do alegado vício de violação de lei resulta da circunstância de tal vício — a existir — se posicionar na fase inicial do procedimento do concurso, viciando-o assim na sua totalidade.

Passando a conhecer de semelhante vício, importa desde logo aceitar, por indiscutível — tal facto decorre da matéria de facto acabada de apurar —, ter sido o júri do concurso quem, no mesmo, fixou tanto o *método de selecção* a nele observar (avaliação curricular) como as próprias *fórmulas* adoptadas para o efeito.

Ora, por mera facilidade de raciocínio, vamos admitir que, tal como defende a recorrente, com o apoio do Ministério Público, na competência dispositiva daquele não caíam as aludidas matérias, não importando apurar neste momento quem a deteria.

Se assim porventura fosse, a verdade é que o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, no âmbito do recurso hierárquico de onde resultou a prática do acto agora contenciosamente impugnado, decidiu essa mesma questão da incompetência do júri, que a recorrente entre outros lhe colocara, julgando-a improcedente.

Por via dessa decisão, aquela autoridade ministerial — que indiscutivelmente detém poderes de direcção e superintendência sobre o júri do concurso — fez sua a deliberação deste último que se dizia viciada de incompetência, o que significa que a *ratificou*, sanando-a daquele seu possível vício, tudo se passando assim como se as deliberações do júri nas matérias em causa tivessem sido *ab initio* tomadas pelo órgão competente para tal.

Improcede assim o alegado vício.

Como, pelo mesmos motivos, também improcede o que resultaria de o mesmo júri ter «suprimido» a entrevista como método de selecção, entrevista que se encontrava prevista — assim alega a recorrente — no aviso do concurso aprovado por despacho de 21 de Novembro de 1988 do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.

Quer o posterior despacho do director-geral da Direcção-Geral da Cooperação tenha o sentido de abrir um *novo concurso* quer tenha o sentido de se *inserir no anterior* a que dizia respeito o despacho daquele Secretário de Estado de 21 de Novembro de 1988, a verdade é que todo o procedimento do concurso resultou ratificado pelo posterior despacho do mesmo membro do Governo de 11 de Agosto de 1989, que é o acto contenciosamente impugnado.

Improcede também o vício nesta sua vertente da incompetência do júri.

Apreciemos, agora, a ilegalidade apontada ao acto recorrido resultante de ele ter feito uma pontuação dos recorrentes, na parte que diz respeito ao candidato nela graduado em 1.º lugar (Croiolano Francisco Lobato de Faria), superior à que lhe caberia de acordo com as respectivas habilitações literárias.

É certo que este candidato, por não possuir o curso complementar dos liceus (por lhe faltar aprovação numa das disciplinas), só podia ser classificado, quanto ao factor «habilitações literárias», com a pontuação de 18 e não de 20 como erradamente fez o júri (v. fl. 217 do volume 1 do instrutor).

Só que introduzida aquela pontuação na fórmula da classificação adoptada pelo júri, obtemos, para o referido candidato, uma classificação de 15,8 e não de 16,5, como também erradamente apurou, nesta parte, o júri (v. fl. 218 do referido volume do instrutor).

E naquela classificação de 15,8, contrariamente ao pretendido pela autoridade recorrida na sua resposta, não há que atender às centésimas, uma vez que do n.º 4 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, resulta que a classificação dos candidatos, para efeitos da sua exclusão, é calculada até às décimas e não até às centésimas, o que deverá valer igualmente para a sua classificação final, por aquela regra ser a afloração de um princípio geral na matéria.

Mas se a classificação do primeiro candidato graduado pelo júri deve ser a de 15,8 e não de 16,5, como o mesmo lhe atribuiu, isso só significa que a posição relativa desse mesmo candidato face ao segundo graduado na lista pelo júri — onde surge com uma classificação de 15,9 — deverá ser trocada, passando o primeiro para segundo e este para aquela primeira posição.

Ora, esta alteração, nos termos referidos, das posições relativas dos primeiro e segundo classificados, é insusceptível de se repercutir na posição da ora recorrente na mesma classificação: ela continua em tal classificação a ter o lugar (3.º) e a pontuação (15,2) que já possuía na lista de classificação final realizada pelo júri.

E como o lugar posto a concurso era *um só*, não se vê qualquer utilidade para os interesses da ora recorrente na eventual troca de posições entre os primeiro e segundo classificados na lista final aprovada pelo júri do concurso: a sua graduação ficaria idêntica.

Daí que a eventual anulação do acto impugnado, com esse fundamento, não pudesse projectar quaisquer efeitos, em sede de execução do julgado, na posição da ora recorrente.

E ela carece manifestamente de legitimidade para defender os interesses da segunda classificada, ilegalmente ultrapassada, como vimos, pelo graduado pelo júri em 1.º lugar.

O que tudo significa, por outras palavras, que o agora apreciado vício, tal como vem invocado, improcede, por virtude da sua inoperância, nos aludidos termos.

Passemos finalmente à análise do último vício arguido ao acto impugnado, o da falta da sua fundamentação.

Semelhante vício estrutura-o a recorrente em quatro linhas argumentativas:

O júri não explicitou por que adoptou a *fórmula* que veio a utilizar na apreciação dos factores de ponderação que integram o método de selecção escolhido, a avaliação curricular, atentas as exigências da função correspondentes ao lugar posto a concurso.

Também não explicitou as razões por que, naquela fórmula que escolheu, se afastou da habitualmente seguida no âmbito dos concursos da função pública.

Igualmente o júri não explicou quais os motivos de, na mencionada fórmula de avaliação, ter ponderado mais uns factores do que outros, atendendo à área para que o concurso foi aberto.

Finalmente, o júri não forneceu qualquer explicitação quanto à «eliminação» da entrevista como método de selecção.

Vejam os.

E, antes de mais, recordemos, como resulta da matéria de facto, que, por virtude da deliberação do júri de 24 de Julho de 1989, a fórmula adoptada na avaliação curricular foi a seguinte, medida numa escala de 0 a 20 pontos:

$$AC = \frac{(3EP) + (3HL) + (2CS) + (FPC)}{9}$$

sendo:

AC = avaliação curricular;
EP = experiência profissional;
HL = habilitações literárias;
CS = classificação de serviço;
FPC = formação profissional complementar.

Por sua vez, a experiência profissional foi avaliada segundo esta outra fórmula, que o júri também adoptou:

$$EP = \frac{(a \times 0,7) + (b \times 0,6) + (c \times 0,5)}{3}$$

sendo:

a = tempo de serviço (primeiro-oficial);
b = tempo de serviço na carreira;
c = tempo de serviço na função pública.

Pretende a recorrente, como vimos, que o dever de fundamentação das decisões dos júris, que sobre eles impende, abrangeria as próprias razões da escolha pelo júri do concurso feito das acima descritas fórmulas de apreciação dos factores de ponderação da avaliação curricular.

Mas sem razão, segundo se entende.

Na verdade, aquelas *fórmulas de avaliação* já representam por si a concretização do dever de fundamentação das classificações dadas pelo júri a cada um dos concorrentes, classificações essas que, na ausência das aludidas fórmulas, surgiriam do nada, deixando aqueles na ignorância das diversas operações com base nos quais foram avaliados os diversos factores de ponderação e a forma como cada deles

contribuiu para a classificação final e consequente graduação dos concorrentes.

Representando assim as fórmulas uma explicitação do dever de fundamentação, seria manifestamente excessivo que tal dever se viesse a desdobrar numa *fundamentação da própria fundamentação*, implicando que o júri explicasse aos destinatários (concorrentes) por que escolheu certa fórmula de avaliação e não qualquer outra de todas as hipoteticamente admissíveis no caso, o que, aliás, não se mostraria exequível.

É que a admitir-se a fundamentação da fundamentação cair-se-ia, como já foi observado, num autêntico jogo de espelhos: o dever de fundamentação alimentar-se-ia a si próprio de uma forma inesgotável.

No plano, pois, da fundamentação das classificações atribuídas em concursos no âmbito da função pública, aquela basta-se com a indicação em cada caso das fórmulas de avaliação utilizadas pelo respectivo júri e do modo do seu preenchimento para cada concorrente, por forma a obter-se a classificação final.

É certo — e aqui entra-se na apreciação da segunda linha argumentativa do apontado vício de forma, mais acima referida — que sobre o júri impende o dever de fundamentar o porquê da escolha de certa fórmula de avaliação quando tal escolha se afaste da geralmente seguida nesse domínio no âmbito dos concursos da função pública.

Tal dever especial resulta da regra do artigo 1.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, disposição esta que obriga à fundamentação dos actos administrativos sempre que os mesmos decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes.

Só que, no caso *sub judice*, a recorrente não provou minimamente qual fosse a fórmula habitualmente seguida pelos júris em matéria de avaliação dos factores de ponderação, o que aliás estava ao seu alcance, pois bastaria nesse sentido uma consulta à folha oficial onde tais fórmulas vêm publicadas nos avisos dos concursos a que dizem respeito.

Improcede assim também o vício de falta de fundamentação, na sua vertente acabada de analisar.

Como improcede ainda quanto à diferente ponderação que o júri introduziu, na fórmula utilizada, em relação aos factores dela constantes: enquanto a experiência profissional e as habilitações literárias têm o factor de ponderação 3, a classificação de serviço apresenta o factor 2 e nenhuma a formação profissional complementar.

Só que aqui, para além do que acima se referiu quanto à impossibilidade de uma fundamentação de outra fundamentação, outra dificuldade acresceria, resultante de em tal caso — a admitir-se a necessidade de fundamentação — se exigir do júri a explanação da sua tábua de valores, de carácter eminentemente subjectivo, e assim introduzível em factores de natureza objectiva.

Resta abordar, finalmente, a invocada falta de fundamentação na última das perspectivas por que o faz a recorrente, ou seja, na perspectiva da «eliminação» da entrevista como método de selecção feita pelo júri.

Também aqui carece de razão a recorrente.

Na verdade, a entrevista («a entrevista profissional de selecção») é, a par dos outros indicados no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 498/88, um dos métodos de selecção utilizado.

No caso, como se viu, o adoptado foi o de avaliação curricular [artigo 26.º, n.º 1, alínea b), daquele diploma], a qual podia ou não ser acompanhada daquele outro.

Não houve assim qualquer «eliminação» da entrevista, até do ponto de vista do inicial despacho do director-geral da Direcção-Geral de Cooperação, de 2 de Novembro de 1988, já que o posterior despacho do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação de 19 de Outubro de 1988, agora impugnado, ratificou, nos termos já referidos, o concurso nos moldes em que o júri no caso o fez.

De qualquer modo, afigura-se que o dever de fundamentação só rege para *as operações de classificação do júri*, pois que são estas de que resulta a graduação final dos concorrentes e assim a afectação dos seus direitos ao preenchimento dos lugares postos a concurso, e não já em matéria de escolha dos métodos de selecção a utilizar em cada caso.

Improcede assim o vício de falta de fundamentação, na vertente acabada de analisar.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça de 12 000\$ e a procuradoria de 8000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Recorridos particulares. Convite para regularizar a petição. Caso julgado. Ilegitimidade passiva.

Doutrina que dimana da decisão:

O despacho transitado em julgado, do relator, a convidar o recorrente, nos termos do artigo 838.º, § 1.º, do Código Administrativo, a identificar os interessados a quem o provimento do recurso possa prejudicar, leva, caso aquele não venha a satisfazer tal convite, à rejeição do recurso contencioso por ilegitimidade passiva.

Recurso n.º 28 277, em que são recorrentes Ernesto Luís da Silva e mulher e recorrido o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Ernesto Luís da Silva e mulher, Maria Julieta Simões Valério da Silva, alegando vícios de violação de lei e de forma, vieram impugnar

contenciosamente perante esta Secção, no processo principal (recurso n.º 28 277), o despacho do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território de 29 de Janeiro de 1990, o qual, segundo invocam, determinou «o embargo e a demolição, por parte da Direcção-Geral do Ordenamento do Território, de dois edifícios de sua propriedade construídos no Alto da Forca, na Ericeira», e no processo entretanto apenso a este (recurso n.º 28 489), alegando também vícios de violação e de forma, o despacho daquele mesmo membro do Governo, de 4 de Abril de 1990, por força do qual — assim o afirmam — foi determinado «o embargo e a demolição, por parte da Direcção-Geral do Ordenamento do Território, de quatro edifícios de sua propriedade construídos no Alto da Forca, na Ericeira».

Na petição deste último recurso os recorrentes requereram «a citação edital do signatários da exposição de 13 de Fevereiro de 1989, anexa à certidão que contém o acto objecto do presente pedido de anulação».

Nesse mesmo recurso, o relator de então, sob promoção do Ex.^{mo} Representante do Ministério Público, proferiu o seguinte despacho (fl. 65):

«Deferindo à douta promoção que antecede, e ao abrigo do disposto no artigo 40.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), convido os recorrentes a, no prazo de 10 dias, regularizar a petição de recurso com a indicação da identidade e residência dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar, sob a cominação do § 1.º do artigo 838.º do Código Administrativo.»

Na sequência deste despacho, vieram os recorrentes, mediante requerimento (fls. 68 e seguintes do aludido recurso), e na impossibilidade, segundo alegavam, de decifrar o nome dos outros subscritores da citada exposição, requerer a citação de dois deles, cujos nomes tinham conseguido identificar no mesmo documento (José Manuel Ângelo Roseira e Jaime Salazar de Sousa).

Cumprido que foi o disposto no artigo 43.º da LPTA, respondeu a autoridade recorrida da forma constante de fls. 38 e seguintes, suscitando desde logo, e na parte que agora interessa, a questão da ilegitimidade passiva no recurso principal — ainda não fora ordenada a apensação a este do recurso n.º 28 489 —, nos termos seguintes:

«Conforme resulta do meu despacho sindicado, os moradores do Alto da Forca protestaram legítima e moralmente contra uma violação do disposto num instrumento de planeamento urbanístico, apelando ao Estado para intervir na reposição da legalidade.

O meu despacho veio satisfazer precisamente o requerido por esses moradores, repondo a legalidade, pelo que são os mesmos beneficiários do despacho impugnado, o que determina o interesse em contradizer nos presentes autos.

Acontece, porém, que, não obstante aquela referência do meu despacho, a que acresce a circunstância de em variadas ocasiões, documentadas no processo instrutor, os ora recorrentes terem controvertido graciosamente as razões invocadas por esses interessados, não deram aqueles cumprimento na petição ao disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da LPTA, pelo que ocorre irregularidade da petição que, a não ser suprida, determina a rejeição do recurso.»

Apensado entretanto o recurso n.º 28 489 (despacho de fl. 119 do processo principal), foi ordenada a citação dos recorridos par-

ticulares no referido recurso (os indicados José Manuel Ângelo Roseira e Jaime Salazar de Sousa), o que se cumpriu, fls. 121 e 122 do processo principal, contestando apenas aquele último (v. fls. 125 e seguintes), defendendo o improvimento dos recursos.

Foi então proferido no recurso principal, pelo respectivo relator (fl. 142 do processo principal) — depois de algumas vicissitudes que ao caso não interessam —, o seguinte despacho:

«Tal-qualmente consta do recurso apenso, n.º 28 489, a fl. 65, e de acordo com a posição do Ministério Público nestes autos, convido, nos termos dos artigos 36.º, n.º 1, alínea b), e 40.º, n.º 1, alínea b), da LPTA, os recorrentes a, no prazo de 10 dias, regularizar a petição de recurso com indicação da identidade e residência dos interessados a quem a procedência do recurso possa directamente prejudicar, nos presentes autos, sob a cominação do § 1.º do artigo 838.º do Código Administrativo.»

Vieram então os recorrentes, através do seu requerimento de fl. 145 do processo principal, alegando, tal como já tinham feito no recurso apenso, não terem reconhecido outras assinaturas apostas na «denúncia» feita pelos moradores do Alto da Forca, Ericeira, requerer a citação dos já mencionados dois recorridos particulares, pois apenas se lhes afigurava possível «a citação edital de outros eventuais interessados».

Por despacho do relator de fl. 148 do processo principal, foi ordenada a citação daqueles dois recorridos particulares, o que se veio a fazer (v. fls. 149-150 do mesmo processo).

Depois de algumas vicissitudes processuais, que ao caso não interessa relatar, foram pelos recorrentes, produzidas alegações, os quais concluíram assim:

«Os actos em crise encontram-se feridos de:

1) Vício de forma por falta de fundamentação de facto, violando o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

2) Vício de forma por falta de fundamentação de direito, em violação do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

3) Vício de violação de lei por infringir o artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, os artigos 239.º, 241.º, 266.º e 268.º, n.º 3, 122.º e 290.º, n.º 2, da Constituição, bem como os princípios da certeza e da legalidade do objecto, e ainda o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951, que revogou a imperatividade dos planos;

4) Vício de incompetência por violação do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40 388, de 21 de Novembro de 1955;

5) O acto de notificação do Sr. Ministro do Planeamento e da Administração do Território encontra-se ainda ferido de violação de lei por infringir o princípio da impossibilidade de ratificação de actos nulos (artigos 286.º, 287.º e 288.º do Código Civil e 77.º da Lei das Autarquias Locais — Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março).»

Contra-alegou a autoridade recorrida, defendendo a ilegitimidade passiva nos recursos, conforme já se referiu, e, quanto ao seu fundo, pugnano pelo seu improvimento.

O recorrido particular (Jaime Salazar de Sousa) alegou também, concluindo do seguinte modo:

«1) Só o acto recorrido poderá proteger o património natural da vila da Ericeira, evitando a agressão do ambiente e da arquitectura

paisagista local, e garantir ao recorrido o direito à intimidade da vida privada e ao descanso, direitos constitucionalmente reconhecidos;

2) Os despachos impugnados estão fundamentados de facto e de direito — Decretos-Leis n.ºs 40 388 e 560/71 e o Plano de Urbanização da Ericeira;

3) A norma do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40 388 não está ferida de inconstitucionalidade material por não se tratar do exercício de poderes tutelares, mas antes de poderes autónomos do Governo;

4) O Secretário de Estado proferiu os despachos recorridos no uso de competência delegada validamente, não procedendo o invocado vício de incompetência.»

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no seu parecer final de fls. 238 v.º a 239 v.º, emite a opinião de os recursos deverem ser rejeitados, por proceder a questão da ilegitimidade passiva nos termos em que ela foi suscitada pela autoridade recorrida, e, quanto ao fundo dos mesmos, a não se entender porventura assim, perflha o entendimento de os mesmos não merecerem provimento, apoiando-se na jurisprudência deste Supremo Tribunal, que cita.

Redistribuído o processo ao presente relator e colhidos os vistos, cumpre decidir.

A matéria de facto pertinente é a seguinte:

Por escritura de 30 de Dezembro de 1988, os ora recorrentes adquiriram um lote de terreno para construção urbana, com a área de 1524 m², lote n.º 5, sito nos limites da vila e freguesia da Ericeira e inscrito na respectiva matriz sob o artigo 232, secção E.

Em 7 de Novembro de 1988, pela Câmara Municipal de Mafra, foi emitido o alvará de loteamento n.º 77/88 relativo ao prédio acabado de referir, onde foram autorizados 8 lotes, tendo o lote n.º 5 a área de 1524 m² e onde seria viável a construção de 4 blocos habitacionais com o máximo de 3 pisos e um total de 22 fogos, alvará esse que para todos os efeitos legais, segundo os seus dizeres, «substituiu» e «revogou» o alvará n.º 67/88, de 17 de Outubro de 1988.

Em 6 de Junho de 1989, 5 de Setembro de 1989, 30 de Junho de 1989 e 12 de Setembro de 1989, o recorrente marido obteve os alvarás de licença de obras n.ºs 1223, 1941, 1453 e 2005, da Câmara Municipal de Mafra.

Em 27 de Fevereiro de 1989 deu entrada no gabinete da autoridade recorrida uma exposição, assinada por 26 moradores do Alto da Forca, na vila da Ericeira, do seguinte teor:

«1.º Desde sempre apreciadores das belezas naturais da Ericeira, investiram os signatários as suas poupanças na construção de moradias na zona do Alto da Forca, então considerada, pelos seus difíceis acessos e exposição às intempéries, como zona de escasso interesse.

Puderam, assim, gozar durante algum tempo da tranquilidade do ambiente saudável das suas habitações, harmonicamente integradas na paisagem;

2.º No fim do Verão passado iniciou-se, em terrenos traseiros às suas habitações, a construção de blocos de habitações de quatro pisos, embora a aprovação camarária fosse só para três pisos. A proximidade destas novas construções, em relação às suas moradias, é tal que estas se encontram, agora, completamente devassadas.

Pensamos que a distância que separa as suas habitações das agora construídas não respeita o estipulado sobre cércias do Regulamento das Edificações Urbanas;

3.º Dado que a Câmara Municipal de Mafra não pareceu sensível à exposição que sobre este mesmo assunto os signatários lhe apresentaram no dia 4 de Janeiro deste ano, dirigimo-nos, agora, a V. Ex.^a na esperança que alguma coisa possa ainda ser feita no sentido de ser minimamente preservada a harmonia que deve presidir à construção de novas habitações no nosso país.»

Em 29 de Janeiro de 1990, o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território preferiu o despacho que melhor se pode ler a fls. 13-15 do instrutor apenso e cuja parte dispositiva é a seguinte:

«Determino, ao abrigo do artigo 2.º, parte final, do Decreto-Lei n.º 40 288, de 21 de Novembro de 1955, e do despacho de delegação de competências n.º 90/87, de 2 de Setembro:

O embargo, por parte da Direcção-Geral do Ordenamento do Território, dos dois edifícios a serem construídos no Alto da Forca, na zona R₁ do Plano de Urbanização da Ericeira;

Notificação do particular embargado de que dispõe de um prazo de 30 dias para proceder à demolição dos edifícios embargados, findo o qual, não o fazendo, caberá directamente à Direcção-Geral do Ordenamento do Território a promoção da demolição;

Notificação da Câmara Municipal de Mafra para o envio dos projectos das obras dos edifícios objecto de embargo para a Direcção-Geral do Ordenamento do Território [...]

Em 30 de Novembro de 1990, o Ministro do Planeamento e da Administração do Território proferiu o seguinte despacho:

«Ratifico o despacho de 29 de Janeiro de 1990 do Sr. Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, que ordenou, ao abrigo do artigo 2.º, parte final, do Decreto-Lei n.º 40 388, de 21 de Novembro de 1955, o embargo e demolição de dois edifícios, a serem construídos no Alto da Forca, na Ericeira, em violação ao disposto no Plano Geral de Urbanização da Ericeira.»

Finalmente, em 4 de Abril de 1990, o Secretário de Estado referido proferiu o despacho que se transcreve:

«A complexa configuração urbanística dos prédios abrangidos pelo meu despacho de 29 de Janeiro de 1990 tem feito surgir algumas dúvidas quanto ao efectivo alcance do citado despacho.

Assim, esclareço que são quatro os edifícios abrangidos pelo despacho de embargo, já que todos eles se situam no lote n.º 5 do alvará n.º 67/88, do Alto da Forca, na Ericeira, e todos eles se mostram em desconformidade com o Plano de Urbanização da Ericeira.

Bem actuou pois a Direcção-Geral do Ordenamento do Território ao embargar, como embargou, as obras de construção dos edifícios A, B, C e D, pelo que ratifico o auto de embargo de 2 de Fevereiro daquela Direcção-Geral.

Dê-se conhecimento do presente despacho a S. Ex.^a o Ministro do Planeamento e da Administração do Território, à Direcção-Geral do Ordenamento do Território, à Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo, à Câmara Municipal e ao particular.»

O despacho, acima transcrito na sua parte dispositiva, do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, de 29 de Janeiro de 1990, foi executado, em 2 de Fevereiro de 1990, da forma como consta do «auto de embargo» de fl. 16 do processo principal, o qual aqui se dá como reproduzido.

Exposta a matéria de facto que se julgou pertinente para a decisão de direito, importa, quanto a esta, começar pela *questão prévia*, sus-

citada, como se viu, pela autoridade recorrida e secundada pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no seu parecer final, a qual, a proceder, obsta ao conhecimento do mérito dos recursos e que consiste, tal como já se expôs, na *ilegitimidade passiva*, resultante de os ora recorrentes não terem requerido a citação de todos os subscritores da exposição, dirigida em 27 de Fevereiro de 1989, como igualmente se viu, àquela autoridade e cuja matéria esteve na base dos despachos desta de 29 de Janeiro de 1990 e 4 de Abril de 1991 e do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, de 30 de Janeiro de 1990.

Sem cuidar, agora, de saber se os recursos, o principal e o apenso, se dirigem contra todos esses despachos, a verdade é que seja qual for o âmbito desses recursos, nos mesmos, por despachos do relator de 11 de Janeiro de 1991 (proferido no apenso n.º 28 489) e de 21 de Outubro de 1991 (proferido no processo principal, recurso n.º 28 277), notificados aos ora recorrentes e contra os quais eles não reagiram e transitando assim em julgado, foi decidido, sob promoção do Ministério Público e face à exposição dos moradores do sítio do Alto da Forca, na Ericeira, que esteve na base dos aludidos despachos, a notificação daqueles primeiros para, sob a cominação do § 1.º do artigo 838.º do Código Administrativo, regularizar as suas petições de recurso com a indicação da identidade e residência dos interessados a quem a procedência do recurso pudesse directamente prejudicar.

Só que, também já se viu, os recorrentes, dos 26 subscritores da dita exposição, apenas de 2 deles (José Manuel Ângelo Roseira e Jaime Salazar de Sousa) requereram a citação.

Não o fizeram quanto aos restantes, segundo alegam, por não terem conseguido decifrar o respectivo nome.

Basta, no entanto, ler a exposição, cuja fotocópia se encontra junta a fl. 22 do recurso apenso, mais acima transcrita na matéria de facto, para concluir facilmente que a grande maioria daquelas assinaturas é legível por qualquer leitor de capacidade mediana.

Resulta assim que os recorrentes não deram cumprimento ao ordenado nos citados despachos, já que omitiram a indicação da identidade de todos os interessados a quem a procedência dos recursos poderia prejudicar, requerendo a sua citação.

E, neste momento, atento o trânsito em julgado daqueles despachos, não é lícito discutir se a chamada aos recursos por parte dos referidos interessados é ou não necessária para assegurar, no caso, a legitimidade passiva (v., neste sentido, os acórdãos de 29 de Outubro de 1981, recurso n.º 15 030, *Direito Administrativo*, ano 2.º, n.º 10, p. 32, e de 9 de Outubro de 1990, recurso n.º 27 017).

Em conclusão, pois: procede a invocada questão da ilegitimidade passiva, por falta de cumprimento, por parte dos recorrentes, da indicação de todos os interessados a quem a eventual procedência dos recursos pudesse prejudicar, impondo-se assim a rejeição dos mesmos.

Termos em que se rejeitam os recursos.

Custas pelos recorrentes, com a taxa de justiça de 40 000\$ e a procuradoria de 20 000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Reborião*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Competência, em razão da hierarquia, da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo. Acto administrativo. Director-geral. Substituição do objecto do recurso contencioso. Acto confirmativo. Princípio da igualdade.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Substituído, com trânsito em julgado formal, o objecto do recurso contencioso, passando a ser um acto expresso de indeferimento de um director-geral, quando era inicialmente um acto tácito negativo imputado a um secretário de Estado, mantém-se a competência, em razão da hierarquia, da Secção do Contencioso Administrativo, por se tratar de uma modificação de facto irrelevante.*
- 2 — *Aquele acto expresso de indeferimento é inovador relativamente a anteriores actos de indeferimento da mesma pretensão do interessado de ingressar no quadro geral de adidos, porque assenta em pressupostos de facto que não coincidem nos diferentes pedidos.*
- 3 — *Reduzindo-se o conhecimento do mérito do pedido à violação do princípio da igualdade por parte do acto administrativo em causa, não procede tal fundamento, pois não se descobre um comportamento arbitrário do autor desse acto, na medida em que, por um lado, se trata do exercício de poderes vinculados, com apertados limites na actuação do órgão administrativo, e, por outro lado, não sobressaem elementos que sejam comuns às duas situações postas em confronto, a do recorrente e a de outro interessado que ingressou no quadro geral de adidos.*

Recurso n.º 29 040, em que são recorrente Abubacar Ibraimo e recorrido o Secretário de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Abubacar Ibraimo, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso contencioso «do despacho de indeferimento tácito do Sr. Secretário de Estado do Orçamento, do requerimento de 22 de Dezembro de 1989, em que o ora recorrente solicitou a revisão do seu processo de ingresso» (o ingresso no quadro geral de adidos), fundando a impugnação na nulidade absoluta daquele «despacho de indeferimento tácito» («Dele se recorre por o mesmo ser nulo — nulidade absoluta por natureza» —, assim consta do artigo 20.º da petição de recurso).

2 — Na sua resposta, a autoridade recorrida veio sustentar por se dever «rejeitar liminarmente o presente pedido, por intempestivo e ilegal, ou, se assim não for entendido, ser o mesmo considerado improcedente por não provado».

3 — Ouvindo o recorrente, veio opor-se a esse entendimento e, instruído complementarmente o recurso, a solicitação do Ministério Público, acabou por requerer «a substituição do objecto do recurso, que agora passa a ser a anulação contenciosa do acto expresso (...), ou seja, do despacho de 24 de Maio de 1991, do director-geral da Administração Pública, proferido no uso de poderes subdelegados».

4 — Por despacho do relator, transitado em julgado, foi deferido esse requerimento do recorrente, «ficando substituído o objecto do recurso contencioso e preenchido agora pelo despacho de 24 de Maio de 1991, do director-geral da Administração Pública, com as consequências que daí poderão resultar, face à autoria do despacho».

5 — Nas suas alegações, concluiu assim o recorrente:

«I) A situação do ora recorrente, em termos de efectividade e vínculo, é idêntica à de Francisco Martins Marques, conferente de cargo de 1.ª classe dos CFM de Moçambique;

II) Aquele funcionário requereu ingresso no quadro geral de adidos (QGA), pretensão que lhe foi negada por despacho conjunto dos Secretários de Estado da Integração Administrativa e da Administração Pública de 29 de Novembro de 1979;

III) Foi este despacho anulado pelo acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 15 de Março de 1979, que concluiu ter o mesmo violado a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 11 de Abril, por erro de interpretação;

IV) De acordo com o que naquele acórdão se decidiu, a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 294/76 não exige a efectividade de serviço em 22 de Janeiro de 1975 nem a prestação ininterrupta de serviço entre 22 de Janeiro de 1974 e 22 de Janeiro de 1975;

V) Exige apenas a vinculação, que não efectividade de serviço, ao Estado ou aos corpos administrativos ultramarinos em 22 de Janeiro de 1975 e a prestação, até então de acordo com as disposições legais aplicáveis, de um ano de serviço contínuo e ininterrupto;

VI) O recorrente prestou serviço ao Estado, ininterruptamente, de 27 de Julho de 1966 a 24 de Novembro de 1970, e encontrava-se vinculado à Divisão de Exploração de Transportes Aéreos em 22 de Janeiro de 1975;

VII) Sendo certo que, quando fez o seu pedido de ingresso no QGA, o recorrente fez prova dessa efectividade e vinculação;

VIII) O recorrente pediu a revisão do seu processo de ingresso no QGA com base na identidade de circunstâncias entre a sua pretensão e a do funcionário Francisco Martins Marques, sancionada por decisão judicial transitada em julgado;

IX) Não obstante, foi-lhe negada tal revisão por despacho de 24 de Maio de 1991 do director-geral da Administração Pública, proferido no uso de poderes subdelegados;

X) Este despacho viola o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, que dispõe que todos os cidadãos são iguais perante a lei, devendo os órgãos administrativos actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios de igualdade, justiça e imparcialidade;

XI) Tendo violado uma disposição constitucional sobre direitos fundamentais dos cidadãos, é tal despacho nulo, de acordo com a doutrina e jurisprudência mais credenciadas.»

6 — Também alegou a autoridade recorrida, limitando-se a concluir que se deve «rejeitar liminarmente o presente pedido, por intem-

pestivo e ilegal, ou, se assim não for entendido, ser o mesmo considerado improcedente por não provado, assim se fazendo justiça».

7 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «seja declarada a incompetência em razão do autor do acto — artigos 7.º e 51.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)» —, pois, «sendo o acto recorrido da autoria do director-geral, não compete a este Supremo Tribunal Administrativo, antes aos tribunais administrativos de círculo, o conhecimento da impugnação, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 129/84, de 24 de Abril (ETAF)».

8 — Ouvindo o recorrente sobre a questão suscitada no parecer do Ministério Público, veio sustentar que «deve a excepção de incompetência em razão do autor do acto ser julgada improcedente, com todas as legais consequências», pois a «competência fixa-se no momento em que a acção é proposta, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente — artigo 63.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho)».

9 — Vistos os autos, cumpre decidir.

Com interesse para a decisão, podem alinhar-se estes dados:

9.1 — Por requerimento dirigido ao Secretário de Estado do Orçamento e entrado na Direcção-Geral da Administração Pública, sob o n.º 17 193, em 22 de Dezembro de 1989, o recorrente, invocando ter «requerido em 14 de Junho de 1976 o seu ingresso no QGA criado pelo Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril» e ter o seu pedido «vindo a ser indeferido e confirmado o indeferimento por despacho de 14 de Fevereiro de 1986 transmitido através do ofício n.º 6037, de 19 de Março de 1986, da Direcção-Geral da Administração Pública e outros subsequentes», veio requerer «a revisão do processo do requerente, com vista ao ingresso do requerente no QGA e depois no quadro de efectivos interdepartamentais (QEI)», fundando-se em que a sua situação é «substancialmente idêntica à de Francisco Martins Marques», com que se viola «o princípio fundamental da igualdade dos cidadãos consagrado no artigo 13.º da Constituição».

9.2 — Sobre tal pedido recaiu o parecer n.º 16/DIA/OS/91, datado de 18 de Maio de 1991, e assinado pela técnica superior Isabel Garcia, em que se conclui que «o despacho reclamado de 14 de Fevereiro de 1984 do Sr. Secretário de Estado do Orçamento, por não existir qualquer identidade com a situação de Francisco Martins Marques, não violou preceito legal ou constitucional» e que esse despacho confirma «o indeferimento de decisões anteriores pelo mesmo fundamento da não prova inequívoca da efectividade legalmente exigível e da vinculação ao Estado em 22 de Janeiro de 1971».

9.3 — Seguiu-se o despacho concordante do director-geral da Administração Pública, datado de 24 de Maio de 1991, com invocação de poderes subdelegados pelo Secretário de Estado do Orçamento (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 119, de 24 de Maio de 1990), e que não teria sido nunca transmitido ou notificado ao recorrente.

Importa ainda registar o seguinte:

9.4 — O recorrente invoca ter sido «funcionário dos Serviços de Educação de Moçambique no período de 26 de Julho de 1966 a 24 de Abril de 1970» e que «prestou serviço no DETA, ao menos, no período de 24 de Setembro de 1974 a 31 de Janeiro de 1975».

9.5 — O recorrente requereu o ingresso no QGA com os requerimentos datados de 14 de Setembro de 1976, 13 de Abril de 1983, 28 de Setembro de 1984, 26 de Agosto 1985 e 17 de Junho de 1987, os quais nunca mereceram despacho favorável da Administração, nunca tendo o recorrente usado meios administrativos ou contenciosos para impugnar os actos administrativos negativos por se sucederem no tempo.

9.6 — Em nenhum desses requerimentos invocou o recorrente a situação que diz ser «substancialmente idêntica à de Francisco Martins Marques» e daí o apelo feito só ao requerimento de 22 de Dezembro de 1989 à violação do «princípio fundamental da igualdade dos cidadãos consagrado no artigo 13.º da Constituição».

9.7 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos os documentos referenciados em 9.1, 9.2, e 9.5.

10 — O relato feito evidencia que o objecto inicial do presente recurso contencioso, um acto tácito negativo, foi substituído por um acto expresso de indeferimento, de 24 de Maio de 1991, do director-geral da Administração Pública, substituição essa que foi admitida, com trânsito em julgado formal, à luz do n.º 1 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

Portanto, uma primeira *questão prévia* a resolver respeita à competência, em razão da hierarquia, deste Supremo Tribunal Administrativo, exactamente por se tratar de um acto administrativo da autoria de um director-geral, ainda que com invocação de poderes subdelegados, questão suscitada, aliás, pelo Ministério Público, na base da aplicação dos artigos 7.º e 51.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, a que imporia a competência do tribunal administrativo de círculo. O que é de conhecimento prioritário, na óptica do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e sempre seria, por tratar de matéria dos pressupostos processuais relativos à competência deste Supremo Tribunal Administrativo.

Ao entendimento do Ministério Público opõe-se o recorrente e parece que com razão.

Na verdade, a prolação do despacho expresso é posterior à interposição do recurso contencioso do acto tácito negativo e traduz, por consequência, uma modificação de facto que é irrelevante, segundo a regra do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 129/84 (n.º 1, com redacção idêntica ao n.º 1 do artigo 63.º do Código de Processo Civil). Pois que a competência do tribunal «fixa-se no momento em que a causa se propõe» e não há dúvida de que se trata de uma modificação de facto, com incidência na competência em razão da hierarquia, não havendo que fazer apelo a uma interpretação conjugada com o n.º 2 do mesmo artigo 8.º, que se reporta às modificações de direito (cf. Anselmo de Castro, *Direito Processual Civil Declaratório*, 2.º vol., Almedina, 1982, p. 71, que sustenta que interpretar «a lei no sentido literal — a competência fixa-se no momento em que a acção se propõe, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorreram posteriormente — seria ir longe demais e aderir à conclusões absurdas», e daí que devam relevar as modificações no sentido de atribuir competência).

Daqui decorre que se mantém a competência, em razão da hierarquia, deste Supremo Tribunal Administrativo para conhecer do acto expresso do director-geral da Administração Pública, pese embora a regra do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 129/84.

Com o que improcede a questão prévia suscitada pelo Ministério Público.

1 — Também a autoridade recorrida vem suscitar uma *questão prévia*, agora relacionada com o pressuposto processual relativo ao objecto do recurso contencioso, pois vem sustentar que se deve «rejeitar liminarmente o presente pedido, por intempestivo e ilegal», querendo com isto significar que o recorrente deixou firmar na ordem jurídica como caso resolvido ou caso decidido os sucessivos actos de indeferimento expresso de uma mesma pretensão — a de ingressar no QGA — e partindo sempre dos mesmos pressupostos.

Também aqui assiste razão ao recorrente, no que é acompanhado pelo Ministério Público.

É facto que o recorrente, como se alcança da matéria de facto, vem, pelo menos, desde 1983, pedindo e insistindo no seu ingresso no QGA e sempre a sua pretensão foi indeferida por acto expresso, que ele não impugnou pela via administrativa ou pela via contenciosa.

Só que o último pedido, constante do requerimento de 22 de Dezembro de 1989, assentou em pressupostos de facto diferentes dos anteriores, pois nestes tudo estaria na demonstração e comprovação da data relevante para se considerar vinculado ao Estado, e no requerimento de 1989 tudo assenta na invocação de tratamento discriminatório relativamente à situação «substancialmente idêntica à de Francisco Martins Marques», que obteve o deferimento da pretensão de ingresso no QGA.

Tanto basta, exactamente porque os pressupostos de facto não são os mesmos nos diferentes pedidos, para concluir que o despacho de indeferimento ora em causa não é meramente confirmativo do caso resolvido ou caso decidido que se havia já formado. Pois que a mera confirmatividade tem de assentar global e absolutamente nas mesmas entidades de sujeito e de pedido e a deste não se verifica no presente caso (pedir e insistir na base da vinculação ao Estado e pedir na base de tratamento discriminatório com situação igual são coisas distintas, assentando em pressupostos de facto diferentes).

Daí que o referido despacho de indeferimento do director-geral da Administração Pública seja inovador relativamente aos anteriores actos de indeferimento, estando, assim, preenchido o pressuposto processual relativo ao objecto do recurso contencioso.

Com o que de igual modo improcede a questão prévia suscitada pela autoridade recorrida.

12 — Estamos, por consequência, obrigados ao conhecimento do mérito da causa, o da invalidez ou ilegalidade do despacho de 24 de Maio de 1991, do director-geral da Administração Pública.

Aqui, porém, o *caminho* está facilitado, pois o pedido do recorrente assenta só numa causa de pedir, a da «identidade de circunstâncias entre a sua pretensão e a do funcionário Francisco Martins Marques», que não foi atendida, e daí a violação do «disposto no n.º 1 do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa».

Reduz-se, portanto, o conhecimento à violação do princípio da igualdade por parte do acto administrativo em causa, no que está subjacente a ofensa dos princípios da justiça e da imparcialidade a que está submetida a Administração Pública, conformemente à alegação do recorrente, tudo nos termos conjugados dos artigos 13.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da lei fundamental.

Ora, é constantemente dito na jurisprudência e na doutrina que a essência do princípio da igualdade está no tratamento igual de si-

tuções iguais, e a coberto desse princípio está uma proibição de arbitrio [lê-se, por exemplo, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 157/88, de 17 de Julho de 1988, de modo incisivo, que «tudo estará em saber se essa desigualdade se revela como 'discriminatória' e arbitrária, por desprovida de fundamento racional (ou fundamento material bastante), atenta a natureza e a especificidade da situação e dos efeitos tidos em vista» — nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 12.º vol., p. 139].

«Não cremos que exista uma verdadeira oposição entre a igualdade por um lado e a discriminação por outro. Se há discriminações que a igualdade repudia, também existem outras que ela postula» — opina João Martins Claro, para acrescentar depois que o «tratamento diverso é inigualitário se as situações são iguais, mas se diferentes não é censurável» (*Nos Dez Anos da Constituição*, INCM, pp. 36 e 37).

Ora, nada disso se pode decretar na hipótese *sub judice*, pois não se descobre um comportamento arbitrário do autor do despacho de 24 de Maio de 1991, na medida em que, por um lado, trata-se do exercício de poderes vinculados, com apertados limites na actuação do órgão administrativo, e, por outro lado, não sobressaem elementos que sejam comuns às duas situações em causa de modo a permitir a sua inclusão numa mesma classe de equivalência, ainda que se esteja perante a mesma pretensão de ingresso no QGA.

Com efeito, e para além da circunstância de não serem oriundos do mesmo grupo profissional o recorrente e o Francisco Martins Marques, este obteve a decisão favorável na sequência do cumprimento de um julgado anulatório, centrado na interpretação e na aplicação de determinada norma legal, enquanto a decisão desfavorável relativa ao recorrente situou-se no plano dos elementos probatórios e do ónus da prova quanto à efectividade de serviço e à vinculação ao Estado. Não podem, assim, incluir-se os dois casos na tal mesma classe de equivalência e o tratamento diverso que lhes é dado não pode considerar-se inigualitário (outra coisa poderia ser se também no caso do recorrente estivesse em jogo a interpretação e aplicação da mesma norma legal e não, como acontece, a matéria da prova).

Com o que im procedem todas as conclusões das alegações do recorrente.

13 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em indeferir as questões prévias suscitadas pelo Ministério Público e pela autoridade recorrida e em negar provimento ao recurso.

Custas a cargo do recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria, que se fixam, respectivamente, em 8000\$ e 4000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* [vencido: nos termos do artigo 7.º do ETAF, «a competência (dos tribunais administrativos) para o conhecimento dos recursos contenciosos é determinada pela categoria da autoridade que teria praticado o acto recorrido, ainda que no uso de delegação de poderes», logo, este Supremo Tribunal Administrativo é incompetente para o conhecimento deste recurso com o seu novo objecto. Não se trata, no caso, de modificação de facto mas, pura e simplesmente, de renovação objectiva da instância, pelo que nem sequer se alude que a primeira parte do n.º 1 do artigo 8.º do mesmo ETAF, tanto quanto se passou a constituir uma nova relação jurídico-administrativa]. — Foi presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Recurso n.º 29 596, em que são recorrentes Álvaro Alberto Ferreira dos Santos e outros e recorrida Tavares, L.ª Relator, o Ex.º Conselho Dr. Nunes Ferreira.

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

A fls. 315 e seguintes veio a recorrida Tavares, L.ª, pedir a esclarecimento e arguir a nulidade do acórdão de fls. 300-309.

1 — *Quanto ao pedido de esclarecimento:*

Pretende a recorrida que se explicite se se dão ou não como procedentes as conclusões 5.ª e 6.ª, uma vez que se teria dado como procedente a 7.ª conclusão e que esta vem posta como consequência daquelas.

Mas a ora requerente parte de um pressuposto errado, pois no acórdão aclarando não se deu como procedente a referida 7.ª conclusão, pois apreciando conjuntamente as três referidas conclusões, considerou-se não se verificar a pretendida falta de fundamentação, com ofensa do estatuído no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

E as razões em que o acórdão aclarando fundamentou tal entendimento são indicadas com toda a clareza e precisão, pelo que não se vê necessidade da pretendida esclarecimento.

2 — *Quanto às nulidades:*

a) Pretende a requerente que não se encontram especificados os fundamentos por que se considerou procedente a 8.ª conclusão.

Mas esta vem inserida no problema da falta de parecer da autoridade sanitária sobre o projecto da obra, problema que foi analisado na alínea c) da parte decisória do acórdão agora em causa.

E tal questão é tratada nas conclusões 8.ª a 10.ª, e não apenas na 8.ª.

E globalmente consideraram-se procedentes as referidas conclusões por se entender que não deveria ter sido julgado procedente o invocado vício da falta do referido parecer, por razões que vêm claramente explicitadas, nada exigindo que a 8.ª conclusão fosse considerada desinserida do contexto com as restantes referidas.

b) Argúi também a ora requerente a nulidade por omissão de pronúncia quanto ao vício de violação de lei por ofensa do artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 166/70.

Vê-se, porém, do acórdão em análise que, na alínea b) da parte decisória, se considerou que «a legalização de obras já executadas sem licença, como era o caso, envolve o exercício de um poder discricionário e está dependente do disposto no artigo 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas»; e que «o processo respectivo não tinha, pois, que obedecer ao formalismo do Decreto-Lei n.º 166/70 e, por outro lado, a legalização não estava estritamente sujeita aos condicionamentos definidos no artigo 15.º do mesmo diploma».

Em face destas transcrições é manifesto não se verificar a invocada omissão de pronúncia.

c) Finalmente, sustenta a ora requerente a nulidade por omissão de pronúncia quanto ao problema de a Câmara recorrida ter legalizado as obras questionadas fora dos pressupostos do artigo 167.º do Re-

gulamento Geral das Edificações Urbanas e por isso em violação do mesmo.

Mas não tem razão, pois não faz sentido dizer que, tendo alegado a legalização fora do âmbito do referido preceito e dos pressupostos em que este o permite, «estava pura e simplesmente inibida de invocar qualquer vício de desvio de poder ou erro nos pressupostos».

Por tudo o exposto acorda-se, em conferência, em desatender o pedido de aclaração e indeferir a arguição de nulidades.

Custas pela requerente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Instituto Português do Património Cultural (IPPC). Embargo de obra. Acto de autorização. Acto autorizado. Interpretação do acto administrativo. Competência da Subsecretária de Estado da Cultura. Inconstitucionalidade. Câmara municipal. Licença de construção. Atribuições. Concorrência.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Acto de autorização e acto autorizado consubstanciam dois actos perfeitos e autónomos.*
- 2 — *Impugnado apenas o acto autorizativo, só releva a arguição dos vícios deste e não também a dos vícios do acto autorizado.*
- 3 — *A interpretação do acto administrativo é feita em função dos termos em que se expressou o seu autor, do respectivo tipo legal e das circunstâncias que rodearam a sua prolação.*
- 4 — *A Subsecretária de Estado da Cultura ao concordar com uma informação em que se promovia que fosse autorizado o IPPC a embargar obras que estavam a ser construídas em zona de protecção, e contra o disposto no n.º 1 do artigo 23.º da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho (Lei do Património Cultural), limitou-se, no exercício de subdelegação de poderes, a praticar o acto de autorização para o qual é competente nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro, e não o acto autorizado, ou seja, o acto determinativo dos embargos.*
- 5 — *O Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro, ao reconhecer competência ao IPPC para embargar obras em desconformidade com a legislação relativa ao património cultural, depois de previamente autorizado pelo membro do Governo responsável pela cultura, não é inconstitucional, pois não diz respeito ao estatuto das autarquias*

locais, nem consagra um tipo de tutela revogatória do Governo sobre esta.

- 6 — *Porque se exige tanto a autorização prévia do Governo para efeitos de construção em zonas de protecção como o licenciamento municipal, verifica-se uma concorrência de atribuições e de competências da administração central e local.*

Recurso n.º 30 328, em que são recorrente José Veloso de Azevedo e recorrida a Subsecretária de Estado da Cultura. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Veloso de Azevedo, casado, industrial, com domicílio na Rua do Conselheiro Lobato, 500, na cidade de Braga, interpôs o presente recurso contencioso de anulação do despacho da Sr.^a Subsecretária de Estado da Cultura, de 9 de Agosto de 1991, «que entendeu determinado o embargo das construções» daquele licenciadas pelos alvarás n.ºs 878/91 e 879/91 da Câmara Municipal de Braga.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1.ª O despacho impugnado padece do vício de violação da lei, por incompetência, porquanto, através dele, a recorrida, Sr.^a Subsecretária de Estado da Cultura, por delegação do Secretário de Estado da Cultura, pretendeu ordenar ao IPPC que procedesse ao embargo da obra do recorrente, pois que a lei só lhe facultava autorizar tal embargo (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro);

2.ª Se, porém, a recorrida não pretendeu tomar tal decisão e só por erro do IPPC o despacho impugnado foi considerado como determinativo do embargo, então deve ser judicialmente declarada a sua inexistência jurídica, bem como a inexistência do acto de execução do próprio embargo, conforme jurisprudência já seguida por este venerando Supremo Tribunal Administrativo no acórdão de 24 de Outubro de 1969, citado por Marcello Caetano na nota 1, a p. 513, do vol. I do seu *Manual*, 10.ª ed.;

3.ª O IPPC participou no processo de licenciamento das obras embargadas, pelo que o despacho recorrido padece de violação de lei (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 349/87) ao autorizar aquele Instituto a embargar administrativamente as obras licenciadas ou ao ordenar-lhe o embargo;

4.ª Tal conclusão mantém-se ainda que aquelas construções houvessem de ser implantadas em loteamento simples, cujo licenciamento padecesse de nulidade, e, portanto, se verificasse no processo de licenciamento das construções a ilegalidade do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, pois que, por um lado, este normativo não se insere na legislação específica de protecção ao património cultural, cuja violação permite o recurso ao embargo administrativo, e, por outro lado, a participação do IPPC no processo de licenciamento, com a sua autorização tácita, lhe retira a legitimidade para usar tal expediente (do embargo administrativo), uma vez licenciadas as obras;

5.ª Todavia, não era exigido parecer do IPPC no preexistente licenciamento daquele loteamento simples, porque inserido na subzona de ‘construção condicionada’, dentro da zona de protecção ao imóvel classificado, e conformado com a cêrcea, as manchas de construção,

o talhonamento e as demais prescrições constantes de um plano de urbanização aprovado ministerialmente há mais de 25 anos e executado há mais de 10 e 20 anos, pela realização de todas as infra-estruturas urbanísticas;

6.^a Acresce ocorrer a invalidade do próprio Decreto-Lei n.º 349/87, por violação do disposto nos artigos 168.º, n.º 1, alínea s), 201.º, n.º 1, alínea c), e 243.º da lei fundamental, pelas razões constantes em II-D-1 a II-D-3, alínea c), supra;

7.^a E, finalmente, sendo o Decreto-Lei n.º 349/87 inconstitucional, o embargo administrativo que foi executado padece de usurpação de poder, face ao disposto no artigo 57.º da Lei n.º 13/85, norma que reservou aos tribunais a decisão sobre embargo para protecção do património cultural.

Pelo que, declarando a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 349/87 e conseqüente nulidade do despacho recorrido, por usurpação de poder, ou, se assim não for entendido, declarando a inexistência do embargo executado ou, finalmente, anulando o acto recorrido por violação da lei (incluídos aí os vícios de incompetência e de erro sobre os pressupostos de facto e de direito).»

1 — A entidade recorrida contra-alegou, tendo concluído da seguinte forma:

«1) A Sr.^a Subsecretária de Estado da Cultura, ao proferir o seu despacho de 9 de Agosto de 1991, impugnado, não se substituiu ao IPPC na determinação de embargos à construção, antes simplesmente autorizou aquele organismo a embargar;

2) Por outro lado, o despacho do Sr. Presidente do IPPC a determinar os embargos existe: data de 24 de Outubro de 1991 e consistiu em designar os funcionários para proceder aos embargos, sendo que a expressão 'para proceder ao embargo' manifesta expressamente, ou, sem conceder, tacitamente, a intenção de embargar;

3) Quanto ao Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro, ele é perfeitamente constitucional, pois dá conteúdo útil ao artigo 23.º, n.º 1, da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho (Lei do Património Cultural Português), que é uma disposição dimanada da Assembleia da República e determina que nas zonas de protecção dos imóveis classificados não podem ser autorizadas pelas câmaras municipais obras que não sejam de mera conservação sem prévia autorização do membro do Governo responsável pela cultura, e não contraria, antes complementa, o disposto no artigo 57.º daquele diploma sobre o embargo judicial, que aí se encontra previsto apenas para os casos de conflito entre a Câmara Municipal e o Governo;

4) É também constitucional, porquanto não atribui ao Governo qualquer tutela revogatória sobre actos da Câmara Municipal, pois, o membro do Governo tão-somente autoriza que se determine que a obra não possa ser efectuada ou continuada por contrariar uma portaria sua prévia que determina a classificação e os limites da zona de protecção, nada revogando;

5) E é também constitucional, pois nada contém sobre o estatuto das autarquias locais;

6) Não enferma, por último, o acto recorrido de qualquer erro nos pressupostos de direito e de facto: estriba-se numa desenvolvida e clara informação, em que se diz que o prazo dado ao IPPC para se pronunciar é meramente processual e não substantivo, pelo que nenhum direito dá à Câmara de contrariar disposições legais destinadas a proteger o património cultural, e que, mesmo a ser subs-

tantivo, o indeferimento expresso ocorreu dentro do prazo que a lei confere para revogação de actos constitutivos de direito.

Deve, em consequência, o despacho recorrido ser mantido e o recurso ser indeferido, assim se fazendo nesse venerando Tribunal Supremo a costumada justiça.»

1.1 — A Ex.^{ma} Procuradora-Geral-Adjunta emitiu douto parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso, porquanto resulta do conteúdo do acto impugnado que a entidade recorrida se limitou à prática de um acto autorizativo dos embargos pelo IPPC e não se substituiu a este, ordenando qualquer embargo, como seria necessário para se poder falar em tutela substitutiva. Por outro lado, acrescenta não ter havido vício de incompetência e, quanto aos demais vícios invocados, os mesmos não são específicos do acto impugnado.

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Provam-se os seguintes factos:

a) A Câmara Municipal de Braga (CMB) procedeu, em 21 de Março de 1991, à venda, em hasta pública, de terrenos situados na zona de protecção das Termas do Alto da Cidade, ou Colina de Maximinos, face à Portaria n.º 214/88, de 11 de Abril, não tendo sido precedida de autorização do Sr. Secretário de Estado da Cultura;

b) No dia seguinte, o Sr. Presidente da CMB aprovou uma operação de loteamento de parte dos terrenos vendidos naquela hasta pública e também situados na zona de protecção das Termas do Alto da Cidade;

c) Por requerimento do recorrente, José Veloso de Azevedo (fl. 35 dos autos), datado de 8 de Abril de 1991, pediu ao presidente da CMB licença para construir seis moradias em outros tantos lotes de terreno que tinha adquirido na referida hasta pública, juntando processo, devidamente organizado, para ser colhido parecer do IPPC, dada a situação dos mesmos, processo esse que deu entrada no referido Instituto em 19 seguinte (fl. 10 dos autos);

d) O IPPC elaborou parecer em sentido negativo, constante de fls. 25 e seguintes dos autos, que aqui se dá por reproduzido, por se tratar de terrenos com evidentes vestígios arqueológicos, mas só o comunicou à CMB para além dos 45 dias, contrariamente ao que lhe era imposto pelo artigo 12.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, pois só foi recebido na secretaria daquela em 27 de Junho de 1991 (fl. 25);

e) Na ausência do parecer dentro do prazo legal, o presidente da CMB deferiu, em 7 de Junho de 1991, o pedido de licença de construção ao recorrente (fls. 27, 28 e 29 dos autos) e concedeu os respectivos alvarás (fls. 36 e 37 dos autos);

f) Na Secretaria de Estado da Cultura foi então elaborado, por um assessor, datado de 12 de Julho de 1991, o parecer de fls. 10 e seguintes dos autos, que aqui se dá por reproduzido, onde se conclui:

«8.1 — A alienação de prédios situados na zona de protecção das Termas do Alto da Cidade, ou Colina de Maximinos, sem ter sido obtida autorização prévia de S. Ex.^a o Secretário de Estado da Cultura, violou a Lei do Património Cultural, sendo, todavia, apenas punível com multa de 30 000\$ ao dobro do valor dos prédios alienados (referido diploma, aprovado pela Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, nos seus artigos 23.º, n.º 1, e 53.º, n.º 1);

8.2 — O loteamento sem obtenção de pareceres ou autorizações prévias das entidades responsáveis pelo património cultural não se encontra proibido pela Lei do Património Cultural, pois apenas ha-

bilita operações por ela proibidas sem que essa tramitação seja cumprida, pelo que o verificado no processo, no respeitante, não é passível de sancionamento, seja por esse diploma seja pelo Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro;

8.3 — Todavia, o licenciamento das construções estava sujeito a autorização prévia de S. Ex.^a o Secretário de Estado da Cultura, nos termos do referido artigo 23.º, n.º 1, da Lei do Património Cultural;

O parecer negativo do IPPC sobre o assunto tinha, em consequência, valor vinculativo para a CMB, por força conjugada desse preceito e do n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro;

8.4 — O facto de o parecer referido em 8.3 ter sido dado no 48.º dia e não até ao 45.º, conforme o determina o artigo 12.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, não releva, porquanto:

O parecer tinha natureza vinculativa;

E a passagem do 45.º dia constituiu um mero deferimento tácito, revogável por deferimento expresso em tempo útil, em virtude de constituir mero prazo processual e não substantivo, pelo que o seu decurso nenhuns direitos constitui.

Assim, a Câmara deveria ter tido em consideração esse parecer, não autorizando o licenciamento, ou revogando a autorização concedida, caso o tivesse já efectuado, pois o acto ainda se não tornara constitutivo de direitos, por não ter passado o prazo para o recurso contencioso, acrescendo, para mais, que, por ser nulo, não tem sequer aptidão para os constituir.

9 — Atento o referido nos pontos 7 e 8 atrás, parece-nos que o IPPC deverá proceder:

9.1 — A comunicação à Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico e à Direcção-Geral do Ordenamento do Território do ocorrido, a fim de estas participarem as ocorrências ao agente do Ministério Público junto do tribunal administrativo competente, para efeitos de ser interposto o competente recurso contencioso, com efeitos suspensivos, em nome do Estado, nos termos do n.ºs 2 e 3 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro;

9.2 — A comunicação das ocorrências, para os efeitos que forem entendidos convenientes, ao Sr. Governador Civil de Braga, a quem incumbe 'velar pelo cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos autárquicos' e, em consequência, adoptar as medidas adequadas ou solicitar à tutela administrativa — S. Ex.^a o Ministro do Planeamento e da Administração do Território, no caso — que as adopte, nos termos da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, que regula a tutela administrativa das autarquias;

9.3 — Aos embargos à construção, nos termos do Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro, caso se apure que já foi iniciada ou que esteja iminente, para o que o IPPC deverá desde já ser autorizado por S. Ex.^a o Secretário de Estado da Cultura.»;

g) A entidade recorrida, a Sr.^a Subsecretária de Estado da Cultura, exarou, com data de 9 de Agosto de 1991, na parte superior do parecer a que se refere a alínea anterior, o seguinte despacho, que é o impugnado: «Concordo. Proceda-se em conformidade.»;

h) A seguir a este despacho, com data de 12 do mesmo mês, escreveu-se:

«Ao núcleo jurídico, para conhecimento e execução do despacho de S. Ex.^a, nomeadamente no que respeita aos pontos 9.1, 9.2 e 9.3 do presente parecer, atenta a urgência do procedimento.» [Segue-se uma assinatura indecifrável];

i) O Gabinete Jurídico do IPPC, através do seu consultor jurídico, Dr. Melo e Silva, e dirigido ao vice-presidente daquele, na sequência do constante da alínea que antecede, elaborou um projecto de nota de serviço interno, n.º 292/91, constante de fl. 29 dos autos, que aqui se dá por reproduzido, com data de 24 de Outubro de 1991, e no qual se salienta o seguinte:

«Assunto: Obras na Colina de Maximinos, em Braga. — Em cumprimento do despacho de V. Ex.^a n.º 42/GAB Vice-Pres/91, de 18 de Outubro, dos despachos do Ex.^{mo} Sr. Presidente de 12 de Agosto, de S. Ex.^a a Sr.^a Subsecretária de Estado da Cultura, de 9 do mesmo mês, junto tenho a honra de enviar os seguintes elementos:

- 1) Minuta de ofício a remeter ao Sr. Director-Geral do Planeamento Urbanístico;
 - 2) Minuta de ofício a remeter ao Sr. Governador Civil de Braga;
 - 3) Minuta de um auto de embargo das obras em questão (a ser executado pela Direcção Regional do Porto);
- [. . .];

j) Na parte superior do documento a que se alude na alínea anterior, o Sr. Vice-Presidente do IPPC exarou o seguinte despacho, com data de 24 de Outubro de 1991: «Concordo. A consideração do Sr. Presidente.»;

l) No verso desta nota de serviço interna, o Sr. Presidente, com data do mesmo dia, escreveu:

«Designo, para proceder ao embargo, de imediato, o Sr. Dr. António Ventura, director dos Serviços Administrativos apoiado juridicamente»;

m) Ainda na mesma data, e a seguir a este despacho do presidente do IPPC, o vice-presidente determinou:

«Visto. Após a notificação do embargo agora decidido, o Sr. Dr. Melo e Silva deverá preparar a queixa sugerida ao Ministério Público do Tribunal de Braga contra o construtor»;

n) A fls. 18 e seguintes dos autos encontra-se junta fotocópia certificada por notário do auto de embargo, com data de 28 de Outubro de 1991, que aqui se dá por reproduzido.

3 — Exposta a matéria de facto, vejamos se ao recorrente assiste razão.

Objecto do recurso:

Antes de mais, importa salientar que em causa está tão-só a legalidade ou ilegalidade do despacho da Sr.^a Subsecretária de Estado da Cultura de 9 de Agosto de 1991, transcrito na alínea g) da matéria de facto, e não, também, a legalidade ou ilegalidade do acto do presidente do IPPC de 24 de Outubro de 1991, que não foi impugnado contenciosamente.

O acto autorizativo da autoridade recorrida, como acto tutelar que é, consubstancia um verdadeiro acto administrativo, cujos vícios não se confundem com os do acto autorizado.

A doutrina mais recente, como nos dá notícia Rogério Soares, in *Direito Administrativo, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra*, ano 1977-1978, p. 115, considera que «autorização e acto autorizado se perfilam como dois actos perfeitos e autónomos».

Também no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 9 de Fevereiro de 1988, proferido no processo n.º 23 979, se escreveu

que o acto de autorização não se confunde com os comportamentos, actos ou negócios jurídicos autorizados, que têm existência jurídica autónoma daquele, estando limitada a impugnação judicial do acto autorizativo aos vícios que lhe são próprios.

O recorrente, como veremos, nem sempre se manteve fiel a esta distinção, alegando vícios do acto autorizado, que, por serem próprios destes, não podem ser apreciados, uma vez que, repete-se, tal acto não foi impugnado.

Tudo se reduz, pois, à competência da autoridade recorrida, à legalidade do seu despacho, à constitucionalidade do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro, no segmento relativo ao referido despacho, e não aos eventuais vícios do acto do presidente do IPPC.

Incompetência:

Sustenta o recorrente, na conclusão 1.ª das suas alegações, que o acto impugnado «padece do vício de violação de lei por incompetência, porquanto através dele a recorrida [...] pretendeu ordenar ao IPPC que procedesse ao embargo das obras do recorrente, pois que a lei só lhe faculta autorizar tal embargo (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro).»

Isto é: se o embargo foi determinado pelo acto recorrido, então está inquinado de vício de violação de lei, ou por a sua autora carecer de competência para o efeito, já que competente é o IPPC, nos termos do artigo 1.º do citado Decreto-Lei n.º 349/87, ou por se chegar à conclusão de que este diploma é inconstitucional.

Mas, se pelo contrário, se concluir, através da interpretação dos termos em que o acto impugnado está redigido, ou do seu tipo legal ou das circunstâncias em que foi proferido, que apenas se limitou a autorizar o embargo, então o recurso não merece provimento ainda que o acto determinativo desse embargo se mostre inquinado por vários vícios, assim como improcederá se o Decreto-Lei n.º 349/87 não for inconstitucional.

Com efeito, estatui o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro, que «ao Instituto Português do Património Cultural compete determinar, precedendo autorização do membro do Governo responsável pela cultura, o embargo administrativo de quaisquer obras ou trabalhos, licenciados ou efectuados, em desconformidade com legislação relativa ao património cultural, nomeadamente nas zonas de protecção dos monumentos nacionais, dos imóveis de interesse público, das zonas especiais de protecção dos imóveis de interesse arqueológico, bem como noutras áreas expressamente designadas na lei».

Ora, dúvidas não há que os terrenos comprados em hasta pública pelo recorrente e relativamente aos quais a CMB concedeu licença para este construir seis moradias em outros tantos lotes se localiza na zona de protecção das Termas do Alto da Cidade, ou Colina de Maximinos, em Braga, por força da Portaria n.º 214/88, de 11 de Abril.

Mas dúvidas também não subsistem que o acto ora impugnado se limitou a autorizar o IPPC a embargar as obras do recorrente como resulta dos próprios termos, transcritos na alínea g) com referência à alínea f), ambas da matéria de facto.

Efectivamente, tendo o assessor da autoridade recorrida proposto, nas conclusões do seu parecer sobre a ilegalidade das obras, para além do mais, que o Sr. Secretário de Estado da Cultura deveria,

desde já, autorizar o IPPC a embargá-las, e tendo aquela entidade lavrado, mediante subdelegação de poderes (cf. *Diário da República*, 2.ª série, de 17 de Agosto de 1991), o despacho recorrido de *concordo* sobre tal parecer ou informação, é inquestionável que se trata de mero acto de autorização e não do acto determinativo do embargo, ainda que, por mera hipótese, o presidente do IPPC como tal o tivesse entendido.

Acresce que o presidente do IPPC, ao designar, por seu despacho de 24 de Outubro de 1991, para proceder ao embargo, o Sr. Dr. António Ventura, director dos Serviços Administrativos, apoiado juridicamente, estava ele próprio a determinar o embargo, embora sem a devida fundamentação.

Assim o entendeu o vice-presidente do IPPC ao exarar o seguinte despacho, no mesmo dia, e logo a seguir àquele, como se refere na alínea m) da matéria de facto:

«Visto. Após a notificação do *embargo agora decidido*, o Sr. Dr. Melo e Silva deverá preparar a queixa sugerida ao Ministério Público do Tribunal de Braga contra o construtor.»

Com efeito, se os termos do despacho do Sr. Presidente do IPPC fossem: «Proceda-se ao embargo. Nomeio o Sr. Dr. António Ventura para o efectuar», já não se levantariam dúvidas acerca da natureza injuntiva do mesmo e, no entanto, o teor não deixa de ser idêntico.

Inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro:

Alega o recorrente, na conclusão 6.ª, a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 349/87, por violação do disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea s), da lei fundamental, ou seja, sendo da competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre o estatuto das autarquias locais, salvo autorização ao Governo, este decretou tal diploma sem a devida autorização, pelo que legislou em domínios abrangidos por leis de base (Decreto-Lei n.º 100/84, com referência às leis de autorização parlamentar — Lei n.º 19/83 e Lei n.º 18/91, de 12 de Junho — e Lei n.º 13/85, de 6 de Julho), por forma a contrariar o respectivo regime, em vez de tão-só o desenvolver, ou por violação da norma da alínea c) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, na redacção da Lei Constitucional n.º 1/89, por aquele diploma não constituir um decreto-lei de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a ele se circunscrevam, ou ainda por violar o disposto no artigo 243.º da citada lei fundamental ao consagrar um tipo de tutela revogatória do Governo sobre as autarquias locais.

Salvo, porém, o devido respeito, o recorrente carece de razão.

O Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro, ao estatuir, no seu artigo 1.º, que o IPPC, antes de proceder ao embargo de obras que estejam em desconformidade com a legislação relativa ao património cultural, nomeadamente nas zonas especiais de protecção dos imóveis de interesse arqueológico, deve obter autorização do membro do Governo responsável pela cultura, não está, de forma alguma, a invadir os domínios abrangidos pelo estatuto das autarquias locais.

Se é atribuição destas a «prosecução de interesses próprios das populações respectivas», designadamente «a defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional» — artigos 237.º, n.º 2, da Constituição e 2.º, n.º 1, alínea h), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, este na redacção da Lei n.º 25/85, de 12 de Agosto —, o certo é que tal terá de «concretizar-se pelo princípio da unidade do Estado», sendo «obrigação

deste preservar, defender e valorizar o património cultural do povo português» — n.º 2 do citado artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e artigo 78.º da Constituição de 1976, e n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho — ou «promover a salvaguarda e a valorização do património cultural» — artigo 78.º da referida lei fundamental, na redacção da Leis Constitucionais n.ºs 1/82, de 30 de Setembro, e 1/89, de 8 de Julho.

Consequentemente, e porque se exige tanto a autorização prévia do Governo para efeitos de construção dos imóveis, na zona em causa, nos termos do n.º 1 do artigo 23.º da Lei do Património Cultural — Lei n.º 13/85, de 6 de Julho — como o licenciamento municipal, estamos perante uma concorrência de atribuições e de competências da administração central e local.

Acresce ainda que, confiando-se na Lei do Património Cultural Português — na esteira do determinado na Constituição —, a protecção legal do património cultural ao Governo, através do Ministério da Cultura, bem como ao Estado, pelo referido ministério — artigo 4.º, n.ºs 1 e 2 — e tendo-se criado, para o efeito, o IPPC, pelo Decreto-Lei n.º 59/80, de 3 de Abril — artigo 3.º, n.º 1, alínea f) —, cuja Lei Orgânica foi aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 34/80, de 2 de Agosto (revogada pelo Decreto-Lei n.º 216/90, de 3 de Junho, e, posteriormente, este pelo Decreto-Lei n.º 106-F/92, de 1 de Junho), o que constitui forma indirecta da administração do Estado, o certo é que ao estabelecer-se a orgânica de tal Instituto, como se salienta no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 349/87, «não se deixou suficientemente claro que os meios postos à sua disposição compreendiam o embargo administrativo de obras ou trabalhos».

Daí, a necessidade declarada de colmatar essa deficiência, mas fazendo depender o decretamento do embargo de prévia autorização tutelar do Governo, o que foi determinado no artigo 1.º do citado Decreto-Lei n.º 349/87.

Por outro lado, e como acentua a autoridade recorrida, é ao membro do Governo responsável pela cultura, nos termos da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, quem compete dirimir os conflitos entre os interesses públicos da administração central e municipal sobre o património cultural no que diz respeito aos imóveis classificados e respectivas zonas de protecção.

Com efeito, preceitua o n.º 1 do artigo 23.º da citada Lei do Património Cultural (Lei n.º 13/85) que:

«As zonas de protecção dos imóveis classificados nos termos do artigo anterior (como é o caso) são servidões administrativas, nas quais não podem ser autorizadas pelas câmaras municipais ou por outras entidades alienações ou quaisquer obras de demolição, instalação, construção, reconstrução, criação ou transformação de zonas verdes, bem como qualquer movimento de terras ou dragagens, nem alteração ou diferente utilização contrária à traça originária, sem prévia autorização do Ministro da Cultura.»

Ora, não se vislumbra em que é que o Decreto-Lei n.º 349/87, ao fazer depender de autorização prévia governamental o embargo por parte do IPPC de obras em tais zonas, invada o estatuto das autarquias locais ou que o mesmo não é de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a ele se circunscrevam, ou que consagre um tipo de tutela revogatória sobre as autarquias, pelo menos no segmento da norma do artigo 1.º, em que se prevê aquela prévia autorização.

Na verdade, o embargo administrativo, bem como a correspondente autorização governamental, não passam de instrumentos necessários à prossecução dos interesses que a Assembleia da República confiou ao Governo, através do transcrito n.º 1 do artigo 23.º da citada Lei do Património Cultural.

O Decreto-Lei n.º 349/87, de 5 de Novembro, não é, pois, inconstitucional.

Usurpação de poder:

Sustenta, porém, o recorrente que, sendo tal diploma inconstitucional, o embargo administrativo que foi executado padece de usurpação de poder, face ao disposto no artigo 57.º da Lei n.º 13/85, que reservou aos tribunais a decisão sobre o embargo para protecção do património cultural.

Mas, para além do referido Decreto-Lei n.º 349/87 não ser inconstitucional, como vimos, o certo é que não foi impugnado o despacho que determinou o embargo, apenas o da autoridade recorrida, e este, como se concluiu, foi de mera autorização, pelo que se, por um lado, fica prejudiciada tal questão, por outro, dela não se pode tomar conhecimento, já que é impertinente ao objecto do presente recurso.

Inexistência jurídica:

Alega ainda o recorrente, na conclusão 2.^a, que se a autoridade recorrida não pretendeu determinar o embargo, e só por erro do IPPC o despacho impugnado foi considerado determinativo deste, então deve ser judicialmente declarada a sua inexistência jurídica, bem como a inexistência do acto de execução do próprio embargo. Em abono desta tese refere o acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 24 de Outubro de 1969, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 98, pp. 194 e segs., citado por Marcelo Caetano na nota 1, a p. 513 do vol. 1 do *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a ed.

Mas, para além de tal solução não respeitar a autonomia dos dois actos e de confundir os vícios dos mesmos, a verdade é que o citado aresto assenta em pressupostos diferentes, já que aí se impugnara a rescisão do contrato de prestação de serviços, que não fora decidida, e não apenas o acto de autorização tutelar da mesma, pelo que este Tribunal se limitou a declarar a inexistência daquela.

Ora, não estando aqui em causa o acto de embargo mas tão-só o acto autorizativo do mesmo, não se vê como é que se poderia declarar a inexistência daquele.

Só a falta de autorização poderia afectar a validade do embargo e não apenas a sua eficácia — cf., neste sentido, o acórdão do tribunal pleno de 2 de Março de 1983, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 117.º, p. 78, sobre um caso em que o acto autorizativo foi praticado posteriormente ao que devia ser autorizado.

O que se poderia ter questionado era a legalidade de a autorização ser concedida antes de pedida pelo IPPC. Contudo, não resulta do citado Decreto-Lei n.º 349/87 que a autorização não possa ser dada nas circunstâncias em que o foi. Por outro lado, ainda que a lei prescrevesse que a autorização teria de ser pedida pelo IPPC, não se vê que, como no caso vertente, daí resultaria lesão para os interesses dos administrados, até porque o que aqui releva é a defesa e salvaguarda do património cultural.

De resto, se é admissível que a autorização tutelar seja concedida *a posteriori*, como o admite Afonso Queiró, em comentário ao aresto deste Supremo Tribunal Administrativo, na citada *Revista de Legis-*

lação e de Jurisprudência, não se vê como o não possa ser antes de solicitada.

Erro nos pressupostos de facto e de direito:

Nas conclusões 3.^a e 4.^a, o recorrente refere que o IPPC participou no processo de licenciamento das obras embargadas, pelo que o despacho recorrido padece de violação de lei, sendo esta a solução ainda que as construções em causa houvessem de ser implantadas em loteamento simples cujo licenciamento padecesse de nulidade e, portanto, se verificasse no processo de licenciamento das construções a ilegalidade do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, e, por outro lado, a participação do IPPC no processo de licenciamento, com a sua autorização tácita, retira-lhe a legitimidade para usar tal expediente (de embargo administrativo) uma vez licenciadas as obras, até porque não era exigido parecer do IPPC no preexistente licenciamento daquele loteamento simples, visto estar inserido em subzona de «construção condicionada», dentro da zona de protecção ao imóvel classificado, conformado com as demais prescrições legais.

E nas alegações salienta que embora «o IPPC pudesse discutir a validade do licenciamento das obras que embargou, nunca poderia embargá-las administrativamente, por falta daquele pressuposto para o exercício de tal poder».

A existir, porém, tal vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito, o mesmo seria do acto de embargo, que não do de autorização, pelo que está deslocada a arguição de tal vício, nos termos já referidos.

Por isso, dada a autonomia e perfeição dos dois actos, não se toma conhecimento deste vício que não respeita ao acto impugnado que é de autorização do embargo.

Em suma, im procedem todas as conclusões da alegação do recorrente.

Pelos fundamentos expostos, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 90 000\$ e 60 000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Omissão de pronúncia. Nulidade de acórdão.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Pressuposto da nulidade por omissão de pronúncia — alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil — é a invocação, nas alegações oferecidas no tribunal*

ad quem, da questão cuja omissão se argüi, salvo se for de conhecimento officioso.

2 — *Não se verifica tal nulidade se o acórdão expressamente a apreciou, tendo até, com base nela, rejeitado o recurso contencioso.*

3 — *O eventual erro de julgamento, ou a não pronúncia relativamente a todos os argumentos invocados sobre determinada questão, não consubstancia a referida nulidade.*

Recurso n.º 30 668, em que são recorrentes o presidente da Câmara Municipal de Oeiras e outro e recorridos Alberto Júlio da Assunção Farinha e outro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Alberto Júlio da Assunção Farinha e José de Sousa Mamouros, com os sinais dos autos, representados em juízo pelo distinto advogado Dr. Oswaldo Gomes, arguíram a nulidade, por omissão de pronúncia, do acórdão de 10 de Novembro último, constante de fls. 172 e seguintes, que revogara a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (TACL), com os seguintes fundamentos:

«1 — Em 17 de Novembro de 1989, e em resposta à questão prévia da tempestividade do recurso suscitada pelo representante do Ministério Público junto do tribunal *a quo*, os ora recorridos invocaram:

‘O início da contagem do prazo (do recurso contencioso) não se pode aferir pela data da exposição apresentada pelos ora recorrentes na Câmara Municipal de Oeiras (CMO) por dela resultar claro que nessa mesma data não lhes era sequer possível saber se existia um acto que fosse susceptível de recurso, e muito menos conhecer o seu conteúdo e a medida da lesão que o mesmo poderia causar aos seus interesses’ [. . .]

Esta questão foi tratada desenvolvidamente nos n.ºs 4 e 6 da referida resposta, não tendo sido apreciada pela douta sentença do TACL de 16 de Abril de 1990, em virtude de ter ficado prejudicada pela procedência de um vício gerador de nulidade.

2 — O douto aresto *sub judice* não se pronunciou sobre esta questão. Ora, esta questão, além de tempestividade formulada [v. o artigo 54.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)], era essencial, não se podendo considerar prejudicada pela solução dada a outras questões, tanto mais que constituía uma premissa indispensável para a solução da questão da tempestividade (v. o artigo 660.º, n.º 2; cf. Alberto dos Reis, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. v, pp. 52 e segs.; Antunes Varela e outros, *Manual de Processo Civil*, 2.^a ed., pp. 667 e 668).

Assim, é manifesto que o douto aresto enferma de nulidade de omissão de pronúncia [v. o artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil].»

3 — Notificados os recorrentes do recurso jurisdicional, nada disseram, mas o Ex.^{mo} Procurador da República emitiu o seguinte douto parecer:

«Cremos que os requerentes de fl. 188 têm razão.

Aparentemente, no entanto, tender-se-ia a negar tal justiça. E que na sentença do TACL ficaria assente que os impugnantes ‘tiveram

conhecimento do início da execução das obras a 6 de Agosto de 1986 — fl. 184 e alínea o) da matéria de facto da sentença (fls. 93-94).

Foi de tal assentimento que o acórdão partiu com certeza, embora não explicitando, para aplicar o artigo 29.º, n.º 3, da LPTA, que, conjugado com o artigo 28.º da mesma, este já expressamente indicado no aresto, rejeitou o recurso contencioso.

Só que nem na sentença nem obviamente no acórdão se pôde dizer que estava fixado que os impugnantes tinham tido conhecimento a 6 de Agosto de 1986 da execução do acto.

Execução das obras não é a mesma coisa, ou pode não ser a mesma coisa que execução do acto.

Ora, é precisamente aqui que entronca a validade da arguição de nulidade.

E que na contraposição à questão prévia que havia sido suscitada no TACL os recorrentes desenvolveram matéria que haveria de ser apreciada, justamente pretendendo discutir a aplicação de artigo 29.º, n.º 3, ao seu caso.

Essa matéria não foi considerada no acórdão, que terá partido, como discurso, de um pressuposto de factualidade fixada, factualidade, no entanto, insuficiente para a conclusão a que se chegou, a não ser que escritamente (*sic*) se fundamentasse o percurso, situação em que teria sido necessário debater os problemas suscitados pelos impugnantes.»

4 — Colhidos os vistos, cumpre decidir, adiantando-se, desde já, que não se verifica a arguida nulidade por omissão de pronúncia.

Com efeito, para além de tal questão não ter sido invocada nas alegações ou contra-alegações para este Supremo Tribunal Administrativo, o que constitui pressuposto necessário à existência de omissão de pronúncia, já que os recursos visam modificar as decisões recorridas e não em julgar questões não suscitadas, salvo as de conhecimento oficioso, o que não é o caso — basta transcrever, para chegar a tal conclusão, sobre a inveracidade da omissão de pronúncia, o que a tal propósito se escreveu no n.º 9 do acórdão em causa:

«No TACL, o Ex.º Magistrado do Ministério Público suscitou a questão prévia da extemporaneidade do recuso contencioso (fl. 64 dos autos), desde que não procedesse o arguido vício determinante de nulidade, pelo que o recurso deveria ser rejeitado por extemporâneo, excepto na parte em que vem arguida a nulidade do acto.

O M.º Juiz do Tribunal *a quo* na sentença recorrida, depois de ter ouvido os impugnantes sobre tal questão, e após ter concluído [alínea o) da matéria de facto] que estes tiveram conhecimento do início da execução das obras em 6 de Agosto de 1986 e que os mesmos requereram a intimação judicial da CMO em 8 de Outubro seguinte [alínea p) da matéria de facto], julgou improcedentes todos os vícios arguidos geradores de nulidade, à excepção do previsto n.º 1 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, e artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho (desconformidade do acto com o parecer da DGPU), pelo que julgou procedente o recurso e deu como prejudicada a apreciação das demais questões suscitadas nos termos do artigo 660.º do Código de Processo Civil, entre elas a extemporaneidade do recurso, já que pode impugnar-se contenciosamente, em qualquer altura, o acto ferido de nulidade.»

E acrescenta-se:

«Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto, no seu douto parecer, sustenta que, procedendo o recurso

jurisdicional, por insuficiência probatória da nulidade apreciada, deve rejeitar-se o recurso contencioso por extemporaneidade, pelas razões aduzidas pelo magistrado do Ministério Público no TACL, visto a sentença ter transitado em julgado quanto às demais questões de nulidade que foram resolvidas em sentido favorável ao ora recorrente, e os restantes vícios invocados apenas poderem determinar a anulação do acto.»

Prossegue o acórdão:

«E assim é, de facto.

Consequentemente, restando apenas apreciar os vícios do acto recorrido a que corresponde a anulabilidade, a sua impugnação deveria ocorrer, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º da LPTA, no prazo de dois meses, contados do conhecimento do início das obras — 6 de Agosto de 1986.

Como só interpuseram o recurso contencioso em 20 de Novembro de 1986, para além, pois, do referido prazo legal, o direito ao mesmo já nessa data tinha caducado.

A esta conclusão não obsta a circunstância de os impugnantes, em 8 de Outubro de 1986, terem requerido a intimação judicial da CMO para passagem de certidões do processo camarário — cf. a alínea p) da matéria de facto —, porquanto, e embora tal meio processual suspenda o prazo do recurso contencioso — artigo 85.º da LPTA —, o certo é que à data de tal pedido (8 de Outubro) já tinha decorrido o prazo de dois meses do referido recurso contencioso, pelo que o pedido de intimação não suspendeu aquele prazo.»

E o acórdão em causa concluiu:

«10 — Pelos fundamentos expostos, acordam em:

a) Negar provimento ao agravo do despacho que julgou deserto o recurso do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Oeiras, por extemporaneidade das suas alegações;

b) Dar provimento ao recurso interposto por Francisco Miranda Julião e em revogar a sentença recorrida;

c) Rejeitar o recurso contencioso por extemporaneidade.»

É, pois, manifesto que o acórdão se pronunciou sobre a questão da extemporaneidade do recurso contencioso suscitada pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público, sendo até, com base na sua procedência, que o recurso contencioso foi rejeitado, embora omitisse, efectivamente, a apreciação do argumento invocado pelos requerentes. Só que tal não constitui nulidade por omissão de pronúncia, que se refere a questões e não a argumentos — n.º 1, alínea d), do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

Relativamente ao parecer do Ex.º Procurador da República, importa salientar que o mesmo se baseia em eventual erro de julgamento — que de forma alguma se verifica —, que não em omissão de pronúncia sobre a questão da extemporaneidade do recurso contencioso, visto o acórdão a ter apreciado.

Pelos fundamentos expostos, acordam em indeferir a arguição da nulidade por omissão de pronúncia, prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

Custas pelos requerentes, em 20 000\$ de taxa de justiça, a pagar solidariamente por aqueles.

— Lisboa, 4 de Maio de 1993. — António Fernando Samagaio (relator) — Artur Joaquim Faria Maurício — João Vaz Rebordão. — Fui presente, Adelino Lopes.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Acusação. Notificação pessoal. Prova. Nulidade insuprível.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Em processo disciplinar, a cópia da acusação deve ser entregue ao arguido por notificação pessoal, só podendo fazer-se por carta registada com aviso de recepção se aquela não for possível, nos termos do artigo 59.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.*
- 2 — *Não justificando a Administração a impossibilidade de proceder à notificação pessoal e não havendo prova segura da entrega da acusação por carta registada com aviso de recepção, verifica-se a nulidade insuprível do artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, que determina a anulação do respectivo processo disciplinar a partir da mesma acusação.*

Recurso n.º 30 748, em que são recorrente José Guia dos Santos Nunes e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — José Guia dos Santos Nunes, casado, técnico de farmácia de 1.ª classe, em serviço na Administração Regional de Saúde de Lisboa, residente no Bairro da Braciera, 4, em Alcochete, Montijo, interpôs o presente recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Ministro da Saúde de 13 de Fevereiro de 1992, que em processo disciplinar lhe aplicou a pena de demissão por violação do dever geral de assiduidade.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

1.1 — O recorrente não foi notificado da nota de culpa no processo disciplinar que lhe foi instaurado e nem consta do processo qualquer aviso de recepção que prove tal notificação.

1.2 — O recorrente recebeu, apenas, a notificação em que, pelo ofício n.º 5400 da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, lhe era comunicado ter sido arquivado o processo disciplinar que lhe dizia respeito, notificação expendida pelo seguro do correio n.º 39 451, a que corresponde o aviso de recepção por si assinado e constante a fl. 58 do processo disciplinar apenso aos autos.

1.3 — A falta de notificação da acusação constitui nulidade insuprível nos termos conjugados dos artigos 42.º, n.º 1, 59.º, n.º 1, e 61.º, n.º 9, este último, *a contrario sensu*, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, introduzido no nosso ordenamento jurídico pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

1.4 — *Ex vi* do artigo 269.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa: «Em processo disciplinar são garantidos ao arguido a sua audiência e defesa.»

1.5 — Diz o artigo 268.º da nossa lei fundamental, no seu n.º 3: «Os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos», acrescentando-se logo à frente, pelo n.º 4 do mesmo preceito: «É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.»

1.6 — O acto administrativo recorrido está inquinado, assim, de vício de forma, uma vez que sendo a fundamentação do Sr. Ministro remissiva para os fundamentos constantes do relatório final, e estando este eivado de vício de forma por preterição de formalidade absolutamente essencial — notificação do arguido da nota de culpa —, também o despacho ministerial, por concordância expressa de tais conclusões, fica ferido de idêntica nulidade.

1.7 — Mas também a violação da lei ordinária e da lei fundamental, máxime dos artigos 42.º, n.º 1, 59.º, n.º 1, e 61.º, n.º 9 (este último *a contrario sensu*), do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e artigos 268.º, n.º 3, e 269.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, gera, ela própria, a invalidade absoluta do acto administrativo, e desde logo a sua nulidade, ou, se se entender, de uma forma mais mitigada, que gera tão-somente uma invalidade parcial, então aí, onde ela flui, originará a sua anulabilidade.

2 — A entidade recorrida não respondeu em termos do artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, mas contra-alegou, como se passa a transcrever na parte que interessa:

2.1 — «No entanto, e segundo informação colhida junto da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, é possível aferir que em cumprimento do despacho do Sr. Inspector-Geral de 6 de Dezembro de 1991 (fl. 49 do processo disciplinar) exarado a final do processo disciplinar em que é arguido o recorrente, foram elaborados dois ofícios a remeter ao mesmo arguido.»

2.2 — «Ofício n.º 5400/SP, de 17 de Dezembro (fl. 55), notificando-o do arquivamento parcial dos actos quanto à matéria relacionada com as faltas e das razões determinantes do mesmo arquivamento através do envio de fotocópia do relatório intercalar então elaborado (fls. 44 e 48) e que foi remetido com a fotocópia do despacho.»

2.3 — «O recorrente afirma ter recebido este ofício no artigo 4.º do recurso por ele interposto.»

2.4 — «O ofício n.º 5401/SP, de 17 de Dezembro (fls. 56 e 57), expedido com aviso de recepção, aliás com registo e aviso de recepção, conforme anotação que dele consta, notificando o mesmo arguido da nota de culpa contra si deduzida (fls. 50 e 53) por violação do dever geral de assiduidade em virtude de não ter justificado as faltas dadas entre os dias 3 e 30 de Novembro de 1990 e 2 e 23 de Maio de 1991.»

2.5 — «Conforme se pode verificar (fl. 58) do processo instrutor, o arguido assinou o aviso de recepção que acompanhava o ofício n.º 5401, que o notificada da nota de culpa, já que dos dois ofícios

que lhe foram remetidos no mesmo dia, apenas este seguiu registado e com aviso de recepção, atendendo ao seu conteúdo e em conformidade com os procedimentos em vigor na Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde.»

2.6 — «Conclusões»:

1 — «O recorrente confirma (artigo 4.º da p. i.) ter recebido o ofício n.º 5400/SP, de 17 de Dezembro (fl. 55), que o notificava do arquivamento parcial dos autos.»

2 — «Conforme se pode verificar (fl. 58) do processo instrutor, o recorrente assinou o aviso de recepção que acompanhava o ofício n.º 5401/SP, que o notificava da nota de culpa.»

3 — No sentido que deve negar-se provimento ao recurso pronunciou-se a Ex.^{ma} Procuradora-Geral-Adjunta, por o recorrente ter assinado, conforme alega a entidade recorrida, o aviso de recepção do ofício que lhe remeteu a nota de culpa.

4 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Consideram-se provados os seguintes factos:

a) Contra o recorrente foi instaurado processo disciplinar por vários períodos de faltas dadas ao serviço;

b) Pelos serviços da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde foram elaborados dois ofícios dirigidos ao arguido, ora recorrente, na mesma data, 17 de Dezembro de 1991:

Um, constante (fl. 5) dos autos, com o n.º 5400, do seguinte teor: «[...] é V. Ex.^a notificado que, ao abrigo do disposto no artigo 6.º, n.º 2, alínea e), do Decreto-Lei n.º 312/87, de 18 de Agosto, foi determinado o arquivamento do processo disciplinar quanto à matéria relacionada com as faltas referentes aos períodos de 29 de Outubro a 2 de Novembro de 1990 e de 25 de Fevereiro a 17 de Abril de 1991. Porém, esses períodos de faltas são considerados injustificados para os demais efeitos, salvo os disciplinares.

Ainda, em cumprimento do citado despacho, junto se remete fotocópia do mesmo, bem como do relatório intercalar.»

Neste relatório, que foi designado de «intercalar», nada se diz quanto à acusação do arguido por outras faltas; apenas, quanto a tal assunto, no n.º 16.3, se refere na respectiva proposta: «A continuação dos autos quanto à prática da violação do dever geral de assiduidade.»

Este ofício foi recebido pelo ora recorrente acompanhado do relatório citado e ainda de fotocópia do despacho, constante (fl. 49) dos autos, proferido pelo Sr. Inspector-Geral de Saúde, que se transcreve a seguir:

«Decisão (sobre o relatório intercalar).

Concordo com o relatório intercalar ou preliminar, na parte em que se circunscreve o objecto do processo, e assim, ao abrigo do disposto no artigo 6.º, n.º 2, alínea d), do Decreto-Lei n.º 312/87, de 18 de Agosto:

a) Determino o arquivamento do processo disciplinar quanto à matéria relacionada com as faltas dadas pelo arguido e referentes aos períodos de 29 de Outubro a 2 de Novembro de 1990 e de 25 de Fevereiro a 17 de Abril de 1991;

b) Estes períodos de faltas da alínea a) são considerados injustificados para os demais efeitos, salvo os disciplinares;

c) Notifique o arguido, com fotocópia do relatório e deste despacho, quanto ao arquivamento parcial dos autos e injustificação das faltas, notificação a executar com a notificação da nota de culpa;

d) Comunique à comissão instaladora da Administração Regional de Saúde de Lisboa, por confidencial, com fotocópia do relatório e deste despacho, para efeito [segue-se uma palavra indecifrável] quanto à injustificação das faltas e informe que foi deduzida nota de culpa contra o arguido por violação do dever de assiduidade (após a expedição da nota de culpa);

e) Apresente os autos ao Ex.^{mo} Instrutor.»

Um outro ofício, n.º 5401, cuja cópia consta (fl. 56) do processo instrutor apenso (P. I.), que aqui se dá por reproduzido, também datado de 17 de Dezembro de 1991, a notificar o arguido de contra ele ter sido deduzida acusação e mencionando-se nele o envio da cópia desta, bem como dos demais requisitos legais relativamente às testemunhas, à falta de resposta dentro do prazo, etc.

No canto esquerdo deste ofício foi exarado o seguinte:

«Registado c/ aviso de recepção.»;

c) O arguido recebeu uma carta registada da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, constando dos carimbos do correio apostas as datas de 18 de Dezembro de 1991 e de 19 de Dezembro de 1991, bem como, subscrita na parte exterior, a informação de «Avisado, 19 de Dezembro de 1991», e mostrando-se o aviso de recepção assinado em 23 do mesmo mês (fl. 58 do P. I.);

d) O arguido não deduziu qualquer defesa, vindo a ser punido, pelo despacho impugnado, de 13 de Fevereiro de 1992, com a pena de demissão (fl. 70 do P. I.);

e) Deste despacho veio o arguido a ser notificado, por carta registada com aviso de recepção, em 3 de Março de 1992 (fl. 72 do P. I.).

5 — Da análise da matéria de facto exposta pode inferir-se que, tendo sido instaurado processo disciplinar contra o recorrente, por vários períodos de faltas ao serviço, a Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde elaborou um relatório, dito intercalar ou preliminar, onde se determina o arquivamento quanto a certo número de faltas ao serviço e deduziu acusação contra o mesmo por violação do dever de assiduidade.

Na sequência do exposto, e tendo em vista a notificação do arguido, a Inspeção-Geral elaborou dois ofícios, com a mesma data (17 de Dezembro de 1991), dos quais um, com o n.º 5400, a dar-lhe conhecimento de que o processo fora arquivado quanto a determinado número de faltas, outro, com o n.º 5401, a dar-lhe notícia de que contra ele fora deduzida acusação, por infracção a que correspondia pena de demissão, devendo este ofício ser acompanhado da respectiva nota de culpa, a ser expedido pelo seguro do correio.

Alegando o recorrente que apenas recebeu um envelope, registado e com aviso de recepção, vê-se que o número manuscrito neste aviso (39 451) coincide com o da etiqueta colada no envelope junto a (fl. 4) estes autos (documento n.º 1, apresentado com a petição do recurso). E, para além da cota de fl. 54 do P. I., na qual se escreveu que, pelos ofícios n.ºs 5400, 5401 e 5465 [deste último não existe duplicado naquele P. I., parecendo tratar-se da comunicação «confidencial», a que se refere a alínea d) do despacho de fl. 49, à Administração Regional de Saúde de Lisboa], foi dado cumprimento aos despachos exarados a fls. 49 e 54 do processo disciplinar, não existe qualquer outro documento relativo à expedição de dois envelopes.

É assim legítima a dúvida sobre se foram efectivamente remetidos dois envelopes ao aqui recorrente e se o que realmente recebeu continha o ofício n.º 5401 e a cópia da acusação contra ele deduzida.

Perante duas versões contraditórias, a entidade recorrida, alegando que foram feitas duas comunicações ao arguido, este alegando que recebeu apenas uma, através de um sobrescrito que todavia não continha cópia da acusação, mas sim do despacho que mandara arquivar parcialmente os autos e relativamente a determinadas infracções, não pode este Tribunal adquirir a certeza moral de que ao arguido foi notificada, pela via postal, a referida acusação. Embora não seja normal, não pode excluir-se categoricamente uma hipótese de erro ou negligência dos serviços, uma troca de conteúdo dos dois sobrescritos que a Inspeção-Geral informa ter remetido ou mesmo de um deles se ter extraviado. Dizendo de outra maneira, não há prova segura de que o arguido tenha recebido duas cartas e que, naquela que efectivamente recebeu — e a que se refere o aviso de recepção por si assinado —, se continha o ofício n.º 5401 a remeter-lhe cópia da acusação.

A dúvida exposta implica a questão de saber a quem aproveita.

6 — Porventura, pela raridade de casos como o que aparece controvertido no presente recurso, não vimos tratado o tema na jurisprudência que podemos consultar. Mas não é despidendo ponderar que, do lado do recorrente, é particularmente difícil fazer prova concludente de um facto negativo — a não recepção da nota de culpa —, não sendo assim, à partida, razoável concluir que tal dificuldade redunde em seu desfavor.

E isto porque, atento o disposto no artigo 59.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, o envio de carta registada com aviso de recepção é a solução nitidamente subsidiária (e não alternativa, deixada ao critério da entidade instrutora).

Na verdade, essa solução, como claramente resulta do texto legal, pressupõe que não seja possível a entrega mediante notificação pessoal. É certo que, neste processo, não foi invocada (e, consequentemente, demonstrada) tal impossibilidade, como o não foi nas alegações da autoridade recorrida.

É visível, por outro lado, que a lei dá preferência à notificação pessoal, o que se compreende dada a importância do acto, em sede de garantia da audiência e defesa do arguido, em processo disciplinar, com assento na Constituição da República (artigo 269.º, n.º 3).

Norma semelhante já existia no artigo 57.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar anterior (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho), em cujo preâmbulo se contém valiosas referências quanto ao sentido das alterações introduzidas em confronto com o velho Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32 659, de 9 de Fevereiro de 1943.

Diz-se, ali, nomeadamente: «Trata-se, portanto, de adaptar o actual texto legal no sentido do reforço das garantias e direitos atinentes à defesa do arguido, eliminando do mesmo passo as disposições inconstitucionais ou aquelas que, em face da evolução do direito disciplinar e do meio social a que se aplica, se mostram desactualizadas.» Ou ainda: «Para além destes casos em que a colisão é absoluta» [entenda-se, com a Constituição a que se referem os parágrafos anteriores], «existe um determinado número de disposições que carecem de revisão no sentido de uma maior adequação ao espírito constitucional e ao elenco dos direitos e garantias estabelecidos. Pensa-se, fundamentalmente, no importante campo dos direitos de defesa e audiência, nomeadamente [...]»

Ora, comparando o actual artigo 59.º com o artigo 50.º do Estatuto de 1943 (bem como com o artigo 57.º do Estatuto de 1979), uma das disposições «revistas» foi notoriamente aquele artigo 50.º, nos termos do qual: «Da acusação extrair-se-á cópia no prazo de quarenta e oito horas, a qual será imediatamente entregue ou remetida pelo correio, conforme for mais rápido e eficiente [...]»

O § 2.º do mesmo artigo 50.º prescrevia: «A remessa pelo correio da referida cópia será feita, com aviso de recepção, para a sede da respectiva repartição, se o arguido estiver ao serviço; de contrário, será endereçada para a sua residência.» O § 3.º, por seu turno, dispunha: «Respeitar-se-á a escolha de domicílio feita pelo arguido para receber as notificações»; e o § 4.º estatuiu: «As notificações não deixam de produzir efeito pelo facto de os papéis serem devolvidos ou não vir assinado o aviso-postal, uma vez que a remessa seja expedida para o domicílio necessário ou escolhido, considerando-se feitas na data da respectiva devolução.»

É patente que a não reprodução destas normas nos Estatutos de 1979 e de 1984 só pode significar que o legislador as não considerou adequadas à garantia do direito de defesa do arguido, dada a incerteza de que, quanto à realização deste direito, as mesmas se revestiam.

Vemo-lo no processo civil, quando manda aplicar as disposições relativas à citação se a parte tiver de ser notificada pessoalmente (artigo 256.º do Código de Processo Civil). Acontece que a citação por carta registada com aviso de recepção, com valor de citação pessoal, só está prevista para as pessoas colectivas e sociedades, mesmo assim como mera possibilidade (artigo 238.º-A do mesmo Código); ou para o réu residente em país estrangeiro (artigo 244.º, *idem*, salvo o que estiver estipulado em tratados e convenções internacionais). E mesmo aqui a citação por carta registada com aviso de recepção, no caso de devolução sem indicação alguma ou com indicação de que não se sabe do paradeiro do destinatário, este é desconhecido ou se recusa a recebê-la, ou se o aviso não vier assinado, pode abrir a faculdade de citação por intermédio de consulado (artigos 245.º e 246.º, ainda do mesmo Código). Quer dizer isto que a lei dá primazia à notificação pessoal, por razões óbvias de certeza, só dela abdicando quando se não mostre possível pelas razões indicadas.

8 — Regime semelhante se encontra consagrado para o processo penal. Embora aqui se admitam notificações pela via postal [Código de Processo Penal, artigo 113.º, n.º 1, alínea *b*)], aliás rodeadas de particulares cautelas, destinadas à certeza da notificação (o aviso de recepção só pode ser assinado pelo destinatário, previamente identificado com anotação dos elementos constantes do bilhete de identidade ou outro documento oficial que permita a identificação); e, no caso daquela alínea, se o destinatário não for encontrado, disso dá conta o funcionário do serviço postal ao proceder à devolução, seguindo-se esta notificação por contacto pessoal; se se recusa a assinar, o funcionário entrega a carta e lavra nota do incidente, valendo o acto como notificação, o mesmo acontecendo se se recusar a receber a carta — tudo nos termos do n.º 2 deste artigo 113.º. Enfim, e conforme dispõe o n.º 5 ainda deste artigo, as notificações ao arguido podem ser feitas ao respectivo defensor ou advogado, ressaltando-se, contudo, as notificações (entre outras) respeitantes à acusação.

Do conjunto das normas dos códigos referidos emerge a convicção de que o legislador quis conferir a certas notificações, justamente as que se destinam a garantir o exercício do direito de contestação

ou de defesa, as condições de maior certeza possível, só admitindo outras soluções (p. e., a citação ou a notificação por editais ou anúncios, ou pela via postal) quando a notificação pessoal se mostre inoperante ou impraticável.

9 — Voltando à notificação por carta registada com aviso de recepção, imposta no artigo 59.º do Estatuto Disciplinar, «se não for possível» a notificação pessoal, cabe ponderar que não vale a presunção dos números 3 e 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, que regula, em termos gerais, o modo de proceder a notificações «em quaisquer processos» (aplicável, nos termos do seu artigo 2.º, em «todos os processos, qualquer que seja a sua natureza ou espécie, ficando revogadas todas as disposições em contrário, ainda que especiais»).

Poderia argumentar-se, a este propósito, que se a lei estabeleceu tal presunção mesmo depois de abolir a exigência de avisos de recepção, por maioria de razão a estabeleceria no caso de a notificação feita por via postal ser acompanhada deste aviso. Entendemos que este argumento não procede.

Em primeiro lugar, porque aquele decreto-lei, datado de 11 de Fevereiro de 1976, é anterior ao actual Estatuto Disciplinar, que expressamente, como vimos, manda proceder à notificação da acusação, quando não seja possível a notificação pessoal, por carta registada com aviso de recepção. Quer isto dizer que a norma do Estatuto é incompatível com a do referido decreto-lei, e, sendo-lhe posterior, tem de entender-se que a revogou (Código Civil, artigo 7.º, n.º 2). Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 121/76 não pode considerar-se uma lei especial para os efeitos do n.º 3 daquele artigo 7.º

Em segundo lugar, e como se ponderou no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 24 de Maio de 1989, citado por Abílio Neto no seu *Código de Processo Civil Anotado*, 11.ª ed., p. 1117, cumpre salientar que o mencionado decreto-lei, como se extrai do seu preâmbulo, não proibiu o aviso de recepção, apenas o dispensou.

Em terceiro lugar, porque, no caso dos autos — e supondo aplicável aquele diploma —, apura-se não ter sido observado o disposto no n.º 2 do seu artigo 1.º, que impõe ao funcionário emitente da notificação o dever de mencionar, por escrito, no canto superior esquerdo do sobrescrito, o número do processo, bem como a da data do registo, assinando estas menções.

Ora, só as notificações efectuadas com o descrito formalismo se presumem feitas nos termos do n.º 3 do artigo 1.º daquele decreto-lei, não havendo, assim, que curar de saber se poderia ser ilidida a presunção como dispõe o n.º 4 do mesmo artigo.

Aliás, subsiste o facto de o regime do artigo 59.º do Estatuto Disciplinar ter decidido outra coisa quanto ao modo de efectuar a notificação pela via postal, exigindo expressamente o aviso de recepção, não estabelecendo qualquer presunção quanto ao recebimento da carta. E ainda que assim não fosse, uma coisa seria a entrega do sobrescrito, outra o seu conteúdo.

10 — Do exposto resulta que, não tendo o instrutor do processo recorrido, como a lei lhe impunha, prioritariamente à notificação pessoal, nem havendo no P. I. qualquer referência à sua impossibilidade, é sobre a Administração que recai o risco de incerteza da entrega da nota de culpa, que se diz ter sido enviada dentro do sobrescrito. É que se aquela notificação pessoal tivesse sido feita ao destinatário, teria sido entregue a referida nota, com certidão lavrada pelo agente

que a ela devia proceder, assinada pelo notificado (artigos 242.º e 256.º do Código de Processo Civil).

Não é justo nem razoável concluir que recairia sobre o notificado o ónus de provar que não recebeu a nota de culpa, indispensável à preparação da sua defesa, em caso de alegada não entrega da mesma por se não achar dentro do sobrescrito remetido pelo correio, que não era obrigado a abrir na presença do funcionário dos correios.

Não obstante ter recebido, como alegou, fotocópia do despacho do Sr. Inspector-Geral, que o mandou notificar, «com fotocópia do relatório [...] quanto ao arquivamento dos autos e injustificação das faltas, notificação a efectuar com a notificação da nota de culpa» e de «que foi deduzida nota de culpa contra o arguido por violação do dever de assiduidade», o que de certo modo o alertaria de que fora deduzida acusação contra si, certo é que se, por um lado, a lei não impõe ao auferido o dever de indagação do estado em que se encontra o processo, por outro, tais alusões não podem ser equiparadas a uma nota de culpa e muito menos à notificação imposta pelo artigo 59.º do Estatuto Disciplinar. Com efeito, este artigo, no seu n.º 4, preceitua que a «acusação deverá conter a indicação dos factos integrantes da mesma, bem como as circunstâncias de tempo, modo e lugar da infracção e das que integram atenuantes e agravantes, acrescentando sempre a referência aos preceitos legais respectivos e às penas aplicáveis».

Como se disse, não há prova segura, nos autos, de que o arguido tivesse conhecimento de uma acusação nestes termos.

11 — Verifica-se, por conseguinte, a alegada nulidade insuprível do artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, decorrente da omissão, não justificada, do dever de entregar a acusação mediante notificação pessoal, imposto no artigo 59.º, n.º 1, do mesmo Estatuto. Não se tendo procedido como a lei impõe, não foi assegurado o direito de defesa do arguido.

Nestes termos, concedem provimento ao recurso e anulam o acto recorrido.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Recurso jurisdicional. Alegações. Conclusões. Ónus de especificar a norma violada. Convite do tribunal. Ilegitimidade superveniente.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Em recurso jurisdicional, se o recorrente, convidado pelo tribunal a completar as conclusões das alegações com a indicação das normas violadas, apresentar novas con-*

clusões, diferentes das anteriores e mesmo com estas contraditórias, o tribunal não deve tomar conhecimento do recurso.

- 2 — *Impugnadas por um particular duas deliberações camarárias, materialmente distintas, uma que determina a cessação de pagamentos devidos ao recorrente como médico municipal no pressuposto de que ele, optando pela carreira de saúde pública, quebrara o vínculo de emprego com a câmara, outra que extingue o cargo de médico municipal, e reconhecida a legalidade de tal pressuposto, deve ser rejeitado por ilegitimidade superveniente o recurso contencioso da segunda deliberação, já que da anulação desta nenhuma vantagem, juridicamente relevante, retira o mesmo recorrente.*

Recurso n.º 30 931, em que são recorrentes Mário Orlando Beirão Vieira e a Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Mário Orlando Beirão Vieira, com os sinais dos autos, e a Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo recorrem da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, que anulou parcialmente a deliberação da referida Câmara, de 26 de Janeiro de 1983, adiante melhor identificada, pedindo a sua revogação.

Nas suas alegações, o primeiro recorrente apresenta as seguintes conclusões úteis:

1.^a Quanto ao vício de violação de lei, ele é mais do que evidente, é imoral porque priva e manda restituir além de suspender os vencimentos que ao recorrente pertencem como médico municipal;

2.^a Na verdade, tal só teria lugar unilateralmente precedendo processo disciplinar legalmente instaurado;

3.^a Quanto aos efeitos da opção não pode a mesma ter, como o não tem, a consequência de renúncia tácita, uma vez que tal representaria o abandono de 27 anos de carreira como facultativo municipal;

4.^a A lei ao conceder a faculdade de «opção» não estabeleceu os efeitos nem o regime dessa faculdade;

5.^a Logo, tudo aquilo que não é proibido por lei é necessariamente permitido, não havendo pois que criar para cada caso concreto os efeitos dessa «opção»;

6.^a Quanto a este vício é necessariamente nula a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, a qual deve ser anulada com todas as suas consequências legais;

7.^a Finalmente, o acórdão (*sic*) recorrido não se pronunciou, isto é, nada decidiu quanto à reposição que pretensamente decidiu aquela autarquia local.

Por seu turno, a segunda recorrente concluiu, nas suas alegações:

1) A opção em 1 de Dezembro de 1982 do ora recorrido, Sr. Dr. Mário Beirão Vieira, médico do partido médico municipal de Figueira de Castelo Rodrigo, pela carreira de saúde pública, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, permitiu

o seu provimento no cargo de delegado de saúde e de director do centro de saúde concelhio (artigos 16.º e seguintes);

2) Essa opção foi, por outro lado, causa de incompatibilidade dos cargos de médico municipal, por um lado, e de delegado de saúde e director do centro de saúde (citado decreto-lei, artigo 40.º, máxime n.ºs 8 e 9, *a contrario*);

3) Não houve qualquer deliberação da Câmara Municipal no sentido da extinção do cargo de médico municipal do recorrido, já que essa extinção se verificou por extinção do lugar, por vacatura, *ope legis*;

4) Dado que, apesar da extinção do lugar, por lei, o recorrido continuava a receber o respectivo vencimento que acumulava com o vencimento do cargo oficial de delegado de saúde e a gratificação de director do centro de saúde concelhio, a Câmara Municipal limitou-se a fazer cessar aquele pagamento extraído, em termos de legalidade e de moralidade, a lógica consequência do princípio de que cessada a causa há que fazer cessar o efeito;

5) Fê-lo no exercício da sua competência para praticar actos correntes de gestão do pessoal ao serviço do município [Lei n.º 79/77, artigo 62.º, n.º 1, alínea b)];

6) Tal deliberação não visou fixar ou estabelecer quadros do pessoal de serviços do município, cuja competência é da Assembleia Municipal, pelo que não houve violação do disposto no artigo 48.º, n.º 1, alínea g), da Lei n.º 79/77;

7) Ao decidir que a ora recorrente se terá pronunciado pela extinção do cargo de médico municipal, deliberando a sua extinção, em vez de apresentar proposta nesse sentido à Assembleia Municipal, a sentença recorrida fez errada interpretação dos factos e aplicou incorrectamente o direito, violando, *inter alia*, as disposições legais citadas nestas conclusões.

Só a Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo contra-alegou, sustentando a legalidade da sentença recorrida na parte impugnada pelo primeiro recorrente.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido da confirmação do julgado.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A — O recorrente, Mário Vieira, tomou posse do lugar de médico municipal do terceiro partido do concelho de Figueira de Castelo Rodrigo, com sede em Vermiosa, em 5 de Janeiro de 1959, para que tinha sido nomeado por deliberação da Câmara Municipal do referido concelho de 25 de Novembro de 1958.

B — Por deliberação da mesma Câmara Municipal de 13 de Novembro de 1962 foi colocado, por transferência, no lugar do primeiro partido médico municipal, com sede em Figueira de Castelo Rodrigo, lugar de que tomou posse em 14 de Novembro daquele ano.

C — Por portaria de 29 de Novembro de 1962, publicada em *Diário do Governo*, 2.^a série, de 29 de Novembro de 1962, foi nomeado subdelegado de saúde do concelho de Figueira de Castelo Rodrigo, tendo tomado posse desse cargo em Janeiro de 1964.

D — No quadro de pessoal do centro de saúde do concelho de Figueira de Castelo Rodrigo, fixado em Janeiro de 1973, figurava como director o recorrente Mário Vieira, que passou a exercer o cargo de delegado de saúde de 2.^a classe.

E — Em 5 de Maio de 1981, e dando cumprimento a uma deliberação camarária anterior, o recorrente Mário Vieira informou por escrito o presidente da Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo de que «opta pelo regime de trabalho a tempo inteiro, sem horário».

F — Em 17 de Junho de 1981, a Câmara Municipal do referido concelho deliberou:

«1.º Aprovar o horário de trabalho do médico municipal como trabalhando a tempo inteiro sem horário de trabalho;

2.ª Pagar-lhe os seus vencimentos de acordo com a tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 373/79, de 8 de Setembro, letra F, com referência a 1 de Julho de 1979 — artigo 28.º do decreto-lei citado.»

G — Após esta deliberação, o «problema do médico municipal» foi abordado em várias reuniões camarárias e, na reunião de 26 de Janeiro de 1983, a segunda recorrente deliberou o seguinte:

«Que seja, de imediato, suspenso definitivamente o pagamento do vencimento do médico municipal Dr. Mário Orlando Beirão Vieira, por ilegal e imoral, e extinto o respectivo cargo;

Que, quanto aos vencimentos recebidos desde 1 de Julho de 1979, seja posto o problema da sua reposição à Direcção-Geral da Acção Regional e Local — MAI —, remetendo-se para o efeito fotocópias da respectiva acta.»

H — Por carta de 3 de Maio de 1983, o recorrente Mário Vieira informou o presidente da Câmara do seguinte:

«Em resposta ao ofício n.º 586-P-A-10, de 2 de Maio de 1983, venho informar V. Ex.ª de que sou delegado de saúde deste concelho e como tal estou enquadrado na carreira da saúde pública, pela qual optei [...]»

I — A informação supra-referida foi confirmada por declaração da Administração Regional de Saúde da Guarda.

J — O primeiro recorrente tomou posse como presidente da comissão instaladora do Centro de Saúde de Figueira de Castelo Rodrigo em 14 de Outubro de 1982, em conformidade com o despacho do Secretário de Estado da Saúde de 27 de Julho de 1982, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 8 de Outubro de 1982, e passou a exercer as funções de director do Centro de Saúde de Figueira de Castelo Rodrigo com efeitos a contar de 22 de Abril de 1983.

K — Por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, de 5 de Fevereiro de 1991, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, 27 de Fevereiro de 1991, o mesmo recorrente foi exonerado do cargo de director do Centro de Saúde de Figueira de Castelo Rodrigo.

L — Em 2 de Maio de 1983, a Administração Regional de Saúde da Guarda emitiu uma «declaração», em que atesta que o recorrente, Mário Vieira, é delegado de saúde do concelho de Figueira de Castelo Rodrigo, «tendo optado pela carreira de saúde pública».

M — O mesmo recorrente, em 3 de Maio de 1989, dirigiu uma carta ao presidente da Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo, onde afirma:

«[...] sou delegado de saúde deste concelho e como tal estou enquadrado na carreira de saúde pública, pela qual optei [...]»

Recurso de Mário Orlando Beirão Vieira:

Verificando que as conclusões apresentadas nas alegações de recurso não especificavam as normas jurídicas violadas, foi decidido por acórdão de fl. 303 notificar o recorrente para suprir aquela de

fi ciência nos termos do artigo 690.º, n.º 3, do Código de Processo Civil.

Em cumprimento desta notificação, o recorrente fez juntar aos autos a peça de fl. 306, onde expressamente se apresentam «novas conclusões», nos seguintes termos:

«A — O recorrente é médico municipal, através de nomeação definitiva e provido no respectivo cargo desde 5 de Janeiro de 1959, no partido de Vermiosa, inicialmente, e no partido, posteriormente, da sede do concelho.

B — Por ser médico municipal do partido de Figueira de Castelo Rodrigo foi nomeado imperativa e vitaliciamente, por inerência, para o cargo de subdelegado e, mais tarde, delegado de saúde do mesmo concelho.

C — Reestruturada que foi a saúde pública com o Decreto-Lei n.º 373/79 e, posteriormente, com o Decreto-Lei n.º 310/82, foram criados os centros de saúde para os quais transitaram as competências sanitárias concelhias, assumindo o recorrente a direcção do centro.

D — Já, anteriormente, a Lei n.º 2120, de 15 de Junho de 1963 (assim como os Decretos-Leis n.ºs 373/79 e 310/82), previa a criação dos centros de saúde, mantendo os cargos de delegado de saúde e de médico municipal.

E — E os citados Decretos-Leis n.ºs 373/79 e 310/82 continuaram a admitir os partidos médicos municipais, regulando a forma da sua criação e delimitação.

F — Aliás, de acordo com o artigo 87.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, as atribuições dos médicos municipais são exercidas *por intermédio* dos centros e postos de saúde.

G — Assim, quando, no concelho de Figueira de Castelo Rodrigo, foi criado o centro de saúde, o médico municipal é o seu director; tanto assim, que o artigo 58.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 413/71 atribui-lhe uma gratificação suplementar.

H — O Decreto-Lei n.º 310/82 estabelece para os médicos de saúde pública o regime de trabalho de disponibilidade permanente (artigo 30.º).

I — O cargo de médico municipal era, também, de disponibilidade permanente, perfeitamente conciliável com o de delegado de saúde, que era o de tempo completo (v. o artigo 43.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 414/71, vigente antes do Decreto-Lei n.º 310/82).

J — A douda sentença recorrida confunde (salvo o devido respeito) o regime de trabalho de disponibilidade permanente do de dedicação exclusiva.

L — A dedicação exclusiva é que inibe e proíbe a acumulação de cargos ou funções.

M — A disponibilidade permanente não proíbe nem inibe tal acumulação.

N — Aliás, o n.º 9 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 310/82 prevê a possibilidade de acumulação de funções de médico ou delegado no centro de saúde no concelho.

O — E o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 373/79 regulamentou, também, a subsistência do cargo de médico municipal.

P — E a autoridade recorrida reconheceu, em deliberação de 18 de Março de 1981 (data posterior à vigência do Decreto-Lei n.º 373/79), que o recorrente, médico municipal e delegado de saúde, em acumulação de funções, tinha o regime de trabalho de disponibilidade permanente.

Q — O regime de trabalho de tempo completo era o regime geral; o de disponibilidade permanente implicava a sujeição ao de tempo completo e a obrigatoriedade de se apresentar no serviço, sempre que solicitado; apenas a dedicação exclusiva acarretava a incompatibilidade do exercício de outras funções e impedia a acumulação — artigo 9.º, n.ºs 1, alíneas a), c) e e), 2, 4 e 6, do Decreto-Lei n.º 310/82.

R — Salvo o devido respeito, a douda sentença recorrida incorreu em erro de raciocínio, confundindo o regime de trabalho de tempo completo (o regime geral) com o de dedicação exclusiva, violando, assim, os artigos 9.º, n.º 1, alíneas a), c) e e), e 9.º, n.ºs 2, 4 e 6, e 40.º, n.º 9.

S — Esta douda sentença recorrida sufragou a tese do acto recorrido que padece de vício de violação de lei por violação dos artigos 9.º, n.º 1, alíneas a), c) e e), e 9.º, n.ºs 2, 4 e 6, e 40.º, n.º 9, todos do Decreto-Lei n.º 310/82.

T — O recorrente, que é delegado de saúde do concelho de Figueira de Castelo Rodrigo, é o próprio médico municipal; e, neste contexto, a deliberação da Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo de 17 de Junho de 1981 sufragou a acumulação de funções do recorrente — cf. esta possibilidade no artigo 40.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 310/82.

U — E a douda sentença recorrida deu como assente no ponto 2.3 que, em 5 de Maio de 1981, o recorrente optou pelo regime de trabalho a tempo inteiro, sem horário (fl. 5 do apenso), isto é, o recorrente está em total disponibilidade de tempo para exercer as funções de delegado de saúde e de médico municipal.

V — O acto recorrido revogou aquela outra deliberação da autoridade recorrida de 17 de Junho de 1981, que é um acto constitutivo de direitos do recorrente, pois desta resultou alteração da esfera jurídica de um particular que é o recorrente.

X — Sendo o acto impugnado revogatório da citada deliberação de 17 de Junho de 1981, por isso mesmo violou o disposto no artigo 828.º do Código Administrativo, pois operou revogação de acto fora do prazo de três meses a contar de 17 de Junho de 1981, incorrendo em ilegalidade por extemporaneidade, padecendo de vício de violação de lei, do mesmo padecendo a douda sentença recorrida.

Z — Acresce que o recorrente não estava efectuando acumulação de cargo ou lugar, em sentido estrito ou técnico, nos termos do artigo 23.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 110-A/81, uma vez que esta norma é geral, que não revoga a norma especial contida no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 373/79.

A-1 — Assim, o acto impugnado recorrido incorreu em vício de violação de lei — artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 373/79, o que não foi reconhecido pela douda sentença recorrida.

A-2 — O recorrente exercia o cargo de delegado de saúde, acumulando, por inerência, o cargo de médico municipal (v. o artigo 58.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 413/71).

B-1 — O recorrente não optou pela carreira de saúde pública, após a deliberação de 17 de Junho de 1981, com renúncia, expressa ou tácita, ao cargo de médico municipal, pois que o recorrente já estava integrado na carreira de saúde pública à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 310/82.

C-1 — O recorrente transitou para o novo sistema da carreira de saúde pública do Decreto-Lei n.º 310/82, ao abrigo do disposto no artigo 40.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 310/82.

D-1 — Assim, a invocada «opção» não constitui uma opção mas sim uma transição de um sistema para outro mais recente, não determinando a caducidade ou extinção do vínculo decorrente de médico municipal à autoridade recorrida.

E-1 — Só que o recorrente, que já era subdelegado de saúde desde 26 de Janeiro de 1963 e delegado desde Janeiro de 1973, já pertencia à carreira de saúde pública vigente antes do Decreto-Lei n.º 310/82 e, por isso, não optou pela nova carreira de saúde pública, mas, sim, foi integrado nela.

F-1 — A sentença recorrida fez confusão entre a carreira de clínica geral e de saúde pública, ambas do Decreto-Lei n.º 310/82, que são carreiras diferentes — v. os artigos 13.º, n.ºs 2, alíneas a) e b), e 2, 17.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 310/82.

G-1 — A douda sentença recorrida subsumiu o caso à previsão do n.º 8 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 310/82, mas este normativo refere-se à opção dos médicos municipais na carreira de clínica geral e não de saúde pública.

Termos em que, com o doudo suprimento do omitido, deve revogar-se a douda sentença recorrida, pois não reconheceu o vício de violação de lei, decretando-se que a deliberação impugnada padece do vício de violação de lei, por violação do disposto nos artigos 266.º da Constituição, 48.º, n.º 1, alínea g), 98.º e 99.º da Lei n.º 79/77 e artigos 364.º, 513.º, § 2.º, 820.º, n.º 2, 828.º e 862.º do Código Administrativo, 43.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 414/71, 58.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 413/71, 9.º, n.ºs 1, alíneas a), c) e e), 2, 4 e 6, e 40.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 310/82, assim se fazendo justiça.»

A transcrição completa das conclusões apresentadas pelo recorrente, após ter sido convidado a completar as conclusões constantes das alegações de fls. 275 e seguintes, com a indicação das normas jurídicas violadas, revela à evidência que o recorrente pretende aproveitar aquele convite para alterar totalmente os fundamentos do presente recurso.

Para o demonstrar basta a análise comparativa das primeiras conclusões com as posteriormente apresentadas.

No caso das primeiras, transcreveu-se supra as que se consideraram ser as conclusões úteis do recurso.

Na verdade, até à conclusão I, o recorrente limitou-se a confirmar o acerto da decisão quanto à verificação do vício de incompetência na parte em que a deliberação contenciosamente recorrida extinguiu o lugar de médico municipal.

É, portanto, nas conclusões seguintes que o recorrente sintetiza as razões da sua discordância quanto à improcedência do vício de violação de lei imputado à deliberação contenciosamente impugnada.

A conclusão J consubstancia apenas a afirmação de que esta deliberação é ilegal e injusta.

Na conclusão K alega que a privação e suspensão dos vencimentos só poderia ter lugar precedendo processo disciplinar.

Não se mencionando qualquer norma violada, as segundas conclusões são omissas quanto a esta razão.

Nas conclusões L, M e N o recorrente alega que:

a) A opção (pela carreira de saúde pública) não tem a consequência de renúncia tácita ao lugar de médico municipal;

b) Ao conceder a faculdade de opção, a lei não estabeleceu os efeitos e regime dessa faculdade;

c) Como o que não é proibido por lei é necessariamente permitido não se pode criar para cada caso concreto os efeitos dessa opção.

A conclusão O não assume qualquer relevância, pois limita-se a extrair a consequência da procedência das conclusões anteriores: a ilegalidade da sentença recorrida.

Quanto à conclusão P reporta-se a uma alegada omissão da sentença recorrida no que concerne à ordem de reposição de vencimento.

Ora, nas segundas conclusões, não se encontra, antes do mais, qualquer correspondente (com a menção da norma violada) ao que se afirmava na citada conclusão P.

E essa falta de correspondência estende-se às primeiras conclusões L, M e N, onde se consubstanciavam as razões essenciais de discordância quanto à improcedência do vício de violação de lei.

Diferentemente, até se alega (conclusões B-1 a G-1) que não houve qualquer opção pela carreira de saúde pública, pois o recorrente já estaria nela integrado à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 310/82, mas uma transição para um sistema mais recente, tendo a sentença recorrida confundido a opção dos médicos municipais pela carreira de clínica geral estabelecida no artigo 40.º, n.º 8, daquele diploma legal.

É, pois, nítida a disparidade destas razões relativamente às que o recorrente invocava nas citadas conclusões L, M e N.

Para além desta disparidade, espriam-se as segundas conclusões na invocação de ilegalidades de que se não encontra o mínimo traço nas primeiras: erro na sentença recorrida quanto à distinção entre regime de trabalho de dedicação exclusiva e de disponibilidade permanente e entre tempo completo e dedicação exclusiva, erro ainda quando não anula a deliberação impugnada por ilegal revogação de acto constitutivo de direitos, erro, por último, quando pressupõe que o recorrente se encontrava em acumulação de cargos, pois a situação era de inerência.

Ora, o convite feito pelo tribunal, nos termos do artigo 690.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, tinha o seu âmbito claramente delimitado no sentido da indicação das normas violadas, naturalmente correspondentes ao que as conclusões então apresentadas sintetizavam.

Como procedimento adoptado, o recorrente não supriu a omissão apontada e apresenta fundamentos de direito que nada têm que ver com as referidas conclusões.

Não pode, assim, conhecer-se do recurso interposto pelo recorrente, Mário Vieira, nos termos do artigo 690.º, n.º 4, do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 102.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Recurso da Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo.

Impugna a referida Câmara a anulação da sua deliberação de extinção do cargo de médico municipal, a que, aliás, atribui outro conteúdo dispositivo.

A conclusão a que se chegou na decisão do recurso interposto por Mário Vieira suscita, porém e de imediato, uma questão que contende com a solução deste segundo recurso: a do interesse do recorrente particular na anulação daquela deliberação e que, nos termos da sentença recorrida, estaria ferida de incompetência.

Vejamos.

Naquela sentença, entendeu-se — e bem — que a deliberação camarária contenciosamente impugnada continha, para além do acto de suspensão imediata e definitiva do pagamento dos vencimentos do médico municipal, Dr. Mário Vieira, o acto de extinção do cargo de médico municipal.

Ora, parece a todas luzes evidente que a lesividade deste último acto para o recorrente particular só existiria se não permanecesse na ordem jurídica o acto que suspendia definitivamente os seus vencimentos como médico municipal, acto este que pressupunha a extinção do vínculo de emprego do mesmo recorrente com o município.

Na verdade, embora de algum modo conexions, pois não é de pressupor que a Câmara Municipal extinguisse o cargo de médico municipal se se mantivesse o vínculo do seu titular, aqueles dois actos são substancialmente distintos.

Mas, reconhecida judicialmente a legalidade do fundamento da suspensão definitiva dos vencimentos do recorrente — quebra do vínculo de emprego do recorrente com o município —, a anulação do acto de extinção do cargo já não representa para o mesmo recorrente a remoção de qualquer obstáculo à satisfação das suas pretensões — a manutenção do cargo não lhe conferia o direito ao lugar.

Por outras palavras, o recorrente, Mário Vieira, não tem qualquer interesse pessoal e directo na referida anulação.

É certo que essa falta de interesse é superveniente à interposição do recurso contencioso e só se concretiza no momento em que na sentença se nega provimento ao recurso do acto que suspendeu definitivamente o pagamento dos vencimentos do recorrente como médico municipal.

A verdade, porém, é que o interesse do recorrente deve permanecer até à decisão final, sob pena de o recurso se tornar inútil para ele.

Impunha-se, deste modo, a rejeição do recurso contencioso da deliberação que extinguiu o cargo de médico municipal por ilegitimidade superveniente do recorrente.

Era o que a sentença recorrida deveria ter decidido, depois de negar provimento ao recurso do acto que suspendeu definitivamente os vencimentos do recorrente, Mário Vieira.

Trata-se, no entanto, de questão de conhecimento officioso e que não está coberta por decisão transitada em julgado, pelo que este Tribunal a deve decidir nos termos apontados.

Pelo exposto, acordam em:

a) Não conhecer do recurso interposto por Mário Orlando Beirão Vieira;

b) Dar provimento ao recurso interposto pela Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo, mas por razões diversas das alegadas, revogando a sentença recorrida, na parte em que anulou a deliberação que extinguiu o cargo de médico municipal, e substituindo-a por outra que rejeite o recurso desta deliberação por ilegitimidade superveniente.

Custas pelo recorrente particular, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Artur Mauricio* (relator) — *Vaz Rebordão* — *Rui Pinheiro*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Segredo profissional. Advogado. Presidente do conselho distrital da Ordem dos Advogados. Recurso hierárquico necessário. Legitimidade activa.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O segredo profissional do advogado, a que está sujeito por força do disposto nos artigos 81.º e 83.º do Estatuto da Ordem dos Advogados — Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março —, não foi instituído apenas em atenção aos interesses do seu cliente.*
- 2 — *Tendo o juiz da acção cível — despejo — julgado inábil para depor como testemunha um anterior advogado do réu, pelo menos até à desvinculação, pela Ordem dos Advogados, do segredo profissional, dada a sua intervenção nas negociações particulares para a resolução do conflito, não carece de legitimidade a parte contra quem foi indicado como testemunha — o autor, nessa acção — para interpor recurso hierárquico necessário para o bastonário da Ordem dos Advogados do despacho do presidente do conselho distrital que autorizara, a seu pedido, aquele advogado a depor como testemunha.*

Recurso n.º 30 961, em que são recorrente Paulo Barbosa Dias da Cruz e recorridas a bastonária da Ordem dos Advogados e outra. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Paulo Barbosa Dias da Cruz, advogado, com escritório em Lisboa, na Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 12, 2.º, direito, inconformado com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (TACL), que negou provimento ao recurso contencioso de anulação do despacho da Sr.ª Bastonária da Ordem dos Advogados, vem da mesma recorrer para este Supremo Tribunal Administrativo.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1.ª À semelhança do recurso contencioso, só possui legitimidade para recorrer hierarquicamente quem tenha na revogação do acto interesse directo, pessoal e legítimo, por ele atingir de forma imediata um direito ou interesse dessa natureza;

2.ª Carece desse requisito, para recorrer hierarquicamente para o bastonário da Ordem dos Advogados da decisão do presidente do conselho distrital, a parte contra quem, em processo judicial, foi oferecida como testemunha o advogado que por aquela decisão obteve autorização para depor com dispensa do dever de guardar segredo profissional;

3.ª Tal recurso está apenas reservado ao advogado a quem por despacho do presidente do conselho distrital seja negada a autorização para revelar segredo profissional, ou ao cliente do advogado que obteve do mesmo órgão essa autorização;

4.ª A intervenção no processo de dispensa de sigilo da parte contrária à que ofereceu o advogado como testemunha é absolutamente intolerável, face à natureza muito especial daquele processo, eivada da especial intimidade e confidencialidade que deriva da matéria que ali se discute, a qual por lei tem de reconduzir-se à dignidade e interesses legítimos do advogado ou do seu cliente;

5.ª Essa intervenção, além de espúria, envolveria a descoberta e violação antecipada do segredo profissional, e ainda por cima o benefício de quem mantém com o cliente do advogado consulente (afinal o detentor originário do segredo) um conflito materializado numa pendência judicial em que ambos são partes opostas;

6.ª Violação essa logo repercutível em outros estranhos, pois o intruso recorrente não fica a título algum obrigado a guardar segredo;

7.ª Fora do âmbito do recurso hierárquico, não pode o bastonário da Ordem avocar processos de autorização de revelação de segredo profissional despachado pelo presidente do conselho distrital e revogar a decisão por ele proferida, cabendo-lhe apenas interpor recurso para o Conselho Superior — artigo 37.º, n.º 1, alínea n);

8.ª Por analogia com o disposto no artigo 132.º do Estatuto da Ordem dos Advogados quanto aos recursos em matéria disciplinar e de acordo com princípio geral hoje vertido em lei, na hipótese *sub judice* deveria o recorrente ter sido notificado da interposição e admissão do recurso para a Sr.ª Bastonária a fim de produzir contra-alegações, sem o que se cometeu vício de forma por preterição do contraditório, que subsidiariamente se alega;

9.ª A irrecorribilidade hierárquica do despacho do presidente distrital por quem para tanto carece de legitimidade não fere a garantia de recurso contencioso nem obsta, por si, à respectiva interposição, pois em tal caso estar-se-ia perante acto desde logo recorrível para os tribunais administrativos, por constituir para o recorrente supostamente lesado resolução final e definitiva do processo gracioso;

10.ª Não seria por conseguinte a falta de definitividade por preterição do *iter* prévio do recurso hierárquico a comprometer esse recurso contencioso, mas a ausência do pressuposto da legitimidade, que continua a ser delimitativo da extensão do direito de impugnação contenciosa dos actos ilegais da Administração Pública;

11.ª Além das normas e princípios já citados, a sentença recorrida violou o disposto no artigo 81.º, n.º 4, do Estatuto da Ordem dos Advogados;

12.ª E enferma de nulidade por omissão de pronúncia, pois se esqueceu de apreciar a matéria alegada pelo recorrente nas precedentes conclusões, 3.ª, 4.ª, 5.ª e 6.ª que de resto reproduzem as conclusões da alegação para o M.^{mo} Juiz *a quo*.»

1 — Contra-alegaram a entidade recorrida, Sr.ª Bastonária da Ordem dos Advogados, e a contra-interessada, Marina Guedes de Sousa, defendendo o improvimento do recurso, bem como o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no mesmo sentido.

2 — Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Deu a sentença recorrida como provados os seguintes factos:
«a) No 8.º Juízo, 1.ª Secção, do Tribunal Cível de Lisboa, com o n.º 10 210, corre termos uma acção de despejo intentada por Marina Vidal Iglésias Guedes de Sousa e outros contra a Sociedade Imobiliária Sales Fernandes, S. A.;

b) Nessa acção foi arrolado como testemunha da ré o recorrente;

c) Ao proceder-se à audiência de julgamento, a autora opôs-se à inquirição do recorrente, arguindo a sua inabilidade, por motivo de ordem moral, de acordo com o estatuído na alínea e) do n.º 1 do artigo 618.º do Código de Processo Civil, com fundamento em que a testemunha era advogado e interveio em conversações de ordem profissional, em representação da ré, travadas com os autores;

d) Decidiu o tribunal deferir 'por agora ao requerido', declarando o recorrente inábil para depor e acrescentou que 'sempre se poderá socorrer a parte da dispensa prevista na lei, pedida à Ordem dos Advogados', ficando designado o dia 23 de Janeiro de 1990 para continuação da audiência;

e) O recorrente solicitou autorização do presidente do conselho distrital da Ordem dos Advogados para o levantamento da obrigação de sigilo, o que foi concedido por despacho de 29 de Dezembro de 1989;

f) Interposto recurso deste despacho pela autora Marina Vidal de Sousa, em 30 de Janeiro de 1990 decidiu a bastonária da Ordem dos Advogados revogar a decisão do presidente do conselho distrital por despacho de 5 de Maio de 1990;

g) O recorrente interpôs recurso da decisão da bastonária para o Conselho Superior da Ordem dos Advogados, tendo o respectivo presidente, em 19 de Abril de 1990, proferido despacho a não receber o recurso, por considerar que a decisão da bastonária era definitiva e executória, dela cabendo recurso para os tribunais administrativos.»

3 — Inferre-se da análise da matéria de facto transcrita que o recorrente, advogado, Paulo Barbosa Dias da Cruz, foi indicado, numa acção de despejo a correr termos no Tribunal Cível da Comarca de Lisboa, como testemunha da ré, Sociedade Imobiliária Sales Fernandes, S. A.

Na audiência de julgamento, a autora, Marina Vidal Iglésias Guedes de Sousa, e outros arguiram a sua inabilidade, por motivo de ordem moral, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 618.º do Código de Processo Civil, com o fundamento em que era advogado e que como tal interveio em conversações de ordem profissional para acordo amigável, em representação da ré com a autora, sobre a questão em causa.

Decidiu então o tribunal cível deferir, «por agora», ao requerido, declarando o ora recorrente inábil para depor como testemunha.

Desta decisão agravou a ré para o tribunal da relação e o ora recorrente solicitou ao presidente do conselho distrital da Ordem dos Advogados o levantamento da obrigação de sigilo.

O agravo foi admitido, com efeito devolutivo, para subir conjuntamente com o primeiro que depois dele tivesse de subir imediatamente, tendo a autorização sido concedida.

Na sessão seguinte do julgamento, a autora, ao tomar conhecimento do despacho de autorização, interpôs do mesmo recurso hierárquico para a bastonária da Ordem dos Advogados, a qual veio a revogá-lo por seu despacho de 5 de Março de 1990.

O advogado, Paulo da Cruz, ora recorrente, impugnou, então, contenciosamente este despacho que o impediu de depor como testemunha, junto do TACL, alegando, para além do mais, que a D. Marina de Sousa e outros careciam de legitimidade para interpor recurso da decisão do presidente do conselho distrital da Ordem dos Advogados para a Sr.^a Bastonária.

Entretanto, o M.^{mo} Juiz do juízo cível, ao que tudo leva a crer, ficou a aguardar a decisão dos tribunais administrativos, pois em 21 de Janeiro de 1993 ainda não tinha decidido a acção do despejo (cf. o ofício de fl. 432).

O TACL, pela sentença recorrida, negou provimento ao recurso, considerando que a autora da acção de despejo tinha legitimidade para recorrer do referido despacho do presidente do conselho distrital da Ordem dos Advogados e que não tinha sido violado o princípio do contraditório.

Contra o assim decidido discordou o advogado Dr. Paulo da Cruz, que interpôs o presente recurso para este Supremo Tribunal Administrativo, continuando a sustentar que a D. Marina carecia de legitimidade para aquele efeito, que foi violado o princípio do contraditório e que a sentença recorrida enferma de nulidade por omissão de pronúncia, como resulta das conclusões transcritas da sua alegação.

Vejamos se lhe assiste razão, começando pela análise da arguida nulidade da sentença, cujo conhecimento precede, logicamente, as demais questões.

4 — Sustenta o recorrente que «ao admitir o recurso da parte contra quem o advogado fora oferecido como testemunha, a entidade recorrida agiu por conseguinte com manifesto erro (de direito) nos pressupostos, ou, se se preferir, violação de lei».

E acrescenta:

«[...] a sentença, escusando-se como se escusou a tratar desta importantíssima questão, errou também por omissão de pronúncia».

Ora, salvo o devido respeito, não se trata de omissão de pronúncia sobre qualquer questão suscitada, sendo certo que só o não conhecimento de questões, desde que não prejudicadas pela solução dada a outras, determina a invocada nulidade — alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

No caso vertente, a sentença recorrida não terá, quando muito, respondido a um mero argumento sobre a natureza do segredo profissional do advogado e deste tipo de processo gracioso de autorização da respectiva revelação, trazido à colação pelo recorrente para comprovar a ilegitimidade da contra-interessada, no recurso hierárquico necessário, que esta interpôs do despacho do presidente do conselho distrital para a bastonária da Ordem dos Advogados.

A questão da ilegitimidade, essa foi decidida pela sentença recorrida contra a tese do recorrente, pelo que não foi cometida qualquer nulidade por omissão de pronúncia.

Anote-se que o recorrente ao referir nas suas alegações que «lementavelmente, sobre isso a sentença nem uma só palavra deixa cair, parecendo até que tal procedimento integra uma verdadeira nulidade por omissão de pronúncia», revela de certa forma que nem ele próprio está muito convicto da sua existência.

5 — Alega o recorrente que, à semelhança do recurso contencioso, só possui legitimidade para recorrer hierarquicamente quem tenha na revogação do acto interesse directo, pessoal e legítimo, por ele atingir de forma imediata um direito ou interesse dessa natureza, pelo que a contra-interessada, Marina de Sousa, carecia de legitimidade para recorrer hierarquicamente para o bastonário da Ordem dos Advogados da decisão do presidente do conselho distrital que dispensou o advogado, oferecido como testemunha contra si, do dever de guardar segredo profissional, em processo judicial.

E isto porque, acrescenta, tal recurso apenas está reservado ao advogado a quem por despacho do presidente do conselho distrital seja negada a autorização para revelar segredo profissional, ou ao cliente do advogado que obteve do mesmo órgão essa autorização.

Nos termos do artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, os recursos contenciosos podem ser interpostos pelos que tiverem interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto administrativo.

Conforme ensinamento de Marcello Caetano — cf. *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª ed., 2.º vol., pp. 1356 e segs. — acolhido, pacificamente, pela jurisprudência, o interesse é directo quando o provimento do recurso implique a anulação ou a declaração de nulidade do acto jurídico que constitua obstáculo à satisfação da pretensão do recorrente; é pessoal quando o recorrente alegue esperar uma utilidade concreta para si ou para a sua função do provimento do recurso, ou seja, que o provimento do recurso se repercuta na sua esfera jurídica e não de outrem, e é legítimo se a utilidade proveniente do provimento do recurso não for reprovada pela ordem jurídica.

Para o mesmo domínio — contencioso de anulação — e de certa forma de harmonia com o exposto estatui o n.º 4 do artigo 268.º da Constituição: «É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.»

Relativamente ao processo gracioso determina hoje o n.º 1 do artigo 53.º do Código do Procedimento Administrativo, sem grandes alterações ao consagrado no contencioso de anulação, que têm legitimidade para iniciar o procedimento administrativo e para intervir nele os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões que nele forem ou possam ser tomadas.

Poderá, pois, dizer-se que têm legitimidade para recorrer aqueles que, com as decisões da Administração, sejam lesados nos seus direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos.

A parte contra quem, em processo judicial, foi oferecida como testemunha o advogado que obteve do presidente do conselho da Ordem dos Advogados autorização para depor com dispensa do dever de guardar segredo profissional terá legitimidade para recorrer dessa autorização para o bastonário da Ordem?

Face a qualquer dos conceitos expostos de legitimidade, e sendo certo que esta, para interpor recurso hierárquico necessário, se afere por critério idêntico ao que determina o juízo sobre a legitimidade para interpor recurso contencioso — neste sentido, o acórdão de 6 de Fevereiro de 1991, proferido no recurso n.º 26 198 —, parece fora de dúvida que a autora, na acção de despejo, tem interesse legítimo, directo e pessoal em que contra ela não seja admitida a depor como testemunha o advogado que, anteriormente à propositura dessa acção, interveio na negociação para acordo amigável.

Efectivamente, aferindo-se a legitimidade pelos termos da petição, a autora tem interesse no recurso hierárquico, sendo este legítimo, pois não é reprovado pela ordem jurídica, pessoal, visto do provimento dele esperar obter uma utilidade concreta, qual seja a não inquirição da testemunha altamente qualificada, e directo, pois o provimento do recurso implica a revogação do despacho do presidente do conselho distrital, que constituía um obstáculo à satisfação do seu interesse na não inquirição da testemunha.

6 — Mas vejamos, mais detalhadamente, se o interesse da recorrida obedece aos citados requisitos.

a) *Interesse directo.*

Citando Freitas do Amaral, *Lições Aos Alunos de 1987-1988*, 1988, vol. IV, p. 170, alega o recorrente que: «Há interesse directo quando o benefício resultante da anulação do acto (ou da revogação dele, no caso de recurso hierárquico) tiver 'repercussão imediata no interessado', ficando deste modo de fora aqueles que da anulação viessem a retirar apenas um benefício mediato, eventual, ou meramente possível.»

Daqui extrai o recorrente que da circunstância de ser inquirido como testemunha só eventualmente poderá acarretar prejuízo para a contra-interessada, visto se desconhecer o valor probatório que o tribunal atribuirá ao seu depoimento.

Mas, salvo o devido respeito, não é assim.

O que está em causa, como salienta a contra-interessada, é tão-só a pretensão de o recorrente poder ou não depor como testemunha e não a improcedência da acção de despejo.

Consequentemente, da revogação do despacho do presidente do conselho distrital que o autorizou a depor resulta um interesse directo para aquela, pois a parte contra quem foi indicada uma testemunha, em princípio, tem sempre interesse em que não seja admitida a depor.

Indirecto ou eventual, ao impugnar-se o despacho que libertou o advogado do segredo profissional, é tão-só o interesse que a recorrida tem na procedência ou improcedência da acção de despejo.

E que assim é resulta da circunstância de, qualquer das partes, poder agravar do despacho judicial que julgou inábil uma testemunha com fundamento no sigilo profissional a que, por virtude da sua profissão, está sujeito — cf. a alínea e) do n.º 1 do artigo 618.º do Código de Processo Civil.

Ora, se ambas as partes podem agravar é porque têm interesse direito — n.º 1 do artigo 26.º do Código de Processo Civil — na questão relativa à admissibilidade ou não de uma pessoa para depor como testemunha.

Mas se é assim para tal incidente, não se vê razão para negar legitimidade à parte contra quem foi indicada uma testemunha para impugnar o despacho em que o presidente do conselho distrital da Ordem dos Advogados a liberta do segredo profissional, pois, no fundo, a questão ou a finalidade a atingir é a mesma.

Acrescenta, pois, o recorrente que o despacho da Ordem dos Advogados a autorizar o advogado a depor como testemunha só eventualmente poderá acarretar prejuízo para a parte contrária, visto tal autorização não ser vinculativa para o tribunal.

Efectivamente que não é.

Simplemente, no caso *sub judicio*, o M.^{mo} Juiz da acção cível decidiu nos seguintes termos:

«Parecendo, assim, ao tribunal que houve vários contactos atrás explicitados, entre o advogado da parte contrária e o depoente, na sua qualidade de advogado, *defere-se, por agora* [o sublinhado é nosso], ao requerido pedido de o declarar inábil para ser ouvido como testemunha nos presente autos.

Até porque sempre se poderá socorrer a parte da dispensa prevista na lei, pedida à Ordem dos Advogados.»

Significa isto que deferiu o requerimento mas condicionalmente, só até a Ordem dos Advogados libertar a testemunha do segredo profissional.

E tanto assim que, ao que tudo indica, aguardou que os tribunais administrativos se pronunciassem sobre a legalidade do despacho da referida Ordem a libertar o advogado do segredo profissional.

De resto, e se assim não fosse, não teria qualquer utilidade, para além da académica, a resolução do presente caso pelos tribunais administrativos.

Consequentemente, não se poderá dizer, pelo menos no caso concreto, que a decisão da Ordem não tenha carácter vinculativo.

Conclui-se, assim, que a D. Marina tem interesse directo em recorrer para a bastonária da Ordem do despacho do presidente do conselho distrital que autorizou o advogado ora recorrente a depor como testemunha.

É que se uma parte tem interesse directo em indicar testemunhas, a parte contrária tem interesse de sinal contrário em que as mesmas não sejam ouvidas.

b) Interesse pessoal.

Depois de citar Freitas do Amaral, *ob. cit.*, p. 171, segundo o qual «o interesse é pessoal se a anulação do acto recorrido se projecta na própria esfera jurídica do interessado e não na de outrem, como seja o amigo, o colega, o parente», alega o recorrente que o interesse da contra-interessada não é pessoal, «porque nunca pode ser na sua esfera jurídica, mas quando muito na do cliente do advogado que lhe transmitiu a matéria sigilosa, que podiam repercutir-se as consequências nocivas da revelação autorizada».

Salvo o devido respeito, no caso vertente, não é bem assim.

O segredo profissional abrange todos os factos que vieram ao conhecimento do advogado no exercício da sua profissão, ou que a parte contrária do cliente ou respectivos representantes lhe tenham dado a conhecer durante negociações para acordo amigável relativos à pendência — alíneas *a)* e *d)* do n.º 1 do artigo 81.º do Estatuto da Ordem dos Advogados.

Daí que a decisão sobre o pedido de dispensa de sigilo se reflecta também na esfera jurídica de D. Marina, dado o seu representante ter dado a conhecer ao advogado recorrente factos sigilosos durante as negociações para acordo amigável sobre a questão ora pendente no tribunal e relativa ao despejo.

O interesse da ora recorrida é, assim, pessoal, pois se repercute na sua esfera jurídica e não da de outrem.

c) Interesse legítimo.

Como se disse, o interesse é legítimo quando não é reprovado pela ordem jurídica.

Sustenta o recorrente, a este propósito, que o interesse da ora recorrida não é legítimo, porque não admitido pela lei vigente.

Por outro lado, acentua, a intervenção no processo de dispensa de sigilo da parte contrária à que ofereceu o advogado como testemunha é absolutamente intolerável, face à natureza muito especial daquele processo, eivado da especial intimidade e confidencialidade que deriva da matéria que ali se discute, a qual por lei tem de conduzir-se à dignidade e interesses legítimos do advogado ou do seu cliente, tal intervenção, além de espúria, envolveria a descoberta e violação antecipada do segredo profissional e ainda por cima a benefício de quem mantém com o cliente do advogado consulente

(afinal o detentor originário do segredo) um conflito materializado numa pendência judicial em que ambas são partes opostas, sendo certo que essa violação logo se repercute em outros estranhos, pois o intruso recorrente não fica a título algum obrigado a guardar segredo.

Vejamos, antes de mais, se a lei não consente ou reprova o recurso hierárquico à parte, contra quem foi indicada como testemunha o advogado, do despacho do presidente do conselho distrital da Ordem dos Advogados que o libertou do segredo profissional.

Estatui o artigo 81.º do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março, sobre a epígrafe «Do segredo profissional»:

«1 — O advogado é obrigado a segredo profissional no que respeita:

- a)* A factos referentes a assuntos profissionais que lhe tenham sido revelados pelo cliente ou por sua ordem ou conhecidos no exercício da profissão;
- b)* [...];
- c)* [...];
- d)* A factos de que a parte contrária do cliente ou respectivos representantes lhe tenham dado conhecimento durante negociações para acordo amigável e que sejam relativos à pendência.

2 — A obrigação do sigilo profissional existe quer o serviço solicitado ou cometido ao advogado envolva ou não representação judicial ou extrajudicial, quer deva ou não ser remunerado, quer o advogado haja ou não chegado a aceitar e a desempenhar a representação ou serviço, o mesmo acontecendo para todos os advogados que, directa ou indirectamente, tenham qualquer intervenção no serviço.

3 — O segredo profissional abrange ainda documentos ou outras coisas que se relacionem, directa ou indirectamente, com factos sujeitos a sigilo.

4 — Cessa a obrigação de segredo profissional em tudo quanto seja absolutamente necessário para a defesa da dignidade, direitos e interesses legítimos do próprio advogado ou do cliente ou seus representantes, mediante prévia autorização do presidente do conselho distrital respectivo, com recurso para o presidente da Ordem dos Advogados.

5 — Não podem fazer prova em juízo as declarações feitas pelo advogado com violação do segredo profissional.

6 — Sem prejuízo do disposto no n.º 4, o advogado pode manter o segredo profissional.»

Do exposto se infere que a lei não proíbe tal recurso à ora recorrida.

Com efeito, o n.º 4 do citado artigo 81.º do Estatuto da Ordem dos Advogados não restringe tal recurso ao advogado, contrariamente ao que parecia inculcar do n.º 3 do artigo 581.º do Estatuto Judiciário, ao falar apenas no advogado como recorrente. Por outro lado, se a lei restringisse esse recurso ao advogado, também não poderia o cliente deste recorrer, contrariamente ao que defende o recorrente, o que seria incompreensível nos casos em que o presidente do conselho distrital libertasse aquele do segredo profissional contra os interesses ou a dignidade do cliente.

Mas se o cliente do advogado pode recorrer hierarquicamente nos casos em que a libertação do segredo profissional o pode pre-

judicar, como o admite o recorrente, não se vê porque motivo não o poderá fazer a parte contrária quando igualmente prejudicada pela revelação dos factos sigilosos, uma vez que, como se disse, o segredo profissional abrange todos os actos conhecidos pelo advogado no exercício da sua profissão, onde se incluem os daquela.

A intimidade e a confidencialidade entre advogado e cliente de forma alguma são devassadas, pelo menos no caso vertente, com a admissibilidade do recurso hierárquico por parte da recorrida, pois nada foi ainda revelado.

Acresce que, no caso concreto, a contra-interessada, D. Marina, não iria tomar conhecimento do que não fosse já do seu conhecimento, dado que os factos sigilosos se traduzem nas negociações particulares havidas precisamente entre aquela ou o seu representante e o advogado, ora recorrente.

Por outro lado, a Ordem dos Advogados, como se acentua no preâmbulo do seu Estatuto, é uma pessoa colectiva de direito público, que representa uma forma de administração mediata, consubstanciando uma devolução de poderes do Estado a uma pessoa autónoma por este constituída expressamente para regulamentar o exercício da advocacia, designadamente nos seus aspectos deontológicos e disciplinares. Assim, nos termos do n.º 1, alínea *a*), do artigo 3.º do referido Estatuto, incumbe-lhe, em primeiro lugar, «defender o Estado de direito e os direitos e garantias individuais e colaborar na administração da justiça», bem como «zelar pela função social, dignidade e prestígio da profissão de advogado e promover o respeito pelos respectivos princípios deontológicos, e defender os interesses, direitos, prerrogativas e imunidades dos seus membros» — alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do citado artigo 3.º

Não é, pois, uma associação sindical que tenha apenas por objectivo defender e promover a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representa — n.º 1 do artigo 56.º da Constituição.

Assim sendo, nada obsta que a parte contra quem foi indicado o advogado como testemunha possa interpor recurso hierárquico do despacho do presidente do conselho distrital que o libertou do segredo profissional para a bastonária da Ordem dos Advogados, pois, como se acentuou, a esta cumpre, em primeira linha, defender o Estado de direito e os direitos e garantias individuais, e não apenas os dos seus associados.

Por outro lado, e contrariamente ao sustentado pelo recorrente, o segredo profissional do advogado não é instituído em favor dos interesses do cliente nem se destina a proteger tão-só a confiança entre este e o advogado, como desde logo se infere do artigo 81.º, n.º 1, do Estatuto da Ordem dos Advogados, segundo o qual o advogado é obrigado a guardar segredo profissional no que respeita a factos de que teve conhecimento no exercício da profissão — *a*) — e a factos de que a parte contrária do cliente ou respectivos representantes lhe tenham dado conhecimento durante negociações para acordo amigável e que sejam relativos à pendência — *b*) —, o que se harmoniza com o exposto de que a Ordem dos Advogados não é um sindicato mas antes uma associação pública cuja missão principal é a administração da justiça e a defesa dos direitos e garantias individuais.

De resto, se o segredo profissional fosse dirigido apenas à tutela dos interesses do cliente do advogado, não se compreenderia nem se justificaria o disposto no artigo 81.º, que trata do segredo pro-

fissional, uma vez que no artigo 83.º do mesmo Estatuto da Ordem dos Advogados, sobre deveres do advogado para com o cliente, se impõe especificamente aquele dever.

Os advogados, quer no cível quer no crime, como se lê a p. 225 da obra de Rodrigo Santiago, *Do Crime de Violação de Segredo Profissional no Código Penal de 1982*, Livraria Almedina, Coimbra, «terão de observar o segredo profissional genericamente sempre que se trate de segredos de que tenham tido conhecimento no exercício da sua profissão ou por causa dela».

Em suma: a contra-interessada tem legitimidade para recorrer hierarquicamente, visto o seu interesse ser directo, pessoal e legítimo.

7 — É evidente que fora do âmbito do recurso hierárquico não pode o bastonário da Ordem avocar processos de autorização de revelação de segredo profissional despachados pelo presidente do conselho distrital da Ordem dos Advogados e revogar a decisão por ele proferida, cabendo-lhe apenas interpor recurso para o Conselho Superior, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, alínea *n*), do Estatuto da Ordem dos Advogados, mas já não é assim quanto ao recorrente ter de ser notificado da interposição e da admissão do recurso hierárquico para a Sr.ª Bastonária a fim de produzir contra-alegações, pois, contrariamente ao que alega, não há qualquer analogia com os recursos em matéria disciplinar e só quanto a estes impõe a lei — artigo 132.º do Estatuto da Ordem dos Advogados — a notificação do arguido.

Consequentemente, não foi cometido vício de forma por preterição do princípio do contraditório.

Anote-se que igualmente a contra-interessada não foi notificada do pedido que o recorrente dirigiu ao presidente do conselho distrital da Ordem dos Advogados a fim de o libertar do segredo profissional.

8 — Por último, alega o recorrente, a título de reforço da sua aliás brilhante tese: «A irrecorribilidade hierárquica do despacho do presidente do conselho distrital por quem para tanto carece de legitimidade não fere a garantia de recurso contencioso nem obsta, por si, à respectiva interposição, pois em tal caso estar-se-ia perante acto desde logo recorível para os tribunais administrativos, por constituir para o recorrente supostamente lesado resolução final e definitiva do processo gracioso.»

E acrescenta: «Não seria por conseguinte a falta de definitividade por preterição do *iter* prévio do recurso hierárquico a comprometer esse recurso contencioso, mas ausência do pressuposto da legitimidade, que continua a ser delimitativo da extensão do direito de impugnação contenciosa dos actos ilegais da Administração Pública.»

Salvo o devido respeito, não se concorda.

Como se tentou demonstrar, a contra-interessada tem legitimidade para interpor o recurso hierárquico.

Por outro lado, infere-se claramente da lei — n.º 4 do artigo 81.º do Estatuto da Ordem dos Advogados — que do despacho do presidente do conselho distrital cabe recurso para o presidente da Ordem dos Advogados, o que significa que tal despacho não é contenciosamente recorível sem que antes o tenha sido graciosamente. Isto é, e como sói dizer-se, tal despacho não é definitivo nem executório, quem quer que seja o interessado.

Pelos fundamentos expostos, e assim tendo decidido a sentença recorrida, acordam em confirmá-la e em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000\$ e 15 000\$.

Transitado este em julgado, remeta fotocópia do mesmo ao M.^{mo} Juiz Cível da Comarca de Lisboa, 1.^a Secção, face ao solicitado no ofício de fl. 432.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Lopes Rocha* — *Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Erro de julgamento. Omissão de pronúncia. Concurso de provimento. Classificação de serviço dos candidatos. Violação de lei.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Qualificada a matéria alegada pelas partes, no domínio de um recurso jurisdicional, como erro de julgamento da sentença e não como causa de nulidade — omissão de pronúncia —, pois houve pronúncia, ainda que mínima e incipiente, no que toca ao núcleo controvertido da falta de classificação de serviço dos candidatos a um concurso interno de provimento, e ao suprimento dessa falta, há que sindicar o acto administrativo impugnado, que é o acto final desse concurso.*
- 2 — *Assim, esse acto está inquinado, por violação das disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 1, alínea a), 14.º e 20.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, em matéria de classificação de serviço da função pública, pois o júri do concurso atribuiu uma classificação de serviço fora dos casos tipificados naquele n.º 1 do artigo 20.º, sendo irrelevante a classificação máxima de Muito bom utilizada.*

Recurso n.º 30 963, em que são recorrente Maria da Graça Barbosa Fernandes Domingues e Domingues e recorrida a directora-geral dos Recursos Humanos da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção (2.^a Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Maria da Graça Barbosa Fernandes Domingues e Domingues, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa de 28 de Fevereiro de 1992, que julgou «improcedente o recurso, mantendo o acto impugnado», ou seja, o «despacho de 6 de Setembro de 1990 da Sr.^a Di-

rectora-Geral dos Recursos Humanos da Saúde», que lhe indeferiu um recurso hierárquico necessário da lista de classificação final referente «ao concurso documental interno para provimento de uma vaga de técnico auxiliar sanitário de 1.^a classe nos Centros de Saúde de Aljezur, Lagoa, Lagos, Monchique, Portimão, Silves e Vila do Bispo», homologada «por despacho do Sr. Presidente da Comissão Instaladora da Administração Regional de Saúde de Faro».

Na base do julgado está a consideração essencial de que se não verificam nenhum dos vícios arguidos pela recorrente no recurso contencioso.

2 — Nas suas alegações, concluiu assim a recorrente:

«I) A recorrente, como técnica auxiliar sanitária do Centro de Saúde de Portimão, que pertence ao Barlavento Algarvio, não lhe foi atribuída classificação ordinária de serviço;

II) Aos técnicos auxiliares sanitários que prestam serviço nos centros de saúde do sotavento algarvio foi-lhes atribuída classificação ordinária de serviço;

III) Os centros de saúde quer do sotavento quer do barlavento são parte integrante da mesma pessoa colectiva de direito público — Administração Regional de Saúde de Faro;

IV) Ao concurso para provimento de lugares de técnico auxiliar sanitário de 1.^a classe, aberto pela Administração Regional de Saúde de Faro, não houve igualdade de tratamento ou de condições, nomeadamente quanto ao factor obrigatório em concursos de acesso como seja o da classificação de serviço;

V) Foram violados os artigos 13.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e 5.º, alínea b), 23.º, n.º 1, alínea b), e 27.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro;

VI) A imprescindível atribuição da classificação de serviço nos precisos termos do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho — máxime no artigo 14.º —, é *formalidade essencial* não degradável, sendo certo que toda a formalidade prescrita por lei tem de ser observada, sob pena de o acto praticado sem a mesma vir a ser anulado;

VII) Foram assim violados os artigos 4.º, n.ºs 1 a 6, e 14.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho;

VIII) A falta de atribuição de classificação de serviço nos termos do artigo 14.º do citado diploma só pode ser suprida nos três típicos casos previstos no artigo 20.º do mesmo diploma legal;

IX) Não se subsumindo a falta de atribuição de classificação ordinária de serviço em nenhuma das hipóteses previstas naquele artigo 20.º, devia o concurso ter sido suspenso com vista à atribuição da classificação ordinária de serviço através de competente(s) notador(es) que com a recorrente e o recorrido José Faustino mantivesse(m), pelo menos, seis meses de contacto funcional;

X) E esse notador existia e existe no Centro de Saúde de Portimão — a respectiva autoridade de saúde —, o qual, aliás, chegou a notar ambos os técnicos auxiliares sanitários de 2.^a classe — a recorrente e o recorrido José Faustino;

XI) Não tendo sido suspenso o concurso, e tendo sido suprida a falta de atribuição da classificação de serviço pelo júri do modo como foi feita, sem qualquer critério, só para ‘não prejudicar’ nenhum dos dois concorrentes, e sem qualquer fundamento, foi violado o artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho;

XII) Tendo sido alegados vícios que violaram os artigos 14.º e 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, e relativamente aos quais

o M.^{mo} Juiz *a quo* não se pronunciou, como se alcança de fls. 58 v.º e 60, deve a sentença recorrida ser considerada nula e de nenhum efeito — artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil;

XIII) Finalmente, reitera-se a existência de vício de *erro grosseiro* cometido na avaliação dos *curricula* da recorrente e do recorrido José Faustino atentas as habilitações académicas, qualificação, formação e experiência profissionais.

Mais que a recorrente, o recorrido José Faustino tem antiguidade na função pública».

3 — Não foram apresentadas mais alegações pelas outras partes no processo.

4 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «o recurso merece provimento», porque «se verifica tal nulidade» (a nulidade da sentença «por omissão de pronúncia» e que, a proceder, prejudicará «o conhecimento do respectivo mérito»).

Isto porque, e no essencial, a sentença «não conheceu da ilegalidade de que padeceria o despacho recorrido decorrente de o júri ter suprido a falta de classificação de serviço da recorrente e do recorrido particular José Faustino Ventura Vicente, apesar de no caso não se verificarem os pressupostos previstos no artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho», ficando assim por apreciar «o problema da também alegada inverificação dos pressupostos de funcionamento do suprimento da falta de classificação previstos naquele artigo 20.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83».

«Motivo, pois, de nulidade da sentença [artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)]» — acrescenta aquele magistrado —, entendendo ainda que não deve «este Supremo Tribunal conhecer dos restantes fundamentos do agravo, por ser inaplicável a regra do artigo 715.º do Código de Processo Civil», conforme corrente jurisprudencial que identifica.

5 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.^{mo} Juiz *a quo* considerou «provados os seguintes factos»:

«1.º A recorrente passou à categoria de técnica auxiliar sanitária (TAS) de 2.ª classe (artigo 1.º da petição);

2.º Exerce funções no Centro de Saúde de Portimão, que faz parte da Administração Regional de Saúde de Faro (artigo 2.º da petição);

3.º Por avisos publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 230, de 6 de Outubro de 1989, foram abertos concursos internos de provimento para um lugar de TAS de 1.ª classe, para cada um dos centros de saúde, dependentes da Administração Regional de Saúde de Faro, situados no barlavento e no sotavento algarvios (artigo 1.º e documento n.º 1 de fl. 7).

4.º No *Diário da República*, 2.ª série, n.º 19, de 23 de Janeiro de 1990, foram aqueles avisos de concurso rectificadas (artigo 4.º e documento n.º 2 de fl. 8);

5.º Em 6 de Junho de 1990 foi enviada à recorrente o ofício n.º 8813, da Administração Regional de Saúde de Faro, no qual se anexava fotocópia da lista classificativa final referente ao concurso documental interno para provimento de uma vaga de TAS de 1.ª classe (artigo 5.º e documentos de fls. 9 e 10).

6.º Na referida lista de classificação final, o candidato José Faustino Ventura Vicente obteve 15,1 valores e a recorrente 14,5 valores (documento n.º 4 de fl. 8);

7.º A lista de classificação final foi homologada por despacho do Sr. Presidente da Comissão Instaladora da Administração Regional de Saúde de Faro (artigo 8.º da petição);

8.º Aquele despacho homologatório foi atacado através de recurso hierárquico necessário, dirigido ao Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde (artigo 9.º da petição);

9.º Sobre o recurso hierárquico veio a ser proferido o despacho de 6 de Setembro de 1990, da Sr.ª Directora-Geral do Departamento de Recursos Humanos da Saúde (artigo 10.º da petição);

10.º Tal despacho, exarado no documento n.º 7, diz o seguinte: «Concordo, pelo que indefiro, *Mariana Diniz de Sousa*, directora-geral»;

11.º Acta n.º 1, de 14 de Abril de 1989, aqui reproduzida para todos os efeitos legais, em que o júri deliberava aguardar a informação e os pareceres, referidos na acta, da gestão de pessoal e do Sr. Presidente da Comissão Instaladora, a fim de poder dar cumprimento à subseqüente tramitação processual da elaboração da lista provisória dos candidatos;

12.º Acta n.º 2, de 24 de Janeiro de 1990, aqui reproduzida para todos os efeitos legais, onde no item 2 se refere o seguinte: 2 — Admitidos condicionalmente a uma vaga no Centro de Saúde de Portimão, por falta da declaração referente à notação de serviço e substituída por a declaração da sua falta se dever a motivos de reclamação e o respectivo processo se encontrar pendente na comissão instaladora desta Administração Regional de Saúde: José Faustino Ventura Vicente, Maria da Graça B. Fernandes Domingues e Domingues;

13.º Acta n.º 3, de 23 de Fevereiro de 1990, aqui reproduzida para todos os efeitos legais;

14.º Acta n.º 4, de 8 de Março de 1990, aqui reproduzida para os legais efeitos, onde o júri deliberou definir como metodologia de avaliação: 1 — Considerar os parâmetros a seguir mencionados e para eles fixar os respectivos coeficientes de ponderação: [...] — 1,3; classificação de serviço — 1,4; antiguidade na carreira — 1,5; e outros elementos de avaliação curricular;

15.º O método de selecção foi o da avaliação curricular (referida acta);

16.º Acta n.º 5, de 17 de Maio de 1990, aqui reproduzida para os legais efeitos, onde o júri arbitrou aos dois referidos candidatos a classificação de serviço de *Muito bom*, única e exclusivamente para efeitos de cálculo da sua classificação final;

17.º Anexo 1 (acta n.º 3) do processo instrutor, de onde constam os cálculos de classificação dos candidatos admitidos: Maria da Graça B. F. Domingues e Domingues — 14,3; 14,5 — José Faustino V. Vicente [...] 14,8; [...] 15,1;

18.º Acta n.º 6, de 13 de Junho de 1990, aqui reproduzida para os legais efeitos;

19.º Acta n.º 7, de 26 de Julho de 1990, de onde consta designadamente que os candidatos em causa e os outros foram avaliados e classificados com equidade e desta forma rigorosamente respeitado o princípio da igualdade;

20.º Todos os candidatos foram avaliados e classificados por critérios em tudo idênticos e no mais rigoroso respeito pelas disposições legais (item 2, das conclusões da acta n.º 7).»

6 — *Prima facie*, há que conhecer da causa patológica da sentença recorrida, conforme arguição da recorrente, no que é acompanhada

pelo Ministério Público, com a posição tomada no respectivo parecer final.

Consiste aquela causa patológica numa omissão de pronúncia, à luz do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil, porque, diz a recorrente, tendo «sido alegados vícios que violavam os artigos 14.º e 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83», o M.º Juiz não se pronunciou relativamente a eles [«Ficou assim por apreciar (...) o problema da também alegada inverificação dos pressupostos de funcionamento do suprimento da falta de classificação prevista naquele artigo 20.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83» — é a posição coincidente do Ministério Público].

O eixo de tal arguição está na falta de classificação de serviço verificada relativamente à recorrente e ao recorrido particular José Faustino Ventura Vicente, candidatos ao concurso ora em causa, de que resultou, segundo o ponto 16.º da matéria de facto fixada na sentença, ter o júri do concurso atribuído «aos dois referidos candidatos a classificação de serviço de *Muito bom*, única e exclusivamente para efeitos de cálculo da sua classificação final».

Ora, nas suas alegações perante o juízo *a quo*, a recorrente invocou claramente que a «falta de classificação de serviço só pode ser suprida nos típicos casos previstos no Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 e pelo modo aí descrito — cf. as várias alíneas do seu artigo 20.º» [«Nenhuma das situações ali descritas ocorreu no caso da recorrente e do recorrido particular Ventura Vicente» — acrescenta a recorrente em *V*) dessas alegações].

Estaria, pois, aqui a omissão de pronúncia da sentença recorrida, porquanto o M.º Juiz não teria perspectivado a situação face ao quadro legal dos artigos 14.º e 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, em matéria de classificação de serviço da função pública e ao caso aplicável.

Será assim?

Não oferece dúvidas de que, percorrendo a sentença recorrida, se encontra em várias partes a alusão à classificação de serviço de *Muito bom* que o júri do concurso atribuiu aos dois candidatos em causa, «única e exclusivamente para efeitos do cálculo da sua classificação final», tal-qualmente se expressa o M.º Juiz *a quo*, que também dá como assente «a falta de suprimento, que continua a verificar-se, da classificação de serviço dos candidatos».

Essas partes da sentença são as que se reportam à análise da violação do princípio da igualdade («Não há, pois, violação do artigo 13.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa» — diz o M.º Juiz *a quo*) e da «violação do artigo 5.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro», acerca da igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos, e à análise dos vícios de forma. Sempre para se concluir que im procedem todos esses motivos de ilegalidade do acto administrativo contenciosamente impugnado.

Mas pode ver-se nessas partes da sentença que giram à volta da falta de classificação de serviço dos candidatos e da atribuição pelo júri do concurso da classificação de *Muito bom* («para que do critério utilizado nesta avaliação não possam, em circunstância alguma, resultar prejuízos para os dois candidatos» — é o que o M.º Juiz *a quo* também dá como assente) uma pronúncia sobre a matéria em causa, ainda que errada. E, então, não haverá a invocada causa de nulidade da sentença, mas antes erro de julgamento, o que passa

apenas por uma diferente qualificação do que vem alegado pela recorrente e pelo Ministério Público.

Com efeito, o M.º Juiz *a quo* ponderou esse ponto da falta de classificação sob várias ópticas e uma delas, a propósito dos tais vícios de forma, com invocação do artigo 4.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, que considera obrigatória a classificação de serviço nos casos de promoção e progressão nas carreiras, e dos artigos 23.º, n.º 1, alínea *b*), e 27.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, quanto à disciplina legal dos concursos e do seu processamento.

Só que se limitou a constatar que, «embora admitidos (os candidatos) condicionalmente por falta da declaração referente à notação de serviço, lhes foi arbitrada a classificação de serviço de *Muito bom*». O que significa que não extraiu todas as consequências de tal pronúncia, à luz dos artigos 14.º e 20.º do mesmo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, que se conjugam necessariamente com aquele artigo 4.º, aceitando o M.º Juiz *a quo* apenas a tal classificação «arbitrada» pelo júri do concurso, sem ponderar — o que é erro de julgamento — os casos de suprimento da falta de classificação enunciados nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 20.º (aliás, o M.º Juiz *a quo* até deu como assente que «a falta de suprimento, que continuou a verificar-se, da classificação de serviço dos candidatos se deve a motivos não imputáveis aos mesmos», mas ficou-se por aqui, o que continua a ser erro de julgamento).

Enfim, qualificando a matéria alegada como erro de julgamento da sentença, pois houve pronúncia, ainda que mínima e incipiente, no que toca ao núcleo da falta de classificação de serviço dos candidatos em causa e ao suprimento dessa falta, temos que o acto administrativo impugnado, que é o acto final do concurso, está inquinado, por violação das disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 1, alínea *a*), 14.º e 20.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83. Pois que o júri do concurso atribuiu uma classificação de serviço fora dos casos tipificados naquele n.º 1 do artigo 20.º, portanto fora do condicionalismo legal que rege a classificação de serviço na função pública, sendo irrelevante a classificação máxima de *Muito bom* utilizada (exactamente por isso, por ser a mesma a classificação para os dois candidatos, os cálculos a que procedeu o júri estarão viciados).

Com o que procedem, nesta medida e com esta qualificação, as conclusões das alegações da recorrente, impondo-se a anulação contenciosa do despacho de 6 de Setembro de 1990, que é objecto de impugnação nestes autos.

7 — Nestes termos, e sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdiccional, revogando a sentença recorrida e concedendo provimento ao recurso contencioso.

Sem custas.

lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Questionário. Questões de fundo e de direito. Anulação da decisão do colectivo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Fazendo parte do questionário um quesito cujo conteúdo era integrado por matéria de direito, como são os conceitos de «imperícia», «incúria», «falta de zelo», a resposta a tal quesito considera-se como não escrita.*
- 2 — *Nos termos do n.º 2 do artigo 712.º do Código de Processo Civil, a decisão deve ser anulada e o processo baixado ao tribunal a quo a fim de ser elaborado novo ou novos quesitos sobre a culpa se tiverem sido alegados factos que o consintam.*

Recurso n.º 31 226, em que são recorrente António Joaquim Antunes Mendes e recorrido os Hospitais Cívicos de Lisboa. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

António Joaquim Antunes Mendes, solteiro, residente na Rua da Bela Vista à Lapa, 86, rés-do-chão, Lisboa, demandou no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa os Hospitais Cívicos de Lisboa pedindo que fossem condenados a pagar-lhe a quantia de 5 500 000\$, acrescida dos juros legais a partir de citação referente aos prejuízos sofridos, danos patrimoniais e não patrimoniais, que lhe advieram pela perda de visão do olho esquerdo em consequência da intervenção cirúrgica a que foi submetido no Hospital de D. Estefânia, como forma de debelar uma sinusite que lhe foi diagnosticada no Posto 4 dos Serviços Médico-Sociais sito na Rua de Buenos Aires, 27, à Estrela, Lisboa.

Funda o seu pedido no facto de não ter dado o seu consentimento para que lhe tirassem a visão e nem sequer tal facto ter sido admitido como um risco eventual da operação e no facto de aquela operação não conduzir àqueles resultados a não ser por imperícia, incúria, falta de zelo, ou seja, culpa grave do cirurgião, que actuou por conta e no interesse do recorrente a quem se encontrava vinculado.

O recorrente contestou, alegando que a perda da visão do A. não é consequência de qualquer imperícia, falta de zelo, incúria ou culpa grave do cirurgião e não aceita que aquela perda de visão seja consequência da intervenção cirúrgica.

Procedeu-se oportunamente a julgamento e, proferida a sentença de fl. 76 a 81, foi a acção julgada improcedente e os Hospitais Cívicos de Lisboa absolvidos do pedido.

Do assim decidido interpôs o A. o presente recurso em que na sua alegação conclui:

A) A actividade cirúrgica insere-se no elenco das actividades desenvolvidas por essa pessoa colectiva de direito público que são os Hospitais Cívicos de Lisboa e não pode deixar de ser havida como excepcionalmente perigosa enquadrada no âmbito do artigo 8.º do

Decreto-Lei n.º 48 051, que consagra a responsabilidade pelo risco. Não entendendo assim, o tribunal *a quo* violou a lei;

B) Ainda que não fosse uma actividade excepcionalmente perigosa, nunca poderia deixar de ser uma actividade perigosa, e, como tal, nos termos do artigo 497.º, n.º 2, do Código Civil, por remissão conjugada dos artigos 4.º do Decreto-Lei n.º 48 051 e 487.º, n.º 1, segunda parte, do Código Civil, invertido ficaria o ónus da prova. Não entendendo assim, o tribunal *a quo* violou a lei;

C) Com a inversão do ónus da prova, cabia ao recorrido alegar e provar que não só tomou as providências adequadas como ainda, mesmo com todas as providências, não era possível obter resultados diferentes. Não o fez, pelo que o tribunal *a quo* violou de novo a lei ao deixar de o condenar;

D) Se se interpretasse que estaríamos no domínio da responsabilidade contratual do Estado, aplicar-se-ia à situação *sub judice* o artigo 799.º do Código Civil, por via do que incumbia ao recorrido o ónus de prova (v. ponto 13.º das alegações);

E) Não considerando invertido o ónus da prova, o tribunal *a quo* violou a lei e emitiu sentença em que os fundamentos estão em oposição com a decisão [artigo 688.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil], sendo por isso a sentença nula;

F) Ao mesmo tempo, não tendo apreciado a perigosidade da actividade cirúrgica nem o problema da inversão do ónus da prova, o tribunal *a quo* deixou de se pronunciar sobre questões que deveria conhecer, sendo pois, também por aí, nula a sentença proferida [artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil];

G) Os actos praticados pelo recorrido violam designadamente as regras de ordem técnica de procedência, pelo que se subsumem na previsão do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051, e, sendo assim, são actos ilícitos.

Não conhecendo desta questão, o tribunal *a quo* violou o disposto no artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil.

Os Hospitais Cívicos não contra-alegaram e o Ex.ºmº Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte duto parecer:

«Por nossa parte julgamos que o recurso não deverá merecer provimento.

Na verdade, as questões agora nele suscitadas, da natureza excepcionalmente perigosa ou pelo menos perigosa da actividade cirúrgica, com a consequente imputação da responsabilidade civil a título de risco, no primeiro caso, ou de culpa presumida, no segundo [matéria das conclusões A), B) e C) da alegação], não foram alegadas na acção pelo ora recorrente, delas não tendo a sentença conhecido (ficando prejudicada a sua nulidade por omissão de pronúncia). Ora, como os recursos de decisões prejudiciais visam a sua revisão, que não a criação de outras sobre matéria diferente do ali decidido, vedado está a este Supremo Tribunal conhecer, nessa parte, do recurso.

Resta a matéria da conclusão G) das alegações.

Mas aqui, tal como se decidiu na sentença ora impugnada, não se vê que alguma ou algumas regras de ordem técnica ou de prudência tenham sido violadas.»

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

A douta sentença recorrida baseou-se nos seguintes factos que considerou provados:

A) O A. foi submetido, em 20 de Novembro de 1984, a uma intervenção cirúrgica da especialidade de otorrinolaringologia no Hospital de D. Estefânia — Serviço 5;

B) Aquele Serviço 5 tinha como director o Dr. Salema Rual;
 C) O cirurgião foi o Dr. Manuel A. Lopes Lima, especialista em otorrinolaringologia, que actuou por conta e no interesse do R.;

D) Após a realização da cirurgia, o A. ficou sem visão do olho esquerdo e com um estrabismo acentuado, além de limitação de todos os movimentos oculares desse olho;

E) O A. apercebeu-se da perda de visão no dia seguinte ao da operação e chamou a atenção dos serviços do Hospital;

F) Três dias após a operação, o A. foi levado ao oftalmologista Dr. José M. Aceixo Pais, do Hospital dos Capuchos, Serviço 7, o qual procedeu a diversos exames;

G) Este especialista confirmou a perda definitiva da visão do olho esquerdo, referindo concretamente uma acuidade visual de 10/10 à direita e nula à esquerda;

H) Notou igualmente equimoses palpebrais e homonagia subconjuntival do olho esquerdo e limitação de todos os movimentos desse olho, em especial a adução e elevação, com reflexo fotomotor direito abolido e consensual conservado e acomodação — convergência lenta;

I) O A. não deu o seu consentimento para que lhe tirassem a visão, nem tal foi sequer admitido, por quem quer que fosse, como risco eventual da operação;

J) O A. era paciente do Dr. Salema, no Posto 4 dos Serviços Médico-Sociais, sito na Rua de Buenos Aires, 27, à Estrela, em Lisboa;

L) Este clínico diagnosticou ao A. um desvio do septo nasal;

M) O A. possuía uma visão normal, em ambos os olhos, e não acusava estrabismo;

N) Os factos referidos nas alíneas D) e H) foram consequência da intervenção cirúrgica a que se refere a alínea A);

O) O A. exercia a profissão de motorista de pesados e trabalhava subordinadamente por conta da firma Lusolanda, L.^{da}, onde auferia a retribuição média mensal ilíquida de 40 000\$;

P) A sua função integra-se no grupo profissional que exige boa visão;

Q) O A., em consequência da perda de visão, ficou impossibilitado de continuar a exercer a sua função;

R) Perdeu, por isso, o seu emprego;

S) Além da perda da visão, o A. sofreu danos;

T) O A. sofreu um profundo desgosto pela perda de visão do olho esquerdo e, durante as primeiras semanas após a operação, viveu momentos de grande inquietação e amargura, sempre alentando a esperança de poder recuperar a visão e corrigir o estrabismo;

U) O estrabismo acarretou para o A. um importante prejuízo estético que o fez sentir diminuído e inibido perante quantos o rodeiam, com o inerente padecimento psicológico.

O A. pretende ser indemnizado dos danos patrimoniais e não patrimoniais que lhe advieram em consequência da intervenção cirúrgica a que foi submetido no Hospital de D. Estefânia, situando-se, pois, a questão no domínio da responsabilidade civil do Estado por actos de gestão pública.

No referente à culpa, um dos requisitos da responsabilidade subjectiva, o M.^{mo} Juiz *a quo* no questionário que elaborou formulou o quesito 6.º, com o seguinte conteúdo: «A intervenção cirúrgica a que o A. foi submetido não implica a perda de visão, nem os resultados

referidos na alínea H), a não ser por imperícia, incúria e falta de zelo do cirurgião?»

Nos termos do disposto no artigo 511.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, no questionário só podem figurar questões de facto.

E tal como escreveram Antunes Varela, J. Miguel Beza e Sampaio e Nora, *Manual de Processo Civil*, p. 406: «Os factos, para o efeito do disposto no artigo 511.º, abrangem as ocorrências concretas da vida real (a entrega real de uma caixa por António e José; as palavras dirigidas em determinado momento pelo marido — Pedro — à mulher — Maria; a velocidade horária com que o automóvel de João seguia quando, em certa data, atropelou Manuel), bem como o estado, a qualidade ou situação real das pessoas ou de coisas (o sexo, a idade de uma pessoa, a área de certo prédio, a contiguidade de dois prédios, a altitude de um local).»

Dentro desta vasta categoria de factos (processualmente relevantes) cabem não apenas os acontecimentos do mundo exterior (realidade empírico-sensível, directamente captáveis pelas percepções do homem — *ex propriis sensibus, visus et audictus*) mas também os eventos do foro interno, da vida psíquica, sensorial ou emocional do indivíduo (v. g., a vontade real do declarante: artigo 236.º, n.º 2 do Código Civil; o conhecimento dessa vontade pelo declaratório: *ihid*; o conhecimento por alguém de determinado evento concreto: artigo 1094.º do Código Civil; as dores físicas ou morais provocadas por uma agressão corporal ou por uma injúria: artigo 496.º, n.º 1, do Código citado).

Ora, no caso *sub judice*, no citado quesito 6.º, ao referir-se a «imperícia», «incúria» e «falta de zelo», não se incluíram questões de facto acima caracterizadas, mas sim questões de direito, pois a fixação do sentido de tais termos envolve a aplicação prática desses conceitos aos factos verificados, ou seja, a questão de saber-se se no caso concreto houve realmente «imperícia», «incúria» e «falta de zelo» envolvem juízos que integram a operação de subsunção dos factos à norma na construção do silogismo judiciário.

Desta maneira e tendo em atenção o disposto no artigo 664.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, tem-se por não escrita a resposta de não provado dada àquele quesito.

Pelo exposto, e nos termos do n.º 2 do artigo 712.º do Código de Processo Civil, anula-se a decisão do colectivo e subsequentes termos do processo e ordena-se a remessa dos autos ao tribunal *a quo* para elaboração de novo ou novos quesitos sobre a culpa se tiverem sido alegados factos que o consistam, seguindo-se os ulteriores termos do processo.

Sem custas.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Avaliação dos alunos do 2.º ciclo do ensino básico no 3.º período do ano lectivo. Inexistência de elementos de avaliação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A inexistência de elementos de avaliação respeitantes ao 3.º período do ano lectivo, por exclusiva culpa da escola, em qualquer disciplina dos cursos do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico, acarreta a aprovação do aluno na respectiva frequência.*
- 2 — *Naquelas condições, e só nelas, a respectiva disciplina não é considerada para efeitos de aplicação das disposições relativas a condições de transição de ano ou de aprovação.*

Recurso n.º 31 335, em que são recorrente José de Araújo Ribeiro e recorrido o presidente do conselho directivo da Escola C+S de Monte da Ola, Vinha Nova de Anha. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

a) José de Araújo Ribeiro, casado, professor do 1.º ciclo do ensino básico, residente na freguesia de Vila Nova de Anha, Viana do Castelo, em representação do seu filho, menor, José Henrique Carlão de Araújo Ribeiro, interpôs recurso contencioso de anulação, no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, do despacho do presidente do conselho directivo da Escola C+S de Monte da Ola, transmitido pelo ofício de fl. 32 do processo instrutor, que lhe indeferiu a reclamação relativa à reprovação no 9.º ano de escolaridade do seu representado filho.

b) Fundou o recurso nas razões de facto e de direito insertas no requerimento inicial de fls. 2 a 6, imputando-lhe o vício de violação do disposto no n.º 10.5 do Despacho n.º 43/SERE/88, de 30 de Setembro, quando se lhe atribuiu o nível 2, na disciplina de Francês e no 3.º período, no ano lectivo 1990-1991, e vício de forma por incongruência e inexactidão da sua fundamentação.

c) Por douda decisão de fls. 68 e seguintes, foi o recurso julgado improcedente, por se ter entendido que o despacho recorrido não enfermava dos invocados vícios.

Daí o presente recurso para este Tribunal, em cujas alegações o mesmo recorrente formulou as seguintes conclusões:

«O professor da disciplina de Francês do aluno José Henriques Carlão de Araújo Ribeiro, turma B do 9.º ano de escolaridade, reconheceu, expressamente, na reunião do conselho de turma, que não dispunha de elementos de avaliação;

Estavam, por isso, reunidos os pressupostos referidos no n.º 10.5 do Despacho n.º 43/SERE/88, de 30 de Setembro, com a redacção constante do seu anexo publicado no *Diário da República*, de 7 de Março de 1990;

O conselho de turma deveria, pois, aplicar aquela norma na avaliação da disciplina de Francês, considerando aprovados todos os alunos, incluindo o filho do recorrente;

Não o fazendo, a deliberação referida enferma do vício de violação de lei;

Por sua vez, o doudo acórdão do tribunal *a quo*, no elenco dos pressupostos, omitiu aquele facto — *único para o efeito relevante*.

Termos em que:

Deve ser revogado o acórdão recorrido; e

Deve ser anulado o despacho recorrido, visto que enferma do vício de violação de lei.»

d) O Ex.º Magistrado do Ministério Público, no doudo parecer de fl. 105, entende que o recurso não merece provimento.

Colhidos os vistos legais, e nada obstando, passa a decidir-se: a) *Matéria de facto*:

No que interessa para a causa, o tribunal *a quo* deu por provado que:

1) José Henrique Carlão de Araújo Ribeiro, nascido em 20 de Dezembro de 1974, frequentou, no ano lectivo de 1990-1991, o 9.º ano de escolaridade, integrado na turma B da Escola C+S de Monte da Ola, em Vila Nova de Anha;

2) Na avaliação do 3.º período daquele ano lectivo foi atribuído àquele aluno o nível «2» nas disciplinas de História, Francês e Ciências Físico-Químicas;

3) Em 1 de Julho de 1991, o recorrente dirigiu ao presidente do conselho directivo da Escola C+S de Monte da Ola o requerimento de fl. 9, aqui tido por reproduzido, onde, no que interessa para a causa, solicita a reapreciação, pelo conselho pedagógico, dos elementos de avaliação que os professores de História e Francês têm em seu poder e que merecem outra interpretação;

4) Em 24 de Junho de 1991, o conselho da turma B do 9.º ano deixou expresso em acta, e relativamente ao aluno em foco, que «ao longo do ano demonstrou descida constante de rendimento dentro do nível negativo. Apesar de todos os esforços desenvolvidos pelos vários professores no sentido de o motivar, o aluno demonstrou desinteresse. Apresentou uma assiduidade bastante irregular... A directora de turma informou o encarregado de educação desta situação, não tendo o mesmo manifestado grande interesse pela mesma. O conselho de turma deliberou que o aluno não reunia, no contexto geral, as condições mínimas para transitar de ano» [...]

[...] «As restantes negativas atribuídas (nível 2) devem-se ao pouco esforço e trabalho (falta de estudo) para ultrapassar as dificuldades sentidas»;

5) O professor Manuel Salvador de Freitas Miranda, que, por substituição, leccionou, no 3.º período, a disciplina de Francês da turma B do 9.º ano de escolaridade daquela Escola, dirigiu ao presidente do conselho directivo o relatório de fl. 37 do processo instrutor que, no essencial, retrata quanto consta do relatório do conselho de turma de fls. 29 a 33 e onde se expressa que:

«Em face do número reduzido de aulas efectivamente dadas pelo professor substituto, não lhe foi possível reunir elementos suficientes que lhe permitissem uma avaliação devidamente fundamentada. Realizou uma ficha de trabalho, que não teve objectivos somativos, mas unicamente permitir a motivação dos alunos para a disciplina. Deste facto não informou, por razões óbvias, a turma.

A avaliação proposta resultou de uma análise conjunta do professor substituto e da professora titular da disciplina, uma vez que esta leccionou cerca de dois terços do ano lectivo, tendo portanto um melhor conhecimento da turma.»;

6) Em termos de oralidade, tanto o professor substituto como a professora titular da disciplina de Francês adiantaram que o aluno José Henrique Carlão de Araújo Ribeiro «revelou grandes deficiências na expressão oral. Conclui, assim, afirmando que a avaliação proposta no 3.º período para este aluno está correcta» (cf. fls. ...). Daí que

o conselho pedagógico da Escola tenha decidido ratificar a avaliação efectuada no conselho de turma ordinário (cf. fls. 9 a 18 do processo instrutor);

7) Em face de todos estes elementos e do parecer da Delegação Regional do Porto da Inspeção-Geral de Ensino, constante de fls. 21 e seguintes do processo instrutor, aqui dado por reproduzido, foi proferido o despacho censurado.

b) *O direito:*

Como se verifica das alegações do presente recurso, o recorrente abandonou o vício de forma que inicialmente atribuiu ao acto contenciosamente impugnado para se fixar, tão-só, no vício de violação de lei, cuja existência não foi atendida na sentença da 1.ª instância.

Como assim, limitado que se encontra o presente recurso, haverá que ver se a sentença fez ou não correcta apreciação dos factos e aplicação das normas que os regulam. A resposta, adianta-se, não poderá deixar de ser afirmativa.

Com efeito, o Despacho n.º 43/SERE/88, na redacção dada pelo Despacho n.º 7-A/90, estatui no seu n.º 10.5 que quando, por motivos da exclusiva responsabilidade da escola, não existirem, em qualquer disciplina, elementos de avaliação respeitantes ao 3.º período, observar-se-á o seguinte procedimento:

a) Se se tratar de disciplina dos cursos do 2.º ou 3.º ciclos do ensino básico ou das componentes de formação ocasional dos cursos do ensino secundário, o aluno considera-se aprovado na respectiva frequência, não sendo atribuída classificação; a disciplina não é considerada para efeito de aplicação das disposições relativas a condições de transição de ano ou de aprovação;

b) Nas disciplinas dos restantes cursos o aluno considera-se aprovado na respectiva frequência, não sendo atribuída classificação; a disciplina não é considerada para efeito de aplicação das disposições relativas a condições de transição de ano ou de aprovação;

c) Nas disciplinas dos restantes cursos o aluno considera-se aprovado na respectiva frequência desde que a classificação obtida no 2.º período não tenha sido inferior a 7 valores.

Integrando-se a disciplina de Francês do 9.º ano no 2.º ciclo do ensino básico, teria sido a alínea a) supratranscrita que se teria por violada, ao atribuir-se ao aluno o nível «2» na avaliação que dele foi feita no 3.º período do ano lectivo 1990-1991, dado que, segundo o alegado, inexistiam elementos que a possibilitassem, da exclusiva responsabilidade da Escola.

O raciocínio estaria certo se certas fossem as premissas fácticas que o suportassem.

Todavia, só a inexistência de elementos de avaliação respeitantes ao 3.º período do ano lectivo permite o caminho e a solução que a lei traça, para excepcionar a aplicação das disposições legais condicionadoras da transição de ano ou de aprovação do aluno.

Mas, como melhor resulta da matéria de facto exposta, a avaliação negativa (nível 2) do aluno José Henrique Carlão Araújo Ribeiro, respeitante ao 3.º período da disciplina de Francês do 9.º ano de escolaridade, fundou-se em elementos de avaliação devidamente carreados no processo.

Com efeito, essa avaliação foi feita pelos dois professores do aluno durante aquele ano lectivo: substituto e substituído. E ambos são unânimes em revelar que a sua participação oral foi reduzida ao longo do ano, que revelou notórias deficiências na expressão oral e nos

conhecimentos básicos dos anos anteriores, que manifestou enormes dificuldades nos domínios da aquisição, compreensão e utilização da aprendizagem a novas situações.

Repare-se, ainda, que o professor que leccionou o 3.º período de Francês da turma do filho do recorrente, naquele ano lectivo, apenas afirmou que não possuía conhecimento *profundo* e *real* das capacidades e competências de cada aluno e que o número de aulas por ele leccionadas não seriam de modo algum suficientes para alterar as avaliações anteriores.

Tudo a permitir que se não está perante um caso de inexistência de elementos de avaliação respeitantes ao 3.º período, reflectindo, antes, a avaliação feita, a avaliação final global, de acordo com o n.º 3 do n.º 6 do Despacho n.º 43/SERE/88.

O procedimento avaliativo usado, formal e substancialmente sustentado pelo já referido despacho, não violou quaisquer normas jurídicas, o que foi reconhecido pela sentença recorrida, que, por isso, não merece qualquer reparo.

Por todo o exposto, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lihoa, 4 de Maio de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *Fui presente, Adelino Lopes.*

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Notificação deficiente. Prazo do recurso contencioso. Interrupção de prazo. Tempestividade do recurso. Rejeição do recurso contencioso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O prazo do recurso contencioso de acto administrativo anulável é de dois meses, contado da sua notificação ou publicação, residindo o impugnante no continente ou nas regiões autónomas.*
- 2 — *Tal prazo pode ser interrompido no caso de notificação ou publicação deficiente do acto administrativo, nos termos do artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, iniciando-se, então, a sua contagem a partir da notificação ou da entrega da certidão requerida sobre a fundamentação integral ou relativamente aos elementos omitidos — autoria do acto, qualidade em que interveio o seu autor no caso de delegação ou subdelegação de competência, menção destas e local da publicação do respectivo despacho, bem como o sentido e a data da decisão.*
- 3 — *Não se verifica o fundamento de notificação deficiente, e, portanto, não há lugar à interrupção do prazo do re-*

curso contencioso, se o recorrente tiver requerido certidão de documentos comprovativos da fundamentação factual.

- 4 — *Interposto o recurso contencioso para além do prazo de dois meses contado a partir da primeira notificação, o mesmo é intempestivo, pelo que, caducado o respectivo direito, impõe-se a sua rejeição.*

Recurso n.º 31 403, em que são recorrente António Joaquim Viana de Almeida Tomé e recorrido o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

António Joaquim Viana de Almeida Tomé, casado, coronel piloto-aviador, 000173-C, residente na Quinta da Graça, Rua Um, lote 2, Vale Figueira, 2825 Monte de Caparica, interpôs o presente recurso contencioso de anulação do despacho de 1 de Agosto de 1992, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA).

No seu visto inicial, o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto levantou a questão prévia da extemporaneidade do recurso, nos termos que, em síntese, se passam a expor:

O recorrente foi notificado do acto recorrido em 14 de Agosto de 1992, conforme alega no artigo 14.º da petição.

Tal notificação foi feita mediante a entrega da cópia integral desse despacho. Em 11 de Setembro seguinte requereu a apresentação de elementos que revelassem a fundamentação integral do acto.

A notificação efectuada, sendo constituída pela cópia integral do despacho recorrido, como tudo indica, continha já a respectiva fundamentação. Os elementos pedidos posteriormente não respeitam à fundamentação ou qualquer das outras menções que a notificação devia conter, mas a informações que só poderiam ser obtidas pelo expediente processual previsto no artigo 82.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Daí não se verificar a interrupção do prazo do recurso contencioso a que se refere o n.º 2 do artigo 31.º do mesmo diploma legal, pelo que, tendo o recurso sido interposto em 16 de Novembro de 1992, o mesmo é extemporâneo.

Notificado o recorrente para se pronunciar sobre tal questão prévia, veio o mesmo aos autos sustentar que o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público apreciou incorrectamente o pedido de integral fundamentação formulado e esqueceu em absoluto o pedido de desclassificação de *Reservado* do despacho do CEMFA de 7 de Agosto de 1992 e do parecer que o acompanha.

Vejamos.

Preceitua o artigo 31.º da LPTA sobre a epígrafe: «Notificação ou publicação insuficiente»:

«1 — Se a notificação ou a publicação não contiver a fundamentação integral da decisão e as demais indicações a que se refere o artigo anterior [autor do acto, a qualidade em que decidiu no caso de ter havido delegação ou subdelegação de competência, menção dos despachos desta e local da respectiva publicação, bem como o sentido e a data da decisão], pode o interessado, dentro de um mês, requerer a notificação das que tenham sido omitidas ou a passagem de certidão que as contenha.

2 — Se o interessado usar da faculdade concedida no número antecedente, o prazo para o recurso conta-se a partir da notificação ou da entrega da certidão que tenha sido requerida.»

Só, pois, no caso de a notificação não conter a fundamentação integral da decisão, uma vez que está posta de parte a omissão de qualquer das indicações referidas no artigo 30.º, pode o recorrente, no prazo de um mês, contado da notificação do despacho, requerer a notificação da mesma ou a passagem da sua certidão.

Só em tal hipótese se interrompe o prazo do recurso contencioso (dois meses, no caso vertente), começando de novo a correr a partir da notificação ou entrega da certidão.

Ora, que nos mostram os autos?

a) Ao recorrente foi entregue, no acto da notificação, no dia 14 de Agosto de 1992, como refere, o documento n.º 1, constante de fls. 5 a 16, constituído por cópia integral do despacho impugnado e do parecer do Conselho Superior da Força Aérea (CSFA), que aqui se dão por reproduzidos.

O referido despacho, datado de 1 de Agosto de 1992, da autoria do CEMFA, estende-se por seis páginas e abre assim:

«Ouvido o CSFA em 24 de Julho de 1992 nos termos do n.º 1 do artigo 62.º do EMFAR para as promoções a brigadeiro piloto-aviador, decido não homologar o respectivo parecer no que respeita ao coronel piloto-aviador Joaquim Viana de Almeida Tomé, por considerar que a análise feita naquele Conselho à sua carreira de oficial revela limitações incompatíveis com a sua ascensão a oficial-general da Força Aérea. Considero por isso que o coronel Tomé não satisfaz a 3.ª condição geral de promoção, isto é, não reúne as qualidades e capacidades pessoais, intelectuais e profissionais requeridas para o posto de brigadeiro piloto-aviador, tendo em vista as exigências actuais da globalidade dos cargos e funções estabelecidas na alínea a) do artigo 283.º e na alínea c) do n.º 2 do artigo 284.º do EMFAR. Assim:

1 — O coronel Tomé não tem o prestígio mínimo para ocupar os cargos de comando ou administração superior da Força Aérea, como está bem demonstrado nos seguintes factos:

[...]

Segue-se a descrição de uma série de casos concretos ao longo de quatro páginas, tendo em vista a demonstração da falta de qualidades e capacidades intelectuais e profissionais do recorrente para a sua promoção;

b) Com a cópia do despacho recorrido foi ainda entregue ao impugnante cópia do parecer do CSFA onde, ao longo de quatro páginas, se aprecia o seu mérito absoluto, concluindo-se pela ordenação por mérito relativo, em que aquele aparece em 3.º e último lugar;

c) Sobre este parecer, o CEMFA exarou o seguinte despacho, datado de 1 de Agosto de 1992: «Homologo, com excepção do parecer relativo ao coronel Almeida Tomé, que considero não satisfazer a 3.ª condição geral de promoção conforme despacho em anexo.»;

d) Tanto no despacho impugnado como no parecer do CSFA foi aposto, no canto superior esquerdo, o seguinte despacho, de 7 de Agosto de 1992:

«Classificado de *Reservado* pelo Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, general Narciso Mendes Dias.»;

e) Não obstante a entrega de tais documentos ao impugnante no momento da notificação, o mesmo dirigiu ao CEMFA, em 11 de Setembro de 1992, o requerimento de fl. 38 dos autos, em que lhe solicita que:

«1.º Retire a classificação de *Reservado* do seu despacho de 7 de Agosto de 1992 e do parecer do CSFA que o acompanha;

2.º Junte os demais elementos, sem qualquer classificação de segurança, por forma que a fundamentação que suporta a decisão se apresente integral, ou seja, evidenciando a sua correcção factual.

Com vista à sua apresentação em juízo.»;

f) O CEMFA despachou assim tal requerimento (documento de fl. 40):

«Atendendo à matéria em causa e porque a classificação de *Reservado* não impede o requerente de apresentar os documentos em tribunal, indefiro o pedido constante do n.º 1 do requerimento.

Porque o meu despacho de 7 de Agosto de 1992 [deve ler-se 1 de Agosto de 1992] contém abundante fundamentação, deve o requerente, querendo, esclarecer o que pretende no n.º 2 do requerimento.»;

g) Em resposta, o impugnante esclareceu, através do documento cuja fotocópia se encontra a fl. 41, «que os demais elementos» que tornariam aquele despacho suficientemente fundamentado são:

1.º A indicação dos documentos e seu conteúdo (data e local das reuniões, a composição do órgão e o sentido dos votos dos seus membros) que fazem prova de alegadas votações sobre as condições de promoção, referidas nos três primeiros pontos do n.º 1 do despacho;

2.º A identificação dos oficiais-generais, referidos no n.º 2 do despacho, e a forma — oral ou escrita — como prestaram depoimento;

3.º Por último, a fl. 3 do parecer do CSFA, a indicação dos documentos onde constam as «avaliações» dos anos de 1989, 1990 e 1991, tipo de avaliação — periódica ou extraordinária —, data, identificação dos informadores e resultado.»;

h) O CEMFA elaborou, então, em 5 de Novembro de 1992, o seguinte despacho:

«1 — Visto.

2 — O que o requerente pretende nos n.ºs 1 e 2 do seu requerimento de 18 de Outubro de 1992 constitui um pedido de certidão sobre documentos classificados.

Assim sendo, e tendo em atenção o disposto no n.º 1 do artigo 62.º do Código do Procedimento Administrativo, não é possível satisfazer o pedido do requerente.

3 — No que ao n.º 3 do requerimento concerne, faz-se notar que, de acordo com o artigo 285.º do EMFAR, as avaliações são organizadas pelo Comando do Pessoal da Força Aérea, sendo que, nos termos da parte final do n.º 5 do artigo 87.º do mesmo Estatuto, serão comunicadas aos interessados as avaliações favoráveis, desde que estes as requeiram ao órgão competente.»

Inferese claramente do exposto que a notificação do despacho do CEMFA de 1 de Agosto de 1992 ao recorrente se encontrava integralmente fundamentado, pois continha todas as razões de facto e de direito em que a entidade recorrida se baseou para decidir.

O que o recorrente pretendeu com tal requerimento — em que pedia, como mais tarde veio a esclarecer, a entrega de «documentos

e do seu conteúdo (data e local das reuniões, a composição do órgão e o sentido dos votos dos seus membros), que fazem prova das alegadas votações sobre as condições de promoção, referidas nos três primeiros pontos do n.º 1 do despacho», bem como a «identificação dos oficiais-generais, referidos no n.º 2 do despacho, e a forma, oral ou escrita, como prestaram depoimento» e ainda dos documentos onde constassem as «avaliações» dos anos de 1989, 1990 e 1991, tipo de avaliação, periódica ou extraordinária, data, identificação dos informadores e resultado — nada tem que ver com a fundamentação do despacho recorrido, como doutamente salienta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público.

Através destes elementos, o que o recorrente pretendia era não obter a fundamentação integral do acto mas antes a fundamentação da fundamentação, ou seja, a prova das razões invocadas pelo autor do despacho, como se depreende do respectivo requerimento, em que refere destinarem-se tais elementos «à correcção factual» da fundamentação do acto.

Ora, isso tem que ver com o eventual erro nos pressupostos de facto e não com a fundamentação.

Para esse efeito, no entanto, tinha o recorrente ao seu alcance o meio processual previsto no artigo 82.º da LPTA, ou seja, pedia a passagem de certidões dos referidos documentos tendo em vista a interposição do recurso contencioso. Se tais certidões não lhe fossem passadas no prazo de 10 dias, poderia, dentro de um mês, pedir ao Tribunal Administrativo de Círculo a intimação da autoridade para satisfazer o seu pedido. O prazo para a interposição do recurso contencioso suspender-se-ia, então, desde a data da apresentação do requerimento da intimação até ao trânsito em julgado da decisão que o indeferisse ou ao cumprimento da que o deferisse, nos termos do artigo 85.º do referido diploma.

Por outro lado, a classificação de *Reservado* do despacho não impedia o recorrente de o impugnar.

Mas, ainda que assim não fosse, o certo é que a lei não atribui ao respectivo pedido de «desclassificação» efeito interruptivo do prazo do recurso contencioso.

Consequentemente, tendo o impugnante sido notificado do despacho recorrido em 14 de Agosto de 1992 e o recurso interposto apenas em 16 de Novembro seguinte, forçoso é de concluir pela extemporaneidade do mesmo, ou, por outras palavras, pela caducidade do respectivo direito, porquanto, no caso vertente, o prazo previsto na lei é de dois meses contado da notificação — alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º da LPTA —, não havendo lugar à sua interrupção por não se verificar o circunstancialismo do artigo 31.º daquele diploma.

Pelo exposto, deferindo ao promovido pelo Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto, acordam em rejeitar liminarmente o recurso por extemporaneidade — § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000\$ e 15 000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Lopes Rocha*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Execução de sentença que anulou por vício de forma (falta de fundamentação) acto que mandou desligar do serviço efectivo um oficial da Força Aérea. Acto substitutivo do acto anulado. Inexistência de causa legítima da inexecução.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A decisão que anulou acto que mandou desligar um oficial da Força Aérea do serviço efectivo tem efeito retroactivo, tudo se passando como se o acto anulado nunca tivesse existido.*
- 2 — *Quando a Administração opta pela prática de novo acto já expurgado do vício de forma, não é apenas a prolação desse novo acto que constitui execução integral daquela decisão.*
- 3 — *Para tanto há que praticar os actos jurídicos e as operações adequadas que coloquem o interessado na situação jurídica funcional em que se encontraria se não tivesse sido mandado desligar do serviço efectivo.*
- 4 — *Desta maneira é de deferir a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução da sentença, não obstante ter sido proferido acto substitutivo do acto anulado sem que se tivesse definido os actos jurídicos e as operações adequadas que colocassem o interessado na situação funcional em que se encontraria se não tivesse sido proferido o despacho que foi anulado.*

Recurso n.º 31 423, em que são recorrente António Martins dos Santos Raposo e recorrido o general comandante do Pessoal da Força Aérea. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

António Martins de Santos Raposo requereu no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução da sentença de 25 de Junho de 1991 daquele mesmo Tribunal, proferida a fls. 42 v.º e seguintes do processo principal, a qual, dando provimento ao recurso, anulou por vício de forma o despacho de 17 de Outubro de 1990, do general comandante do Pessoal da Força Aérea que o mandou desligar do serviço efectivo na data da sua apresentação na Força Aérea por cessação (a seu pedido) da sua diligência permanente no Cofre de Previdência das Forças Armadas.

Por decisão de fl. 18 foi declarada executada a sentença pelo despacho da autoridade recorrida de 30 de Julho de 1991, o qual, porém, na parte que atribui efeitos retroactivos desde a data de 17 de Outubro de 1990, foi declarado nulo.

Por requerimento de fl. 20, o requerente veio requerer a aclairação da decisão, a qual mereceu a seguinte decisão: «Admito que não me pronunciei, por mero lapso, sobre o que vem referido no artigo 1.º do requerimento de fl. 20.

Contudo, esgotou-se o meu poder jurisdicional (artigo 666.º do Código de Processo Civil).

Portanto, só pela via de recurso pode ser analisada a questão.»

O requerente interpôs o presente recurso jurisdicional, em que nas suas alegações conclui:

1.^a A sentença de 25 de Junho de 1991 anulou o despacho de 17 de Outubro de 1990 da autoridade recorrida;

2.^a Incumbe a este praticar o acto de assertamento com a reposição da legalidade;

3.^a E, conseqüentemente:

- a) Reconhecer ao recorrente o direito à contagem do tempo de serviço efectivo pelo menos até à prática do acto de 30 de Julho de 1991;
- b) Ao abono das diferenças às respectivas remunerações;
- c) A indemnização por danos morais e materiais pela sua não colocação na Autoridade Nacional de Segurança;

4.^a A autoridade recorrida não deu cumprimento à sentença anulatória, pois que a substituiu o acto revogado por outro de igual efeito;

5.^a O douto despacho-sentença que admitiu ter a autoridade recorrida dado o cumprimento à sentença anulatória com a declaração de anulação do efeito retroactivo não conheceu das demais questões suscitadas no competente requerimento de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução;

6.^a O douto despacho-sentença encontra-se ferido de nulidade, na medida em que não se pronunciou sobre questões que devia apreciar, violando o disposto no artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil;

7.^a O douto despacho-sentença violou o disposto no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

8.^a Deve o douto despacho-sentença recorrido ser revogado, ordenando-se o prosseguimento dos autos para os efeitos prescritos nos artigos 9.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer.

«A sentença recorrida indeferiu o pedido de declaração de causa legítima de inexecução, considerando que a sentença anulatória foi executada por despacho de 30 de Julho de 1991.

No presente recurso jurisdicional, o agravante arguiu a nulidade da sentença por omissão de pronúncia, por o M.^{mo} Juiz *a quo* não se ter pronunciado sobre outros aspectos do pedido, designadamente quanto à contagem do tempo de serviço e ao pagamento de diferenças de vencimento e colocação na entidade para que fora requisitado.

No entanto, como flui da petição inicial, este pedido foi formulado subsidiariamente para efeito de, na fase subsequente do processo, se declarar a nulidade do referido despacho de 30 de Julho de 1991, por desconformidade com a sentença. (Cf. o artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho).

No caso em apreço, o tribunal indeferiu o pedido de declaração de causa legítima de inexecução, por considerar que a sentença anulatória tinha já sido executada. Deste modo, tendo sido julgado findo o processo na sua fase preliminar, não poderia passar-se à fase seguinte, destinada a especificar os actos e operações em que deverá

consistir a execução, e que só teria lugar se se concluisse que a Administração não tinha ainda executado o acto e não ocorria causa legítima de inexecução.

Não se verifica qualquer omissão de pronúncia, porquanto o tribunal não tinha o dever legal de apreciar questões que ficassem prejudicadas pela decisão tomada quanto à viabilidade do prosseguimento do processo.

É certo que a sentença recorrida acaba por declarar nulo o despacho de 30 de Julho de 1991 na parte em que retroage os seus efeitos à data da prolação do acto contenciosamente recorrido, produzindo assim uma decisão que se insere na fase subsequente do processo executivo, e sem extrair quaisquer consequências jurídicas dessa declaração de nulidade em termos de reconstituição da situação actual hipotética do interessado.

No entanto, nessa parte dispositiva, a sentença incorre, quando muito, num erro de julgamento que não foi suscitado nas alegações de recurso jurisdicional e, como tal, não tem de ser conhecido no tribunal de recurso.

Pelo exposto, em meu entender, deverá ser negado provimento ao recurso, cumprindo-se a sentença recorrida.»

Conhecendo:

A sentença de fls. 42 v.º e seguintes do processo principal, proferida em 25 de Junho de 1991, anulou por vício de forma (falta de fundamentação) o despacho de 17 de Outubro de 1990 do general comandante do Pessoal da Força Aérea que mandou desligar o requerente do serviço efectivo na data da sua apresentação na Força Aérea por cessação da sua deligência permanente no Cofre de Previdência das Forças Armadas.

A autoridade recorrida, em 30 de Julho de 1991, proferiu o seguinte despacho:

«Na sequência da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa de 20 de Junho de 1991, que anulou o meu despacho de 17 de Outubro de 1990, substituo o referido despacho pelo o seguinte, com efeitos desde a mesma data (17 de Outubro de 1990).

O major Raposo foi autorizado a regressar à efectividade de serviço com a finalidade de exercer funções no Cofre de Previdência das Forças Armadas.

Face ao seu requerimento para terminar tais funções e uma vez que não há interesse para o serviço em manter este oficial noutras funções, é de deferir o seu requerimento, sendo, consequentemente, desligado do serviço.»

O despacho de 17 de Outubro de 1990 foi anulado, como se disse, por um vício de forma e não por ilegalidade do seu conteúdo.

Esta circunstância não impediu, porém, que o acto com a anulação tenha desaparecido da ordem jurídica, pela projecção da sentença para o passado com a destruição total da eficácia daquele, desde a sua prática.

À Administração incumbe tirar as consequências da decisão anulatória, reintegrando ela própria a ordem jurídica que fora violada. Para tanto, deve restabelecer a situação anterior ao acto ilegal, praticando os actos e as operações materiais necessários à reintegração da lei e à reconstituição, se for caso disso, da situação que o interessado teria se o acto não tivesse sido praticado.

No caso de o acto ter sido anulado por vício de forma, a Administração pode renová-lo, mediante a emissão de um acto subs-

titutivo cujo sentido e conteúdo serão ou não idênticos ao do acto anulado. Está, contudo, obrigada a observar a norma legal relativa à forma do acto cuja falta determinou a anulação jurisdicional (cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 12 de Dezembro de 1987, recurso n.º 19 687-A).

Normalmente, como se diz no acórdão do tribunal pleno deste Supremo Tribunal Administrativo de 15 de Dezembro de 1987, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 317, p. 660: «O acto de execução de sentença anulatória terá efeitos retroactivos, na medida em que, para defesa dos interesses do administrado, repõe a situação actual hipotética que existiria se o acto anulado não tivesse sido praticado; isto é, o efeito retroactivo da anulação estende-se ao acto que executa o julgado anulatório quando beneficia o interessado. Em tais casos a reconstituição da situação anterior só se alcança atribuindo efeitos retroactivos ao acto que renova o anulado, pois só assim o particular obterá a tutela que razoavelmente lhe deve ser proporcionada.»

Mas não assim no caso em apreço, que, à semelhança do direito sancionatório, a reintegração da ordem jurídica violada mantém os seus efeitos até à prolação do novo despacho ou da renovação do acto.

Quando a Administração opta pela prática de um novo acto mandando desligar o ora recorrente do serviço efectivo, renovando o acto anulado já expurgado do vício de forma, não é a prática desse novo acto que constitui execução integral da sentença anulatória. Para tanto, havia que praticar os actos jurídicos e as operações adequadas que colocassem o ora recorrente na situação funcional em que se encontraria se não tivesse sido mandado desligar do serviço efectivo pelo acto anulado, com reparação de todos os efeitos deste último acto, independentemente da eficácia do acto renovado, para o futuro, a partir da sua notificação.

Desta maneira, ao contrário do que a douda decisão recorrida refere, não se encontra executada a sentença, mesmo com a declaração da nulidade do efeito retroactivo atribuído ao novo despacho, dado que aí não se reconhece ao recorrente o direito à contagem de tempo de serviço, pagamento da diferença de vencimentos e a todos os outros actos jurídicos e operações adequados que coloquem o ora recorrente na situação funcional em que se encontraria se não tivesse sido proferido o despacho que foi anulado.

Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 só constituem causa legítima de inexecução a impossibilidade e o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da sentença.

Nem uma nem outra destas causas a Administração alegou.

Assim porque a sentença de 25 de Junho de 1991, que anulou o despacho de 17 de Fevereiro de 1990 do general comandante do Pessoal da Força Aérea, se não encontra integralmente executada, a decisão que indeferiu o pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução, embora não enferme de vício de nulidade de omissão de pronúncia, como alega o ora recorrente, dado não existir naquela fase processual o dever de declarar quais os actos jurídicos e operações em que consistiria a execução, viola, no entanto, o disposto no artigo 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Pelo exposto, concede-se provimento ao recurso, julgando-se que não se verifica causa legítima de inexecução da sentença de 25 de Junho de 1991, e ordena-se que os autos baixem ao Tribunal Ad-

ministrativo de Círculo de Lisboa a fim de prosseguirem os demais termos.

Sem custas.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Foi presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Fundamentação do acto administrativo. Fundamentação por remissão. Fundamentação de direito.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A remissão para informação ou parecer como fundamentação do acto administrativo não exige a utilização de especiais fórmulas verbais, bastando que dê a conhecer de modo inequívoco o acolhimento das razões de facto e de direito constantes da informação ou do parecer como motivação do decidido.*
- 2 — *A fundamentação de direito do acto administrativo não impõe a referência a uma concreta norma jurídica.*

Recurso n.º 31 570, em que são recorrente Maria Otília Tavares Amaral da Silva Pestana e recorrido o presidente do conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Setúbal. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Otília Tavares Amaral da Silva Pestana, com os sinais dos autos, recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que negou provimento ao recurso interposto do despacho de 2 de Novembro de 1989 do director de serviços dos regimes de segurança social do Centro Regional de Segurança Social de Setúbal (CRSSS), adiante melhor identificado, pedindo a sua revogação.

Nas suas alegações, a recorrente conclui nos seguintes termos:

Entende a recorrente que a decisão recorrida, no que concerne ao vício de forma, fez incorrecta subsunção da lei aos factos, isto é, nomeadamente:

A — A notificação do acto deve indicar, nos termos do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho:

«a) O autor do acto e, no caso de este o ter praticado no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que decidiu, com menção dos despachos de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação;

b) O sentido e a data da decisão;

[...]

2 — Os fundamentos da decisão devem constar da notificação e, quando possível, da publicação, ainda que por extracto.»

In casu, esta previsão legal não teve acolhimento. Aliás, este é um preceito que de algum modo decorre do disposto no artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa.

B — Ainda que se admita que, no caso *sub judice*, se fez fundamentação por via remissiva — artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 —, também a mesma violou a citada disposição legal.

Na verdade, a fundamentação em termos remissivos (ainda que não implique a integração no acto decisório de todo o processo administrativo que o precedeu) impõe claramente ao autor do acto expresso «declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que, neste caso, constituirão parte integrante do respectivo acto».

Ora isso, *in casu*, manifestamente não ocorre.

E a recorrente, ainda que de forma sucinta, não foi notificada, conforme a exigência legal, e o acto impugnado, a admitir-se que contém fundamentação por via remissiva, não cumpre o preceituado no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, porquanto:

C — Para que seja admissível a fundamentação por via remissiva ter-se-á de referir, expressa e inequivocamente, o documento ou documentos que integram o procedimento administrativo, com base nos quais se decidiu.

D — Para dar cumprimento, aliás, ao desiderato da fundamentação. Pese embora se admita, conforme jurisprudência corrente, que a fundamentação é um conceito relativo e que não se pode sacrificar ao «fetichismo da forma», o que não significa descurar a letra da lei (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77) mas antes adaptando um critério prático que permita que o destinatário conheça o itinerário cognoscitivo e valorativo e possa, se for caso disso, accionar os meios contenciosos (cuja garantia consta da Constituição da República Portuguesa).

A admissão da fundamentação *per relationem* pode vingar no estrito cumprimento do texto legal, isto é:

«Indicação expressa e inequívoca de parecer, informação ou proposta, com a qual se concorda; e

Exigência, segundo a qual a informação, parecer ou proposta, de que se apropria a decisão, sejam em si mesmos suficientes para se conhecer a fundamentação.

O que não sucede no caso *sub judice*, tendo-se por violadas as disposições legais consideradas na dita sentença recorrida [...]

Não houve contra-alegações e neste Supremo Tribunal Administrativo a Ex.ª Magistrada do Ministério Público entende que o recurso não merece provimento.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Na sentença recorrida deu-se como provado — como agora se dá por assente — o seguinte:

a) Em 10 de Outubro de 1988 foi rescindido, por mútuo acordo, o contrato de trabalho celebrado entre a recorrente e a Setenave, E. P., integrado no processo de redução do quadro de pessoal da empresa, indispensável à manutenção dos restantes postos de trabalho;

b) Em 15 de Novembro de 1988, a recorrente requereu o subsídio de desemprego, que foi deferido, e que começou a ser pago, mensalmente, em Dezembro de 1988;

c) Em 11 de Abril de 1989, a recorrente requereu ao CRSSS a concessão de subsídio à criação do seu próprio emprego, ao abrigo do disposto no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 20/85 e da Portaria n.º 365/86, de 15 de Julho;

d) O Centro de Emprego, em 29 de Agosto de 1989, propôs o indeferimento do pedido, em virtude de a actividade estar a ser exercida plenamente desde Janeiro de 1989, em regime de laboração normal, pela recorrente e pelo outro sócio, de acordo com a informação prestada pela recorrente e porque o investimento estava realizado na sua quase totalidade;

e) A Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo, do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), em 27 de Setembro de 1989, emitiu parecer propondo o indeferimento do pedido, porquanto:

«A requerente exerce já a sua actividade regularmente desde Janeiro de 1989, como aliás é confirmado pela própria;

Verifica-se deste modo que à data da apresentação do seu pedido, em 10 de Abril de 1989, não estava em efectiva situação de desemprego [. . .];

A requerente não satisfaz, portanto, as condições previstas na Portaria n.º 365/86, pelo que se propõe o indeferimento do seu pedido»;

f) Em 20 de Outubro de 1989, o chefe de secção da Repartição de Prestações II — Desemprego do CRSSS emitiu a seguinte informação:

«O processo apresenta o parecer de desfavorável da Delegação Regional de Lisboa do Instituto do Emprego e Formação Profissional.

Por se considerar que o posto de trabalho já estava criado [. . .] antes da data do requerimento, solicitando o pagamento do montante global há 100 dias [. . .]

O subsídio de desemprego deverá ser suspenso em 1 de Janeiro de 1989 e efectuada a reposição das prestações pagas para além daquela data.»;

g) O chefe da mesma Repartição emitiu em 30 de Outubro de 1989 o seguinte parecer na informação referida na alínea anterior: «Concordo com o enquadramento e os procedimentos preconizados.»;

h) Em 2 de Novembro de 1989, o director de serviços dos regimes de segurança social do CRSSS lavrou o seguinte despacho: «Proceda-se como se propõe.»

A sentença impugnada negou provimento ao recurso do acto supra transcrito em H), considerando que ele não enfermava dos vícios de violação de lei e de forma que a recorrente invocara.

No presente recurso, a recorrente limita-se a impugnar a sentença na parte em que julgou improcedente o vício de forma alegado.

Deste modo, cumpre apenas conhecer da legalidade de tal julgamento, conforme o agora alegado pela recorrente.

Escreveu-se na sentença recorrida:

«A recorrente, nesta sede, refere-se sempre à certidão recebida da entidade recorrida, constante de fl. 15, embora nunca esclareça concretamente em que medida a considera obscura ou com fundamentação insuficiente.

Quer dizer, a recorrente, ao arguir o vício de forma por falta de fundamentação, limita-se a emitir conclusões ao dizer que o acto não está fundamentado de forma clara, mas não diz em que consiste a falta de clareza.

Como decidiu o Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão de 11 de Novembro de 1988, não basta dizer que o acto não está fundamentado. É preciso concretizar.

E como a recorrente não o fez, tanto bastaria para julgar improcedente o vício em questão.»

Ora, nas alegações para este Tribunal não há a mínima impugnação de um tal fundamento: em parte alguma a recorrente alega ou a suficiência da invocação do vício de falta de fundamentação feita em 1.ª instância ou a desnecessidade de substanciação ou concretização desse vício para que o Tribunal o conheça.

Esta é desde logo uma razão decisiva para, de igual modo, negar provimento ao presente recurso.

Por outro lado, a recorrente começa por invocar na sua primeira conclusão um preceito que nada tem que ver com a legalidade dos actos administrativos no aspecto em causa — o artigo 30.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Na verdade, o que neste comando se preceitua concerne à forma como deve ser feita a notificação ou publicação dos actos administrativos; a sua eventual violação não atinge o acto comunicado, podendo apenas pôr em causa a sua oponibilidade ao destinatário e, conseqüentemente, o temo *a quo* do prazo de interposição do recurso contencioso.

Persiste, ainda, a recorrente no mesmo erro, que a sentença recorrida já evidenciara, de não concretizar a insuficiência ou obscuridade da fundamentação do acto contenciosamente impugnado.

Porém, diferentemente do que fizera em 1.ª instância, situa o mesmo vício no facto de o acto contenciosamente recorrido não expressar concordância com informação, parecer ou proposta anterior e, ainda, de estes não estarem também fundamentados.

Trata-se de questão versada e resolvida na sentença recorrida, embora, pelas razões apontadas, aparente ser motivo superabundante do decidido, como até se revela pela expressão que antecede o trecho em causa («Acrece que [. . .]»).

Nesta medida, passa a conhecer-se desta alegação.

Ora, o despacho contenciosamente recorrido expressa-se nos termos supra-referidos em h): «Proceda-se como se propõe.»

Exarado sobre anterior parecer com a pertinente proposta [supra f)], o qual, por seu turno, merecera despacho de concordância [supra g)], evidente é que aquele despacho inequivocamente o acolhe.

Em tal parecer começa por se referir, sem qualquer reserva, a informação desfavorável da Delegação Regional de Lisboa do IEFP por se considerar que o posto de trabalho já estava criado antes da data do requerimento há 100 dias.

E, com efeito, nessa informação afirma-se que «a requerente exerce já a sua actividade regularmente desde Janeiro de 1989».

Em termos conclusivos, o mesmo parecer propõe: «O subsídio de desemprego deverá ser suspenso em 1 de Janeiro de 1989 e efectuada a reposição das prestações pagas para além daquela data.»

Não há, assim, qualquer dúvida de que a concordância com o proposto — que não exige a utilização de formas verbais estereotipadas — se reporta ao parecer referido em f), que, por seu turno, recebia sem reservas a informação do IEFP, sendo o proposto a lógica consequência da constatação de que a recorrente deixara de estar na situação de desemprego desde Janeiro de 1989 e criara o seu posto de trabalho antes do pedido do subsídio à criação do próprio emprego.

Deste modo, não merece qualquer censura a sentença quando, por um lado, julga que o despacho contenciosamente recorrido acolhe inequivocamente o teor das referidas peças do processo gracioso e, por outro, nestas vê expressa a motivação concreta do decidido.

Também a sentença decidiu correctamente no que respeita à fundamentação de direito, pois esta não exige a expressa referência ao texto legal aplicável, satisfazendo-se com o apontar da doutrina legal ou princípios normativos em que assenta a decisão.

Ora, a referência quer à concretização do projecto anteriormente à apresentação do pedido de subsídio quer à situação de emprego a partir dessa concretização (princípios de Janeiro de 1989) aponta claramente as razões de direito do decidido no que respeita ao indeferimento do pedido de subsídio por criação do próprio emprego e à suspensão do subsídio de desemprego.

Quanto a esta última, o acto expressa o que o artigo 11.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 20/85 estabelece: a suspensão do subsídio em caso de emprego ou ocupação por conta própria; quanto ao primeiro é da própria razão de ser da concessão de subsídio por criação do próprio emprego que o projecto dessa criação não esteja — como no caso já estava — concretizado.

Improcedem, assim, todas as conclusões das alegações da recorrente, pelo que acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Vaz Rebordão* — *Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Indeferimento liminar de petição de recurso. Apresentação de nova petição.

Doutrina que dimana da decisão:

Notificado o recorrente para suprir as deficiências de forma ou de instrução da petição do recurso, em determinado prazo, se não se aproveitar desse prazo para o fazer, apresentando nova petição, já não pode, depois de indeferido liminarmente o recurso, nos termos do § 1.º do artigo 838.º do Código Administrativo, beneficiar do disposto no artigo 476.º do Código de Processo Civil.

Recurso n.º 31 808, em que são recorrente José dos Anjos de Sousa e recorrida a Câmara Municipal de Tondela. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

José dos Anjos de Sousa, residente na Rua do Conde de Almoester, 96, 3.º, direito, interpôs perante o Tribunal Administrativo de Círculo

de Coimbra recurso contencioso visando a anulação da deliberação da Câmara Municipal de Tondela, «que consistiu na concessão da licença n.º 251/90».

Ao ter vista do processo, nos termos do artigo 42.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), o Ex.º Magistrado do Ministério Público junto daquele Tribunal suscitou a regularização da petição do recurso, observando o seguinte:

«Na petição, deve o recorrente:

a) Identificar o acto recorrido [artigo 36.º, n.º 1, alínea c), da LPTA].

No caso concreto, manifesta-se o desejo de recorrer do acto que consistiu na concessão da licença n.º 251/90, sem, contudo, se indicar a data em que tal acto foi praticado, elemento com interesse, além do mais, para apreciar a tempestividade do recurso;

b) Indicar a identidade e residência dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar, requerendo a sua citação [artigo 36.º, n.º 1, alínea b), da LPTA].

Porém, embora seja evidente que Maria Clotilde Martins de Figueiredo Ferreira se encontra nesta situação, o recorrente não cumpriu o determinado neste preceito legal;

c) O recorrente não juntou com a petição certidão do acto impugnado (artigo 836.º do Código Administrativo);

d) Sendo o recurso contencioso de mera legalidade [artigo 6.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)], não é admissível o pedido formulado no artigo 11.º da petição.»

Assim, promoveu que se notificasse o recorrente para que regularizasse os vícios apontados.

Levados os autos ao M.º Juiz, por ele foi proferido o seguinte despacho:

«Notifique o recorrente, para o efeito promovido pelo Ministério Público, com prazo de 10 dias.»

Correspondendo à notificação que lhe foi feita, o recorrente apresentou o requerimento junto de fls. 13 e 14, cujos termos aqui se dão por integralmente reproduzidos.

Continuados os autos com vista ao Ex.º Magistrado do Ministério Público, por ele foi emitido o seguinte parecer:

«O requerimento de fls. 13 e 14 não pode, de forma alguma, ser entendido como uma nova petição para efeitos de regularização dos vícios apontados na promoção de fl. 12.

Assim, nos termos do artigo 838.º, § 1.º, do Código Administrativo, p. se indefira liminarmente o recurso.»

Apresentados os autos ao M.º Juiz, por ele foi proferido o seguinte despacho:

«Após promoção do Ministério Público, foi proferido despacho (em 19 de Junho de 1992 — fl. 12 v.º) no sentido de o recorrente suprir os vícios apontados naquela promoção e que se constata na petição inicial.

A correcção desses vícios faz-se através da apresentação de *nova petição* com o legal formalismo, nos termos do artigo 838.º, § 1.º, do Código Administrativo e do artigo 477.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

todavia, o recorrente não procedeu nessa conformidade, fazendo juntar aos autos o requerimento que antecede (fls. 13 e 14) que não reúne quaisquer requisitos formais a que deve obedecer uma petição inicial para poder ser considerada como tal (artigo 36.º, n.º 1, da LPTA).

Não se mostra, pois, cumprido o anterior despacho, nem observado aquele artigo 838.º, § 1.º, do Código Administrativo, motivo por que indefiro liminarmente o recurso.

Custas pelo recorrente, com 2000\$ de taxa de justiça. Notifique-se. — 16 de Setembro de 1992.»

Notificado desta decisão, por meio de carta registada no correio em 17 de Setembro de 1992, expedida para o seu mandatário, o recorrente veio, em 25 de Setembro de 1992, apresentar um requerimento com uma «nova petição inicial», acompanhada de cinco documentos (fls. 17 a 25).

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu, a fl. 26, parecer no sentido de que «não deve ser admitida a apresentação de nova petição, nos termos do artigo 476.º do Código de Processo Civil, indeferindo-se o requerido a fl. 17», porquanto, a seu ver, o recorrente não pode, no caso concreto, beneficiar da faculdade prevista neste normativo.

O aludido requerimento do recorrente a apresentar nova petição foi indeferido pelo despacho do M.^{mo} Juiz de fls. 26 v.º e 27, que aqui se dá por reproduzido, não se considerando a petição que com ele foi junta.

Com esta decisão não se conformou o recorrente, pelo que dela nos trouxe o presente recurso jurisdicional.

Concluiu a sua alegação do seguinte modo:

«Entende o recorrente que não havia razões para que a petição não tivesse o seu curso normal;

O recorrente não desconhece que poderia ter agravado para esse venerando tribunal da decisão de indeferimento liminar — artigo 102.º da LPTA;

Não o fez por ser sua convicção de que a norma do artigo 476.º do Código de Processo Civil é aplicável supletivamente [artigos 1.º e 24.º, alínea a), da LPTA e 13.º do ETAF] e poupar *démarches* burocráticas junto do Supremo Tribunal Administrativo;

Não se pode dizer, taxativamente, que, neste caso, não se aplica a lei de processo civil, pois que os recursos contenciosos previstos no artigo 51.º, n.º 1, alínea c), do ETAF se regulam não só pelo Código Administrativo mas também pela legislação complementar deste [artigo 24.º, alínea a), da LPTA].»

Com estes fundamentos, termina pedindo a revogação do despacho recorrido.

A Ex.^{ma} Procuradora-Geral-Adjunta emitiu, a fl. 42, parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

A questão a resolver em sede do presente recurso jurisdicional é de natureza meramente processual e traduz-se em saber se, apresentada uma petição de recurso contencioso com deficiências de forma ou de instrução e notificado o recorrente para as suprir em determinado prazo, sem que o tenha feito na forma apropriada, uma vez indeferido o recurso, nos termos do § 1.º do artigo 838.º do Código Administrativo, poderá o recorrente socorrer-se do disposto no artigo 476.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

Entendemos que não.

No artigo 838.º e seu § 1.º do Código Administrativo prevêem-se dois tipos de situações:

Numa, o juiz deve indeferir liminarmente o recurso «se da petição e dos documentos anexos se mostrar que o mesmo foi apresentado

fora de tempo ou é manifestamente ilegal ou que o foro administrativo é incompetente»;

Na outra, porque a petição do recurso revela deficiências de forma ou de instrução, ou a irregularidade de representação do recorrente, deve o juiz mandar notificar este para as suprir ou regularizar no prazo que, para o efeito, lhe marcará. E só se o recorrente, dentro desse prazo, não apresentar *nova petição*, será então indeferido *in limine* o recurso.

São duas situações completamente distintas: na primeira, sem se dar azo ao recorrente de corrigir as deficiências notadas na petição, é esta imediatamente indeferida; na segunda, depois de se dar ao recorrente a oportunidade de corrigir as deficiências verificadas na petição, apresentando uma nova, e de ele a não ter querido aproveitar, é que surge o indeferimento.

Por isso mesmo é que o legislador, no Código de Processo Civil, lhes deu tratamento diferenciado, permitindo, no primeiro caso, que o autor apresente outra petição dentro de cinco dias, contados da notificação do despacho de indeferimento, ou, se tiver agravado deste despacho da notificação ordenada na parte final do n.º 4 do artigo anterior, o que tem como consequência considerar-se a acção proposta na data em que a primeira petição tenha dado entrada na secretaria [...] (artigo 476.º, n.ºs 1 e 2), e permitindo, na segunda hipótese, que o autor beneficie de a acção ser considerada proposta na data em que a primeira tenha dado entrada na secretaria somente no caso de a nova petição ser apresentada dentro do prazo marcado pelo juiz para ser corrigida a petição (artigo 477.º, n.º 2).

Em comando algum o legislador manda aplicar o disposto no n.º 1 do artigo 476.º do Código de Processo Civil ao indeferimento que é consequência de a petição não poder ser recebida por apresentar deficiências de forma ou de instrução, uma vez não satisfeito o convite formulado ao autor para a apresentação de nova petição, o que, aliás, se compreende perfeitamente, pois, de outro modo, via-se extremamente alargado o preceito excepcional do n.º 2 do artigo 476.º do Código de Processo Civil, dando-se ao autor um duplo benefício que nada justifica.

Se ele queria beneficiar do referido n.º 2 do artigo 476.º do Código de Processo Civil, então que apresentasse a nova petição no prazo que lhe foi marcado; não o tendo feito, perde definitivamente o direito de ver a data da propositura da acção retrotrair à data da entrada da primeira petição na secretaria do Tribunal.

E isto, que está absolutamente claro para o processo civil (cf. Prof. A. dos Reis, *Comentário ao Código de Processo Civil*, vol. 3.º, pp. 56 e segs.), aplica-se, também, ao processo contencioso, pois, não havendo nenhuma norma que especificamente indique outra solução, tem, por força do disposto no artigo 1.º da LPTA, de se fazer uso dos princípios informadores do Código de Processo Civil e concluir que quando o recorrente, notificado para suprir as deficiências de forma ou de instrução da petição, em determinado prazo, não se aproveitar desse prazo para o fazer, apresentando nova petição, já não pode, depois de indeferido liminarmente o recurso, nos termos do § 1.º do artigo 838.º do Código Administrativo, beneficiar do disposto no artigo 476.º do Código de Processo Civil.

No sentido indicado, podem ver-se os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 12 de Dezembro de 1989 (recurso n.º 26 873), de 29 de Janeiro de 1991 (recurso n.º 28 639) e de 13 de Fevereiro

de 1990 (recurso n.º 27 168), este último publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 394, p. 297).

Improcedem, assim, as conclusões da alegação do recorrente. Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Vicente de Oliveira e Castro* (relator) — *Filipe da Costa Aires* — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia de acto administrativo. Caso julgado. Requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não há caso julgado que obste ao conhecimento do pedido de suspensão de eficácia de um acto administrativo quando se repete esse pedido quanto ao mesmo acto, após decisão transitada em julgado, que indeferiu o primeiro por deficiência na instrução da respectiva petição, não estando em causa, no segundo pedido, a questão ali decidida.*
- 2 — *Para que a suspensão de eficácia de um acto administrativo possa ser concedida torna-se necessária a verificação cumulativa dos requisitos definidos nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.*

Recurso n.º 31 890-A, em que são recorrente José Gonçalves Nicolau e recorridos o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação e outro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) José Gonçalves Nicolau, casado, agricultor, residente na Rua do Escritor Julião Quintinha, 7, rés-do-chão, esquerdo, Beja, vem requerer a suspensão de eficácia do despacho do Sr. Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, datado de 21 de Dezembro de 1992, que decidira «a resolução do contrato de arrendamento rural que o requerente havia celebrado com o Estado Português e atribuiu o prédio que explora ao requerido particular, Duarte José Borges Coutinho Espírito Santo Silva», com os demais sinais de identificação nos autos.

Fundamenta o pedido nas razões de facto e de direito constantes do requerimento de fls. 1 a 4, alegando, no essencial, que o mencionado

despacho ordena a devolução ao recorrido particular do lote n.º 5, com a área de 225,2000 ha, do prédio rústico «Herdade de Santo Isidoro da Corte Condessa», da freguesia de Quintos, concelho de Beja, que o requerente vem explorando mediante contrato de arrendamento escrito, assinado em 5 de Agosto de 1992, com o Estado Português.

Nesse lote possui 170 cabeças de gado caprino e 11 suínos, além de aves de capoeira, nomeadamente de frangos, além de ter semeado 15 ha de cevada.

Possui ainda instalações destinadas ao abrigo dos animais já referenciados como ainda instalações para sua habitação e do guardador de gado.

Adianta ainda que é da exploração do prédio que retira os rendimentos para o seu sustento e da sua família.

Daí que a execução do despacho, cuja suspensão de eficácia requiere, lhe venha criar «dificuldades gravíssimas», «dificilmente quantificáveis» e de «difícil reparação» [alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA].

b) A autoridade recorrida (fls. 53 e 54) invoca a excepção do caso julgado, pois que «idêntico pedido já fora formulado pelo requerente em 28 de Janeiro de 1993, junto desse venerando Tribunal, tendo merecido o n.º 31 753, no qual foi proferido o acórdão de 16 de Fevereiro de 1993, que decidiu julgar indeferido o requerimento de suspensão de eficácia».

Acresce que o acto cuja suspensão é pedida foi executado em 26 de Janeiro de 1993 e, tratando-se de um acto de execução instantânea, não é o mesmo susceptível de suspensão porque não se podem suspender efeitos já esgotados, não se configurando ulteriores efeitos suspensíveis.

c) O recorrido particular, na resposta de fls. 34 a 38, defende a excepção peremptória do caso julgado e, por impugnação, a inexistência de prejuízos com o qualificativo de difícil reparação, implicando ou o indeferimento liminar ou o indeferimento do pedido por se não verificarem os requisitos da alínea a) do artigo 76.º da LPTA.

d) O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no douto parecer de fls. 77 e 78, alicerçando-se no acórdão proferido no recurso n.º 27 282, com cuja jurisprudência diz concordar, defende a possibilidade de renovação do pedido de suspensão de eficácia, dado que o primeiro pedido foi indeferido por razões relacionadas por exigências de ordem formal, nada obstando ao conhecimento do pedido.

Contudo, e atendendo a que os invocados prejuízos são susceptíveis de avaliação pecuniária e facilmente reparáveis, conclui pela não ocorrência do requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, o que implica o indeferimento do pedido.

Sem vistos, vem o processo à conferência para decisão.

II

a) *Matéria de facto:*

Pela Portaria n.º 740/75, de 13 de Dezembro, foi expropriada a Herdade de Santo Isidoro da Corte Condessa, tendo o lote n.º 5 dessa propriedade sido entregue para exploração ao requerente José Gonçalves Nicolau, nos termos do Decreto-Lei n.º 11/78, de 27 de Maio, pelo Despacho do Ministério da Agricultura e Pescas n.º 84/86/Est.

Em 5 de Agosto de 1992 foi celebrado o contrato de arrendamento do mencionado lote entre o Estado Português e o requerente, contrato esse formalizado pelo documento fotocopiado a fls. 11, 12 e 13 deste processo.

Em 17 de Novembro de 1992 foi prestada a informação n.º 114/92 da Direcção Regional de Agricultura de Beja, na qual, pelos motivos dela constantes, se propôs a resolução do contrato de arrendamento rural, celebrado entre o Estado e José Gonçalves Nicolau, que tem por objecto o lote n.º 5 da Herdade de Santo Isidoro (m. c. 1-111 Quintos, Beja), nos termos do disposto no artigo 21.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 385/88.

Sobre tal informação recaiu o despacho, cuja suspensão de eficácia ora se requiere, do seguinte teor:

«Concordo. Assim, considerando que o património de Duarte José Borges Espírito Santo Silva é inexpropriável (v. informação n.º 37/92 da Zona Agrária de Beja — SGEF), deverá este ser-lhe entregue na totalidade, excepto na parte onde vigora contrato de arrendamento com António Maria Ruaz, onde se deve obedecer ao disposto no artigo 29.º da Lei n.º 109/88.»

Em 26 de Janeiro de 1993 foi elaborada a acta constante de fl. 39, executando o mencionado despacho, constando dela que o proprietário se responsabilizaria a indemnizar o ora requerente pelo valor do alqueive e da área semeada.

No processo n.º 31 753, o ora requerente solicitou a este Supremo Tribunal a suspensão de eficácia que agora repete neste processo, tendo o pedido sido, ali, indeferido liminarmente por ter omitido a indicação do recorrido particular, «o que não permitiu que do lado passivo da relação jurídica processual figurasse, como devia, o referido interessado particular». Nessa circunstância, o requerente omitira um elemento essencial do seu requerimento, prescrito pelo artigo 77.º, n.º 2, da LPTA.

Consta ainda dos autos que o requerente tem ao seu serviço, desde Agosto de 1992, Manuel Albino Mestre Gomes (fl. 45).

Que tanto o requerente como sua mulher, Elisa Maria (fls. 47, 48, 49 e 50), recebem pensões de velhice.

Que na propriedade existem 160 ou 170 cabeças de gado caprino e eventualmente 11 suínos e uma exploração de frangos.

Na propriedade existem instalações para o gado e seu guardador, assim como para o arrendatário, ora requerente, não residindo este naquelas instalações.

Na mencionada propriedade o requerente tem semeados cerca de 5 ha de aveia para pastagem e um alqueive de cerca de 12 ha de cevada (petição e documento de fl. 39).

b) O direito:

Dado que impeditivas do conhecimento do objecto deste meio processual acessório, se procedentes as invocadas excepções do caso julgado e do acto já executado cuja suspensão de eficácia se requer, impõe-se-nos o seu conhecimento prioritário. Assim:

1 — Caso julgado.

Como se decidiu já neste Tribunal (acórdão de 2 de Novembro de 1989, no recurso n.º 27 282), em consonância com o melhor sentido que se retira do artigo 673.º do Código do Processo Civil, uma decisão só constitui caso julgado nos precisos limites em que julga. Ora, se é certo que o requerente já formulou igual pedido no processo n.º 31 753 deste Supremo Tribunal, também é verdade que nele veio

a ser proferido acórdão em que se decretou o seu indeferimento liminar por omissão do interessado particular a quem o deferimento da pretensão poderia prejudicar, omissão essa que se manteve ao longo de todo o requerimento, não mencionando um elemento essencial prescrito no artigo 77.º, n.º 2, da LPTA, a não permitir que do lado passivo da relação jurídico-processual figurasse, como devia, o interessado particular.

Essa irregularidade, dada a especial natureza urgente desse meio processual, não foi possível sanar-se mediante convite do Tribunal, como largamente tem sido defendido na jurisprudência deste Supremo Tribunal.

A decisão ali proferida não ultrapassou, pois, a relação processual, sendo o pedido rejeitado por razões puramente formais que obstaram à apreciação do mérito.

Trata-se de um caso julgado formal cuja força obrigatória se circunscreve ao processo em que a decisão foi proferida (artigo 672.º do Código de Processo Civil).

Termos em que, não se tendo ali decidido do mérito do pedido, não há obstáculo a que dele se conheça nestes autos, considerando que não está em causa aquela outra decisão.

Improcedendo, por tudo isto, a invocada excepção peremptória do caso julgado, apreciemos as outras questões levantadas.

2 — Acto executado.

A autoridade recorrida invoca ainda que o acto cuja suspensão de eficácia é pedida já foi executado em 26 de Janeiro e, porque se tratou de execução instantânea, não é o mesmo susceptível de suspensão.

O afirmado, na sua extensão, não tem o apoio legal.

Na verdade o n.º 1 do artigo 81.º da LPTA permite tal suspensão quando desta possa advir para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso utilidade relevante no que toca aos efeitos que o acto ainda produza ou venha a produzir.

De acordo com o disposto em tal normativo, é possível decretar-se a suspensão de eficácia de actos de execução instantânea desde que tais actos continuem a repercutir efeitos prático-económicos lesivos dos direitos dos administrados, como comentam Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Redinha, in *Contencioso Administrativo*, p. 82.

Não especificando a lei o que seja ou em que consiste a «utilidade relevante», deixou-se aos tribunais uma ampla margem de livre apreciação para concretizar o conceito indeterminado que emprega, fazendo uso do prudente arbítrio do julgador.

Ora, não pode pôr-se em dúvida que, apesar de executado o acto, os seus efeitos continuem a repercutir-se na esfera jurídica do requerente, com consequências prático-económicas que vêm referidas na própria petição de fls. 1 a 4. Da suspensão de eficácia solicitada advir-lhe-iam, se decretada, a utilidade e os benefícios que concretiza no requerimento inicial, como o lucro da terra já semeada, a continuação da pecuária que diz possuir, manutenção do empregado e prosseguimento da exploração da terra, assim como o uso das instalações próprias tanto para resguardo dos animais como do empregado que tem ao seu serviço.

Tais interesses, nas condições concretas do requerente, não podem deixar de integrar a qualificação exigida pelo já citado n.º 1 do artigo 81.º da LPTA.

Improcede, deste modo, a invocada questão prévia, a impor o conhecimento do mérito do pedido.

3 — O n.º 1 do artigo 76.º da LPTA indica, nas suas diversas alíneas, os requisitos que possibilitam a suspensão de eficácia dos actos administrativos, cuja verificação é cumulativa.

Relativamente ao primeiro desses requisitos [alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º], torna-se necessário que da execução do acto advenham prejuízos de difícil reparação, devendo o requerente concretizar devidamente os factos que permitam o preenchimento dessa exigência legal, ou seja, a difícil reparação dos prejuízos causados pela execução do acto.

Em resumo, o requerente invocou, para tal qualificação e finalidade, o facto de possuir 170 cabeças de gado caprino, 11 suínos e aves de capoeira, que, com a execução, teria de vender ao desbarato. Ficaria sem o lucro da cevada que, após as colheitas, esta lhe proporcionaria, além de ter de indemnizar o guardador do gado pelo despedimento que uma tal execução necessariamente viria a ocasionar. Finalmente, ficaria sem a terra, sua única fonte de rendimento.

Atenta a matéria de facto supra-exposta, torna-se evidente que a posse daquela parcela de terreno não é a sua única fonte de rendimentos, pois que tanto o requerente como sua mulher vêm recebendo pensões de reforma por velhice.

De qualquer forma, os rendimentos que a posse de tal parcela lhes proporciona actualmente reconduzem-se tão-só aos «itens» anteriores, ou seja, aos animais possuídos e cevada semeada.

Ora, o prejuízo resultante da perda desta (aproximadamente 12 ha) e a diferença do valor real daqueles e o valor obtido com a eventual venda ao desbarato não acarreta nem contém o qualificativo de difícil reparação, seja qual seja o critério usado pelo julgador, devidamente legitimado pela experiência comum, para o preenchimento que o vocábulo «difícil» encerra.

Nenhuma razão convinte e objectiva permite concluir que uma eventual e futura reintegração patrimonial não possa, com facilidade, reconstruir os danos invocados pelo requerente no seu requerimento inicial.

Não ocorre, pois, o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, tanto bastando para que o pedido não possa proceder, dada a necessária verificação cumulativa dos três requisitos indicados no mencionado n.º 1.

Por todo o exposto, acorda-se em não conceder a suspensão de eficácia do acto administrativo de 21 de Dezembro de 1992, do Sr. Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação.

Custas pelo requerente, com a taxa de justiça de 10 000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Acções para reconhecimento de direito — artigo 69.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA). Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A regra do artigo 69.º, n.º 2, da LPTA, com o sentido que a jurisprudência lhe dava, ao abrigo do texto constitucional de 1982, não subsiste no nosso ordenado jurídico.*

2 — *O direito de acção jurisdicional perante os tribunais administrativos para reconhecimento de direito ou interesse legítimo perante (contra) a Administração não encontra hoje obstáculos de natureza processual, fundados em erro na forma de processo, ilegitimidade ou excepção dilatória inominada que se pretendiam consagradas naquela disposição.*

Recurso n.º 31 976, em que são recorrentes Mário Clementino Sampaio da Costa Tavares e mulher e recorrido o Município do Porto. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Mário Clementino Sampaio da Costa Tavares e Maria Madalena Meireles Dias de Almeida Tavares, casados em comunhão geral de bens, aposentados, residentes no edifício Sonae, Marco de Canaveses, recorrem da decisão do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que, na acção para reconhecimento de direito que interpuseram contra o Município do Porto, absolveu o réu da instância.

As conclusões da sua alegação são as seguintes:

1.ª O acto decidido ou resolvido é ilegal porque viola anterior acto (tácito) de deferimento do pedido de licenciamento para ocupação do andar dos ora agravantes;

2.ª Supõe por parte da administração autárquica uma atitude complexa (que passa por uma análise técnica e de vistoria), culminando na emissão do alvará de ocupação, vulgo de habitabilidade;

3.ª O contencioso de mera anulação atenta a demora da autarquia na emissão do referido despacho e o tipo de obrigações (*de facere*) não protege os direitos dos agravantes, sob pena de claudicar o seu direito à propriedade do andar por falta de documento essencial à sua negociabilidade e valor de conteúdo essencialmente privado;

4.ª O M.º Juiz *a quo* poderia ter ordenado o prosseguimento do processo, para ulterior julgamento, obtendo-se uma acção de condenação da autarquia, único meio susceptível de assegurar a tutela dos direitos (subjectivos) dos particulares, ora agravantes;

5.ª O artigo 69.º n.º 2, da LPTA — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio — no entendimento da instância violou as normas constitucionais, designadamente o artigo 268.º, n.º 5, *ex vi* dos artigos 18.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa;

6.ª Com a 2.ª revisão constitucional, o artigo 268.º, n.º 5, veio inconstitucionalizar o artigo 68.º, n.º 2, da LPTA, porquanto a automatização do direito de acesso à justiça administrativa aponta para a institucionalização de acções a título principal e não meramente subsidiário;

7.ª A sentença recorrida violou as citadas normas.

Contra-alegou a Câmara Municipal do Porto, concluindo:

1) Não tendo sido interposto recurso contencioso de um acto administrativo definitivo e executório, esse mesmo acto firmou-se na

ordem jurídica, passando a constituir um acto resolvido e sanando-se consequentemente qualquer eventual ilegalidade de que enfermasse;

2) Não pode lançar-se mão à acção para reconhecimento de direito para discutir a eventual ilegalidade desse acto;

3) A tutela jurisdicional que o legislador quis assegurar aos administradores no artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa está suficientemente prevenida nos artigos 25.º e 69.º do Decreto-Lei n.º 267/85.

O digno procurador-geral-adjunto emitiu o seguinte parecer:

«A douda decisão recorrida, partindo do pressuposto de que a situação do recorrente havia sido objecto de decisão autoritária (e expressa) da Administração, não impugnada contenciosamente, e atendendo ao carácter residual do presente meio processual intentado, e em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 69.º da LPTA, absolveu o réu da instância.

O [...] decidido é, basicamente, impugnado na consideração de que o contencioso administrativo não protege os direitos dos agravantes e que o artigo 69.º, n.º 2, citado, no entendimento do M.^{mo} Juiz *a quo*, sofre de inconstitucionalidade material à luz do previsto no artigo 268.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa.

Começando pela alegada inconstitucionalidade, parece-nos que o desenvolvimento lógico da argumentação dos recorrentes deveria concluir por uma inconstitucionalidade por omissão (inexistência de meio processual 'adequado' à tutela dos direitos dos recorrentes e na perspectiva destes), deixando intocado o meio processual previsto nos artigos 69.º e 70.º da LPTA, o qual só enfermará daquele vício por não proteger 'adequadamente' os interesses dos recorrentes, meio processual, aliás, que os recorrentes estribaram naqueles preceitos legais através da petição inicial.

Ora, o carácter residual do meio processual em causa tem sido reiteradamente afirmado em vários arestos deste Supremo Tribunal (cf. o doudo acórdão proferido em 14 de Maio de 1992, no recurso n.º 30 297, com abundante citação de outra jurisprudência), sendo que, e [...] de no mesmo doudo aresto se citar apropriadamente um dos autores em que os recorrentes pretendem alicerçar a sua tese, 'há perfeita coincidência de pontos de vista da tese mais liberal com a mais restritiva na interpretação do referido artigo 69.º, n.º 2, da LPTA quando a definição da situação jurídica do administrado tenha sido objecto de acto administrativo, pois nessa hipótese nenhuma das orientações admite que se lance mão da acção para reconhecimento do direito' (*ibidem*).

Aconteceu, no entanto, que na [...] os recorrentes jamais lançaram mão do recurso contencioso com vista a aquilatar dos possíveis vícios de que enfermasse o acto em causa, deixando que o mesmo se consolidasse na ordem jurídica, pelo que, em boa verdade, seria sempre ousado afirmar que o recurso contencioso (não esquecendo os seus 'desenvolvimentos' em sede de execução) não protegeria os seus direitos.

Somos, pois, de parecer que não merece provimento o recurso interposto [...]

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1.º Construções do Vale do Chão, L.^{da}, é uma sociedade comercial por quotas, com sede na Rua de Augusto Lessa, 42, Paranhos, Porto, que se dedica à construção e venda de imóveis;

2.º João Baptista de Sousa Lobo e Paula Rocha Gonçalves Pinto Leite requereram a licença de construção de uns edifícios na Rua de Augusto Bessa em 15 de Junho de 1980;

3.º Este pedido foi indeferido por despacho de 6 de Novembro de 1980;

4.º Em 23 de Fevereiro de 1981 João Baptista de Sousa Lobo e Paula Rocha Gonçalves Pinto Leite requereram ao presidente da Câmara Municipal do Porto a revogação do despacho referido no n.º 3.º;

5.º Em 9 de Março de 1981 foi prestada a seguinte informação:

«Pelo requerimento n.º 4184, de 1981, foi solicitado o loteamento do terreno em causa. Teve o parecer favorável da DV e irá agora ser informado pelo CTE. Julgamos que poderia revogar-se o despacho, prosseguindo o processo e ficando a concessão da licença de construção dependente da concessão do alvará de loteamento em causa.»;

6.º Em 11 de Março de 1981 foi emitido o seguinte parecer: «Em face do teor da informação supra, é com parecer favorável que propomos o deferimento do presente pedido de revogação.»;

7.º Em 13 de Março de 1981 foi proferido, sobre o requerimento n.º 4185, o seguinte despacho: «Deferido em face das informações.»;

8.º João Baptista de Sousa Lobo e Paula Rocha Gonçalves Pinto Leite vieram, em 24 de Fevereiro de 1981, requerer um aditamento ao processo inicial n.º 15 837/80;

9.º Em 26 de Maio de 1981, João Baptista de Sousa Lobo e Paula Rocha Gonçalves Pinto Leite, através do ref. 10 870, e por se terem verificado as condições de deferimento tácito do projecto, solicitaram a emissão do respectivo alvará de construção;

10.º Em 2 de Junho de 1981 foi proferida sobre o ref. 10 870 o seguinte despacho: «Deferido nos termos da minha informação desta data.»;

11.º Em 24 de Novembro de 1982, Construções do Vale do Chão, L.^{da}, vem informar que adquiriram à Sr.^a Dr.^a Paula Rocha Gonçalves Pinto Leite o terreno onde se efectuará a construção referente ao processo n.º 15 837;

12.º Construções do Vale do Chão, L.^{da}, em 13 de Abril de 1983, veio ao processo de licenciamento n.º 15 837 requerer reprodular dos alçados e a sua aprovação;

13.º Em 23 de Dezembro de 1983, Construções do Vale do Chão, L.^{da}, em aditamento ao processo com alvará de licença n.º 176/83, de 12 de Maio, apresentou projecto de alterações e solicitou ao Sr. Presidente da Câmara Municipal a aprovação do mesmo e a concessão da necessária licença de produção;

14.º Em 13 de Março de 1984, Construções do Vale do Chão, L.^{da}, em aditamento ao processo de alvará de licença n.º 176, de 12 de Maio de 1983, veio representar o aditamento ao projecto de alterações;

15.º Em 22 de Junho de 1987, Construções do Vale do Chão, L.^{da}, veio apresentar o projecto de alterações ao projecto aprovado com o alvará de licença n.º 176/83;

16.º Sobre o requerimento que antecede foi, em 5 de Agosto de 1988, proferido o seguinte despacho: «Deferido, em vista da informação.»;

17.º Construções do Vale do Chão, L.^{da}, em 13 de Outubro de 1989, requereu ao Sr. Presidente da Câmara Municipal do Porto uma

vistoria ao prédio construído ao abrigo da licença n.º 176/83 e que lhe fosse passada a competente licença de habitabilidade;

18.º Sobre o requerimento que antecedeu foi, em 17 de Outubro de 1989, pelo fiscal municipal Miguel Pinto prestada a seguinte informação: a licença n.º 176/83 anda em curso com alteração, a qual ainda não foi licenciada, pelo que o presente pedido de vistoria deve ser indeferido;

19.º Em 17 de Outubro de 1989 foi sobre este requerimento n.º 24 774 proferido o seguinte despacho: «Indeferido em vista da informação.»;

20.º Em 20 de Maio de 1992, Mário Clementino Sampaio da Costa Tavares, que comprara o rés-do-chão esquerdo do n.º 24 da Rua de Augusto Leça, dirigiu ao presidente da Câmara Municipal do Porto o requerimento de fls. 44 a 46, aqui dado por reproduzido, solicitando a licença de habitabilidade;

21.º Em 11 de Setembro de 1991, Mário Clementino Sampaio da Costa Tavares requereu ao presidente da Câmara Municipal do Porto a passagem da licença de habitabilidade para a fracção que havia adquirido;

22.º Por despacho de 4 de Junho de 1992 este requerimento foi indeferido;

23.º Este despacho de indeferimento foi notificado ao autor em 16 de Junho de 1992.

Com base na matéria de facto relatada, decidiu o M.^{mo} Juiz absolver o réu Município da instância, sendo a linha argumentativa da sentença, esquematicamente, a seguinte: o requerimento em que os autores solicitaram a licença de habitabilidade da fracção do prédio em causa foi indeferido por acto expresso do presidente da Câmara Municipal do Porto de 4 de Junho de 1992. Este acto não foi impugnado contenciosamente, pelo que se firmou na ordem jurídica com força de caso decidido ou resolvido. As acções para reconhecimento de direito ou interesse legalmente protegido, podendo ser interpostas a todo o tempo, só o podem ser quando os restantes meios contenciosos, incluindo os relativos à execução de sentença, não assegurem a efectiva tutela do direito em causa — artigo 69.º, n.ºs 1 e 2, LPTA. O regime do artigo 69.º, n.º 2, da LPTA é o que melhor se coaduna com o sistema de contencioso administrativo português e encerra um pressuposto processual negativo que leva à absolvição da instância.

Como se viu, os agravantes atacam a decisão recorrida, arguindo-a de violação da norma constitucional do artigo 268.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa, *ex vi* dos artigos 18.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1, da mesma lei fundamental.

Pretendem os agravantes que o artigo 69.º, n.º 2, da LPTA foi «inconstitucionalizado» pela 2.ª revisão constitucional, no entendimento que se lhe deu na sentença recorrida, «porquanto a autonomização do direito de acesso à justiça administrativa aponta para a institucionalização das acções a título principal e não meramente subsidiário».

Vejamos se têm razão.

Parece indubitável que a 2.ª revisão constitucional algo de novo introduziu na questão da natureza das antes ditas acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo — artigo 69.º da LPTA.

O texto constitucional de 1982 prescrevia, no artigo 268.º, n.º 3, do seguinte modo:

«3 — É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos de-

fnitivos e executórios, independentemente da sua forma, bem como para obter o reconhecimento de um direito ou interesses legalmente protegidos.»

O texto actual da norma homóloga diz:

«4 — É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

5 — É igualmente sempre garantido aos administrados o acesso à justiça administrativa para tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.»

A disposição do artigo 69.º, n.º 2, da LPTA, que dispõe que:

«As acções (acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo) só podem ser propostas quando os restantes meios contenciosos, incluindo os relativos à execução de sentença, não assegurem a efectiva tutela jurisdicional do direito ou interesse em causa», tem a sua óbvia matriz no transcrito artigo 268.º, n.º 3, do texto constitucional de 1982 e, à sombra dele, parecia ter ampla justificação a jurisprudência, habitual e pacífica, deste Supremo Tribunal que considerava serem as acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo meios processuais de garantia dos administrados com função residual ou meramente subsidiária, só utilizáveis desde que os direitos ou interesses em causa não pudessem ser eficazmente garantidos através do recurso contencioso de anulação ou de outros meios processuais previstos na lei.

A entrada em vigor da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, alterou, porém, profundamente as coisas neste domínio, como resulta do simples confronto das disposições constitucionais acima transcritas, tornando evidente que a norma do artigo 69.º, n.º 2, da LPTA ou deverá considerar-se revogada ou «inconstitucionalizada», como dizem os agravantes.

Permita-se-nos, para justificar a asserção, a citação de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, em *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., revista, Coimbra, 1993, p. 268.

[...] «Com a autonomização, na 2.ª revisão constitucional (1989), de um preceito especificamente dedicado a garantir o acesso à justiça administrativa, não apenas para o reconhecimento (como se dispunha no texto anterior) mas também para a tutela de direitos ou interesses legalmente protegidos (n.º 5), a Constituição superou decididamente o quadro originário do recurso de anulação dos actos administrativos, abrindo caminho a acções de tutela positiva dos direitos do administrado perante a Administração. O seu significado principal consiste no reconhecimento ao administrado de uma protecção jurisdicional administrativa sem lacunas — princípio da plenitude da garantia jurisdicional administrativa —, permitindo-lhe o acesso à justiça para a defesa de direitos e interesses legalmente protegidos, sem se condicionarem essa acção à adopção de meios específicos de impugnação ('recurso contencioso') ou à existência de um acto administrativo.

Através da institucionalização das acções jurisdicionais administrativas, a título principal, a Constituição visa não apenas colmatar as insuficiências e limites do contencioso de mera anulação, como abre as vias para a introdução de verdadeiros *writs* (no sentido anglo-saxónico) que garantem a protecção do particular em casos como os seguintes: (1) inércia da Administração, obrigando — através de acções declarativas ou condenatórias — as autoridades administrativas

a fazer uso dos seus poderes e a adoptar a providência requerida pelo particular (por exemplo 'acção para cumprimento com base na omissão administrativa', 'acções de cumprimento contra o silêncio da Administração', 'mandado de segurança' ou 'mandado de injunção', 'acção de amparo'); (2) actos irreversíveis não lesivos da esfera jurídica dos particulares (por exemplo: actos nulos ou ineficazes), mas criadores de situações de incerteza susceptíveis de atingir a 'economia' ou 'posição substantiva' dos administrados ('acções tipicamente declarativas'); (3) inércia regulamentar da Administração, criando discriminações ou lesando interesses dos administrados (por exemplo: acção tendente a obrigar a Administração à aprovação de um plano urbanístico ou à emanção de um regulamento de concursos); (4) acções tendentes à adopção de actos interinos de urgência (por exemplo: pagamento de uma pensão, de uma soma em dinheiro). Passam a ter acolhimento as acções cominatórias, destinadas a intimar a Administração a praticar determinado acto ou a fornecer determinar prestação, bem como as acções constitutivo-condenatórias destinadas a impor aos órgãos ou agentes da Administração o cumprimento de determinadas obrigações (de prestar ou de fazer).»

Sem dúvida, pois, que a regra do artigo 69.º, n.º 2, da LPTA, com o sentido que a jurisprudência lhe dava, ao abrigo do texto constitucional de 1982, e lhe deu a sentença recorrida, não subsiste no nosso ordenamento jurídico.

O direito de acção jurisdicional perante os tribunais administrativos para reconhecimento de direito ou interesse legítimo perante (contra) a Administração não encontra hoje obstáculos de natureza processual, fundados em erro na forma de processo, ilegitimidade ou excepção dilatória inominada que se pretendiam consagrados naquela disposição.

Aliás, no caso específico, das acções para «reconhecimento dos direitos a titular» em caso de recusa de emissão de alvará de licença de construção ou de alvará de licença de utilização e para reconhecimento de direitos constituídos em caso de deferimento tácito de pedido de licenciamento de obras, nos termos do disposto nos artigos 21.º, n.º 5, 26.º, n.º 8, e 62.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, o legislador afastou expressamente esse tipo de objecções de natureza processual como claramente emerge da leitura dos indicados preceitos legais.

A sentença recorrida violou, por erro de aplicação, o citado artigo 69.º, n.º 2, da LPTA, procedendo as conclusões respectivas da alegação dos agravantes.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam procedentes as conclusões atinentes da alegação dos agravantes, dão provimento ao recurso e revogam a sentença recorrida, para que a acção prossiga seus termos com vista ao julgamento do mérito do pedido, se outras questões prévias ou excepções dilatórias, ainda não decididas com trânsito, o não impedirem.

Sem custas.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *José Acácio Dimas de Lacerda* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *Artur Maurício* (com a seguinte declaração: voto do acórdão na convicção de que ele não contém qualquer julgado implícito sobre a relevância do facto de se ter consolidado na ordem jurídica, por falta de impugnação, um acto ad-

ministrativo que definiu a situação jurídica em causa em sentido oposto ao pretendido pelos recorrentes na acção para reconhecimento de direito, questão esta que deverá ser conhecida em sede de *mérito*). — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Pena disciplinar. Inactividade. Suspensão de eficácia. Prejuízo de difícil reparação. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Para um agregado familiar de quatro pessoas, sendo dois filhos menores, vivendo com cerca de 263 322\$, não é irrelevante, ou facilmente suportável, a quebra de vencimento do requerente, no montante de 163 322\$, pelo período de um ano, pois é do conhecimento comum que aquela importância não garante o desfogo suficiente a uma vida equilibrada.*

2 — *A pena de inactividade é, sem dúvida, uma pena disciplinar grave. Porém, não impede a suspensão de eficácia do respectivo despacho punitivo quando os factos imputados ao requerente não leva a crer que a sua manutenção ao serviço até à decisão final do recurso contencioso seja perturbadora do equilíbrio e estabilidade da relação hierárquico-funcional ou atentatória da paz e proficiência do serviço seja pelo lado interno deste, relacional entre todos os serviços, seja pelo externo, na imagem pública que detém.*

Recurso n.º 32 032-A, em que são recorrente Carlos Manuel da Silva Pereira e Castro e recorrido o Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Carlos Manuel da Silva Pereira e Castro, identificado nos autos, vem requerer a suspensão de eficácia do despacho do Sr. Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, de 5 de Janeiro de 1993, que, na sequência de processo disciplinar, lhe aplicou a pena de inactividade por um ano.

De relevo, alega o seguinte:

[...];

2.º O recorrente casou, em 13 de Maio de 1978, na igreja do Seminário da Cruz, em Santa Maria da Feira, com Maria Rogério Pereira de Oliveira;

3.º Desse casamento nasceram os seguintes filhos: Pedro Miguel [...] em 8 de Maio de 1980 e Ana Maria [...] em 13 de Maio de 1988;

4.º O recorrente é professor na Escola de Argoncilhe, conde tem o vencimento líquido mensal de cerca de 163 000\$;

5.º O cônjuge do recorrente é educadora de infância no Centro Infantil da Feira, em Santa Maria da Feira, onde aufero o vencimento mensal líquido de cerca de 100 000\$;

6.º O recorrente e sua mulher, bem como os filhos, vivem apenas do seu trabalho, não tendo qualquer outro rendimento nem nunca tendo possibilidade de aforrar parte das suas retribuições;

7.º O recorrente e o seu agregado familiar vivem numa casa que acabaram de construir em 1984 e que ainda não pagaram totalmente, estando a dever dinheiro a familiares;

8.º Com a alimentação do agregado familiar o recorrente despende mensalmente mais de 90 000\$;

9.º Mensalmente, de água e luz, o recorrente despende cerca de 10 000\$;

10.º De aquecimento mensal de água, para banhos e cozinha, com lenha, o recorrente gasta cerca de 4000\$;

11.º De telefone o recorrente gasta mensalmente cerca de 2000\$;

12.º De arranjo e lavagem de roupa e limpeza de cada um, através de uma mulher a dias, o recorrente gasta mensalmente cerca de 7000\$;

13.º O filho, Pedro Miguel, por prescrição médica, tem que nadar vários dias por semana;

14.º Deslocando-se à piscina de Espinho, a cerca de 10 km de casa [...], onde gasta mensalmente 2600\$;

15.º Em aquisição de roupa e calçado para os quatro elementos do agregado familiar o recorrente gasta mensalmente 20 000\$;

16.º Em remédios e exames médicos o recorrente gasta aproximadamente em média mensal 5000\$;

17.º O filho, Pedro Miguel, frequenta a Escola Secundária de Santa Maria da Feira, despendendo mensalmente o recorrente com o transporte do mesmo de camioneta, através de passe social, a quantia de 2000\$;

18.º E com a formação musical do mesmo, na Tuna Musical Brandão, a quantia mensal de 4100\$;

19.º A filha, Ana Maria, frequenta um infantário, onde o recorrente paga mensalmente 8840\$;

20.º De material e livros escolares os filhos do recorrente gastam mensalmente cerca de 5000\$;

21.º Em seguros de automóvel e gasolina para deslocações de cada um dos locais de trabalho, nos transportes dos filhos aos estabelecimentos que frequentam, cerca de 50 km diários, o recorrente despende mensalmente cerca de 50 000\$;

22.º O recorrente comprou um título de férias, através de um contrato celebrado em 17 de Setembro de 1992, compromisso esse de que agora se não pode libertar, despendendo mensalmente o quantitativo de 31 966\$;

23.º O recorrente, no fim do passado ano, viu-se na necessidade imperiosa de levar a cabo, na sua casa onde vive, obras urgentes de reparação, onde gastou cerca de 533 600\$;

24.º Tal quantitativo está a ser pago à empresa António Moreira Grave através de prestações mensais de 50 000\$;

25.º No total as despesas médias do recorrente são no mínimo as seguintes:

[...]

Total — 292 506\$;

26.º Verifica-se assim que o recorrente, com o seu agregado familiar, tem uma despesa média mensal da ordem dos 292 506\$;

27.º Ora, os vencimentos do recorrente e do cônjuge são, mensalmente, no montante de (163 322\$ + 100 000\$) 263 322\$;

28.º Fazendo o recorrente face às despesas mensais de 292 506\$ com apenas 263 322\$;

29.º Claro que o recorrente está a ser ajudado, no pagamento mensal das obra, pelo pai e pelo sogro, dois reformados, com pensões modestas, a quem o recorrente e seu cônjuge ainda devem dinheiro da construção da casa que habitam;

30.º Será de acrescentar que o recorrente e o seu agregado familiar vivem com as maiores economias, fazendo uma enorme contenção de despesas;

31.º Tendo em atenção as despesas mensais do agregado familiar, se a pena de inactividade que foi aplicada ao recorrente não fosse suspensa este e sua família teriam prejuízos de difícil reparação;

32.º Ficando o recorrente e sua família na pior das misérias e sem possibilidades de se alimentar, de se vestir e de educar os filhos;

33.º Ora, para que seja concedida a suspensão de eficácia do acto recorrido é necessário que se verifiquem, cumulativamente, os requisitos previstos nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA);

34.º Do exposto verifica-se inequivocamente a existência do requisito constante da alínea *a*) do citado dispositivo legal;

35.º E não restam dúvidas de que os outros dois requisitos, igualmente, se verificam, bastando ao recorrente invocá-los, como é jurisprudência pacífica.

A entidade requerida não respondeu.

Neste Tribunal, o Ex.º Magistrado do Ministério Público foi de parecer que ocorrendo o primeiro requisito do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, deve, no entanto, «entender-se que a suspensão do acto provocaria grave lesão do interesse público».

«No caso de sanções deste tipo — acrescenta —, que provocam o afastamento do funcionário do serviço, parece que se deve partir do pressuposto de que a manutenção do mesmo em funções pode prejudicar gravemente o interesse público.»

Independentemente dos vistos dos Ex.ºs Juizes-Adjuntos, vem o processo a julgamento, nos termos do n.º 4 do artigo 78.º da LPTA.

Cumprir decidir.

1 — Nos termos do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, a suspensão de eficácia dos actos administrativos só pode ser concedida quando se verifiquem os seguintes requisitos:

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

b) Requisito negativo — a suspensão não determine grave lesão de interesse público;

c) Requisito negativo — do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

É jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Administrativo que a verificação destes três requisitos há-de ser cumulativa, no sentido de que todos terão de verificar-se no caso, pelo que, faltando qualquer deles, não pode decretar-se a suspensão de eficácia do acto que o requerente igualmente pretende impugnar em juízo.

V., a título de exemplo, os acórdãos de 15 de Janeiro de 1986 (recurso n.º 24 442), de 13 de Janeiro de 1987 (recurso n.º 24 254), citados nos acórdãos de 17 de Dezembro de 1987 (recurso n.º 25 570), de 19 de Agosto de 1987 (recurso n.º 25 097) e de 2 de Março de 1989 (recurso n.º 26 771), publicados nos *Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo*, respectivamente ano XXVII, n.º 317, p. 601, e ano XXVII, n.º 322, p. 1207, e ano XXIX, n.º 348, p. 1465.

Igualmente, do relator dos presentes autos, os acórdãos de 5 de Agosto de 1992 (recurso n.º 31 012-A), de 22 de Setembro de 1992 (recurso n.º 31 059), de 15 de Dezembro de 1992 (recurso n.º 31 379-A) e de 25 de Fevereiro de 1993 (recurso n.º 31 762-A).

2 — Por outro lado, não impõe a lei, até pela razão atrás referida, uma ordem para o conhecimento daqueles requisitos. Neste sentido, os acórdãos de 19 de Agosto de 1986 (recurso n.º 24 071) e de 2 de Julho de 1987 (recurso n.º 25 058).

3 — Por outro lado ainda, em sede do presente incidente, os pressupostos, de facto e de direito, da punição, cuja suspensão de eficácia vem requerida, não podem ser postos em causa, pois se presume a sua veracidade quanto à legalidade de tal acto (acórdão de 10 de Novembro de 1989, no recurso n.º 27 370, in *Acórdãos Doutrinários*, ano XXIX, n.º 344-345, p. 1063, e a vasta jurisprudência aí citada).

É que, no nosso ordenamento jurídico, o pedido de suspensão restringe-se à eficácia do acto e não alcança a sua validade ou legalidade.

De facto, o artigo 76.º da LPTA reporta-se à suspensão de eficácia do acto e aos prejuízos derivados da respectiva execução. E se a alínea c) do n.º 1 fala em «ilegalidade», é tão-só restritamente aos requisitos de ordem processual ou pressupostos processuais que impedem o conhecimento e o mérito, isto é, da legalidade do acto.

4 — Vejamos então.

Começando pelo requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º, segundo tal norma, «a suspensão de eficácia do acto recorrido é concedida pelo Tribunal quando [...] a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso».

É vasta a jurisprudência acerca da caracterização de tal pressuposto da suspensão de eficácia.

Recopilando alguma que ao caso interessa, dir-se-á, como no acórdão de 3 de Novembro de 1987 (recurso n.º 25 390), citado por Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Redinha, no *Contencioso Administrativo*, 2.ª ed., em anotação àquele artigo, que a dificuldade de reparação «[...] deve avaliar-se segundo juízos de probabilidade assentes nos elementos probatórios dos autos e na experiência comum das coisas, tendo como referente a possibilidade de reintegração natural da esfera jurídica do requerente hipotizada a anulação do acto impugnado».

Por outro lado, como se diz no acórdão do mesmo dia e ano, no recurso n.º 25 376-A, «o requerente da suspensão da eficácia do acto recorrido não carece de fazer prova dos factos que alega em justificação da probabilidade da produção dos prejuízos que diz poder vir a sofrer em resultado da imediata execução do acto impugnado; basta que tais factos sejam credíveis e não sofram contestação relevante por parte do(s) requerido(s)». «O requerente tem o ónus da afirmação dos factos concretos integradores de prejuízos de difícil reparação», diz-se no acórdão de 18 de Novembro de 1986 (recurso n.º 24 417).

E, por outro lado ainda, se é também pacífica a aceitação de uma relação de causalidade adequada entre os prováveis prejuízos e a execução do acto recorrido, isto é, «que os danos previsíveis sejam consequência provável da execução do mesmo acto», sendo que «a probabilidade é aferida em função do critério da previsão do homem médio, como se lê no acórdão de 18 de Novembro de 1986 (recurso n.º 24 389), quis-se com isto dizer, como se resume no acórdão de 25 de Novembro de 1986 (recurso n.º 24 287), que «o legislador, ao usar o advérbio de modo ‘provavelmente’ na alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, quis que o julgado, fazendo um juízo de prognose, previsse se era, ou não, provável, verosímil, que, executado o acto cuja suspensão se requer, surgisse um prejuízo de difícil reparação para o requerente da suspensão».

5 — É o caso dos autos.

Toda a alegação do requerente da presente suspensão se reporta ao requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Resumindo-a, temos que, não contestada, o requerente tem um agregado familiar de quatro pessoas, ele, a mulher e dos filhos menores, sendo um estudante, para o qual despense mensalmente cerca de 292 506\$ quando os proventos são da ordem de 263 322\$, ficando o remanescente negativo, a cargo do pai e sogro dele, que o ajudam no pagamento mensal das obras da casa, cerca de 50 000\$.

Tal agregado vive apenas dos vencimentos do requerente e da mulher, não usufruindo quaisquer outros rendimentos nem possuindo aforro, pelo que «[...] se a pena de inactividade que foi aplicada ao recorrente não fosse suspensa, este e sua família teriam prejuízos de difícil reparação», ficando «[...] na pior das misérias e sem possibilidades de se alimentar, de se vestir e de educar os filhos».

Tal alegação é perfeitamente credível, considerando os rendimentos do agregado familiar do requerente e as respectivas despesas.

Com efeito, é verosímil que, executado o acto cuja suspensão de eficácia é aqui requerida, e perdendo pois o requerente o seu vencimento mensal, ele sofrerá prejuízos de difícil ou impossível reparação até dada a impossibilidade efectiva de reconstituição da situação actual, ainda que, mais tarde, o acto punitivo viesse a ser anulado e ele ressarcido precuniariamente dos prejuízos entretanto sofridos.

É que, mesmo neste último caso, o que aconteceria é que, na devida altura, se o requerente veria eventualmente acrescidos os seus créditos tanto quanto o montante indemnizatório, também não é menos certo que, neste momento, a executar-se a pena disciplinar, não se provando qualquer outra receita do requerente senão o vencimento magro da mulher, o requerente e o seu agregado familiar sofreriam tamanhas vicissitudes, tão penosas para o seu equilíbrio económico, que não será o eventual enriquecimento futuro que, retroactivamente, lhe minorará os males presentes por que certamente passará.

Para um agregado familiar de quatro pessoas, vivendo com cerca de 263 322\$, não é irrelevante, ou facilmente suportável, a quebra do vencimento do requerente, no montante de 163 322\$, pelo período de um ano, pois é do conhecimento comum que aquela importância não garante o desfogo suficiente ou uma vida equilibrada.

Termos, assim, por verificado o requisito positivo da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

6 — Vejamos agora o da alínea *b*), isto é, se a requerida suspensão não determina grave lesão do interesse público.

Como se disse no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 2 de Março de 1989 (recurso n.º 26 771-A), «a situação que esse requisito definia é nitidamente mais restrita do que a da simples lesão; há um grau de gravidade que não é inerente a todo o prejuízo [...]»

Por isso é que tal gravidade há-de ser apreciada caso a caso, de acordo com o tipo de situação concreta, «os elementos que os autos forneçam».

Se é verdade que «da suspensão, dado o objecto do acto administrativo, decorre, em princípio, dano para a realização do interesse público», «esse facto não é suficiente para impedir a suspensão, que só é excluída pela lei quando o dano mereça ser qualificado pela sua gravidade».

«Ver tal juízo de graduação ou intensidade dificilmente poderá assentar em parâmetros estritamente legais, a imperatividade da execução imediata, sob pena de séria e intensa lesão do interesse público é, ou será grave sempre, objecto da mesma avaliação materialmente discricionária» — Sêrvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, vol. II, p. 524.

Há, pois, como se diz no acórdão de 13 de Setembro de 1988 (recurso n.º 26 281), que ponderar a natureza e gravidade da infracção, confrontadas com os interesse a prosseguir com a suspensão, tanto quanto o interesse público na imediata sanção disciplinar não poder ignorar a pena relativa de outros factores.

E, assim, como se pondera no acórdão de 17 de Novembro de 1988 (recurso n.º 26 497), «se, face à natureza da conduta imputada ao requerente e à gravidade da pena aplicada, o seu regresso ao serviço afectar o prestígio da função e do serviço, haverá grave lesão do interesse público, pelo que não se verifica o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA».

7 — Não é o caso dos autos.

O requerente foi inculcado e punido pelo despacho cuja suspensão de eficácia aqui requer por:

1.º Ter, na qualidade de membro do corpo docente da Escola EBM n.º 1116, da Argoncilhe, no dia 12 de Setembro de 1990, declarado a sua recusa em desdobrar com o colega Alcides Leite da Costa, professor efectivo, destacado na mesma Escola, atentando gravemente contra o prestígio do funcionário e da função;

2.º Ter, na qualidade de coordenador do Posto CPTU n.º 1116, de Argoncilhe, e de responsável pelo sector administrativo do mesmo, matriculado e inscrito seis alunos no 6.º ano de escolaridade contra a vontade expressa dos pais e encarregados de educação destes no ano lectivo de 1990-1991 e ter conduzido fraudulentamente o processo de transferência de outros três alunos do 6.º ano de escolaridade, provocando com estes actos um aumento de corpo docente superior às reais necessidades do estabelecimento, com prejuízos para a Administração e em favor de terceiros.

Por tais factos foi punido com a pena de inactividade por um ano.

A pena de inactividade é, sem dúvida, uma pena grave, a quarta do escalão do n.º 1 do artigo 11.º, vai de um a dois anos segundo o n.º 5 do artigo 12.º e tem os efeitos referidos no artigo 13.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, sendo que é aplicável «nos casos de procedimento que atente

gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário ou agente ou da função».

Porém, mesmo considerando tal gravidade, não se afigura que no caso *sub judice* a suspensão da respectiva eficácia determine grave lesão do interesse público.

Na verdade, os factos imputados ao requerente não levam a crer que a sua manutenção ao serviço até à decisão final do recurso contencioso seja perturbadora do equilíbrio e estabilidade da relação hierárquico-funcional da Escola ou atentória da paz e proficiência do serviço, seja pelo lado interno deste, relacional entre todos os serviços, seja pelo externo, na imagem pública que detém.

Se o primeiro daqueles factos traduz, é certo, um certo mal-estar no relacionamento funcional, também é verdade que a respectiva incidência foi-o meramente personalizada naquele colega de trabalho e não no coeficiente passível de generalização aos demais, este sim susceptível de perturbar a imagem da Escola negativamente.

Quanto ao segundo, do mesmo passo, não se repercutiu nem na função nem no serviço mas tão-só, degradativamente, no próprio requerente, não obstante, e aceitando, como tem de aceitar-se, neste incidente a verdade histórica da punição, não decorre desmerecimento para a função pública a permanência, na Escola, do requerente até decisão final do recurso, atento o condicionalismo em que foram praticados os factos, na altura da matrícula no novo ano lectivo, com dezenas de pessoas a cargo, que mereça ser qualificado de grave, quando, se é certo que a inscrição dos alunos é uma tarefa componente escolar dos professores, como foi a do requerente, também o é que, nem de longe, é o seu vector principal. Efectivamente, o que os administrados esperam do serviço público do ensino não é tanto a eficiência administrativa da relação equilibrada da população escolar com o corpo docente — embora esta não seja desprezível — mas a prestação adequada de cuidados de informação e formação suficiente para o desenvolvimento harmonioso dos filhos. Desiderato este último que se não vê melindrado nas condutas do requerente, ou que estas sejam incompatíveis com ele, de tal modo que a sua manutenção na Escola atentasse contra o prestígio e dignidade exigíveis.

Assim, tem-se igualmente por verificado o requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

8 — Como se tem o da alínea *c*), ou seja, do processo não resultam quaisquer indícios de ilegalidade da interposição do recurso.

Requerendo-se tal requisito ao § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, nem pode dizer-se que o recurso seja extemporâneo, que não sejam legítimas as partes, ou que seja manifesta a sua ilegalidade, atenta a natureza e o tipo legal do acto em causa.

Não se trata, aqui e neste momento, de indícios de improcedência, pois não se cura do mérito do recurso, mas tão-só dos respectivos pressupostos.

Nestes termos, é de deferir o pedido.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — Rui Manuel Pinheiro Moreira (relator) — José Acácio Dimas de Lacerda — José Vicente de Oliveira e Castro. — Fui presente, Adelino Lopes.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia de acto administrativo. Declaração de ineficácia de acto de execução.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A suspensão de eficácia de um acto administrativo só pode ser concedida se verificados os requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), que são cumulativos, pelo que, faltando um deles, improcede o pedido.*
- 2 — *Se, no momento de proferir decisão sobre a ineficácia de actos de execução praticados em contravenção do artigo 80.º, n.º 1, da LPTA, já se tiver indeferido, mesmo sem trânsito em julgado, um pedido de suspensão de eficácia, uma eventual declaração de ineficácia já não pode produzir efeitos e representaria uma violação do princípio da economia processual, pelo que não deve ser proferida.*

Recurso n.º 32 116, em que são recorrentes o Centro Cristão Carismático Show da Vida e o governador civil do distrito de Faro e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — O Centro Cristão Carismático, Show da Vida, associação religiosa sem fins lucrativos, com sede na Rua de D. Jerónimo Osório, 39-41, em Faro, interpõe recurso da sentença de 17 de Fevereiro de 1993 do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que indeferiu pedido de suspensão de eficácia do despacho do governador civil de Faro, de 12 de Janeiro de 1993, que determinou o encerramento provisório da sede da requerente.

Alegando, conclui:

a) A execução do despacho referido causa à recorrente prejuízo de difícil reparação, porquanto, sendo a recorrente uma associação que prossegue objectivos de carácter religioso, o encerramento das suas instalações determina a paralisação desses objectivos com o consequente sacrifício da vida espiritual dos seus associados e aderentes;

b) A suspensão do despacho da autoridade recorrida não causa grave lesão do interesse público; pelo contrário, alegando a autoridade recorrida ter recebido reclamações de cidadãos que protestaram contra o ruído feito nas instalações da recorrente, a verdade é que nada se provou sobre os níveis desse alegado ruído, sendo certo que a tal respeito apenas se provou que, relativamente à sala de um determinado apartamento, o nível do ruído excede em 15 dB, o legalmente permitido;

c) O despacho da autoridade recorrida ofende o direito fundamental consignado no n.º 2 do artigo 46.º da Constituição da República, nos termos do qual as actividades das associações só podem ser sus-

pensas nos casos previsto na lei e mediante decisão judicial, pelo que, ainda que da suspensão de eficácia resultasse grave lesão do interesse público, deveria a mesma suspensão ser concedida;

d) A autoridade recorrida é legalmente incompetente para aplicar qualquer sanção relacionada com a violação do Regulamento Geral sobre o Ruído, ainda que essa sanção tenha lugar a título provisório, sendo certo que o encerramento provisório não faz parte do quadro de sanções previstas no referido Regulamento, o que torna o despacho claramente ilegal;

e) Deve anular-se a decisão recorrida e decretar-se a suspensão de eficácia do mesmo despacho.

2 — Contra-alegou a autoridade recorrida, a pugnar pela improcedência do recurso, na medida em que a recorrente se limitou a enunciar os requisitos cumulativos do artigo 76.º da LPTA, não estabelecendo qualquer nexo de causalidade entre os factos — que não articulou — e a sua verificação; e que é jurisprudência pacífica a verificação cumulativa desses requisitos, sendo patente que no caso concreto nenhum deles se verifica ou pelo menos não foi provado pela requerente.

3 — Entretanto, a associação requerente havia pedido a declaração de ineficácia de um despacho posterior do mesmo governador civil de Faro, datado de 10 de Fevereiro de 1993, consistindo em determinar a *manutenção* do encerramento do recinto «Santuário Show da Vida» até que fossem efectuadas as obras de insonorização tidas por necessárias e que da realização das mesmas fosse feita a competente prova junto do Governo Civil, veiculada pelo ofício n.º 1422/93, notificado à requerente em 12 de Fevereiro seguinte.

4 — Mandada notificar a entidade requerida para se pronunciar sobre o pedido anteriormente referido, veio a mesma manifestar-se pelo seu indeferimento.

5 — Decidindo o M.^{mo} Juiz, em 7 de Março de 1993, declarar ineficaz, para efeitos de suspensão, a determinação referida em 3, desta decisão interpôs recurso o governador civil de Faro, requerendo que este Supremo Tribunal revogue a mesma decisão, mantendo-se a eficácia daquela determinação.

6 — Admitidos os dois recursos, neste Supremo Tribunal o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de que não merece provimento o da associação recorrente e que merece provimento o da autoridade requerida quanto à decisão que declarou ineficaz, para efeitos de suspensão, a determinação do Governo Civil contida no aludido ofício n.º 1422/93.

Fundamentou o seu ponto de vista como segue:

A — *Quanto ao indeferimento da suspensão de eficácia:*

A sentença recorrida fez adequada análise da matéria de facto e correcta aplicação do direito. E, desde logo, se afasta a matéria fáctica que, em sede de alegação do recurso, a recorrente pretende trazer ao conhecimento do Tribunal. Com a factualidade que aponta na sua petição é que o Tribunal *a quo* teria de preencher o conceito indeterminado ou genérico «prejuízo de difícil reparação» (cf. o acórdão do pleno de 22 de Março de 1990, em *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 247, p. 1426), juízo de probabilidade que deverá assentar nos elementos de prova existentes nos autos e na experiência comum das coisas (cf. o acórdão de 14 de Novembro de 1989, processo n.º 27 471).

A impossibilidade de reunião, na sede, dos corpos directivos e a paralisação de todas as suas actividades, nomeadamente das reuniões inerentes às celebrações do seu culto e vida espiritual dos seus associados, não constitui, como se decidiu, prejuízo de difícil reparação.

O arrendamento de outras instalações, de forma clara, em local onde existe oferta, não tendo sido alegada incapacidade económica para esse efeito, era um meio ao alcance da recorrente e que seria susceptível de avaliação pecuniária, o que afastaria o prejuízo de difícil reparação (cf. o acórdão de 29 de Março de 1990, processo n.º 28 165).

Faltando o requisito previsto na alínea *a*) do artigo 76.º da LPTA e devendo verificar-se, cumulativamente, esses requisitos, conforme jurisprudência uniforme deste Tribunal, desinteressará conhecer o indicado na alínea *b*), sem prejuízo de se afirmar que, em relação a tal alínea, a recorrente se limitara a referir «que a sua suspensão não determina grave lesão do interesse público».

B — Quanto à ineficácia para efeitos de suspensão da determinação contida no ofício:

O recorrente, como autoridade recorrida, foi notificado, por carta registada, em 1 de Fevereiro de 1993, da entrada do requerimento de suspensão de eficácia.

Por ofício de 10 de Fevereiro de 1993, determinou a então autoridade requerida a manutenção do encerramento, com os fundamentos aí expressos.

Em requerimento de 16 de Fevereiro de 1993, a recorrente Centro Cristão pede, ao abrigo do n.º 3 do artigo 80.º da LPTA, que seja declarada a ineficácia da determinação de 10 de Fevereiro de 1993.

Por sentença de 17 de Fevereiro de 1993 foi indeferido o pedido de suspensão de eficácia.

Por sentença de 3 de Março de 1993 foi declarada ineficaz, para efeitos de suspensão, a determinação contida no ofício.

Permite esta anotação duas conclusões:

A primeira, que a determinação foi proferida depois da notificação do pedido de suspensão de eficácia.

A segunda, que a declaração de ineficácia ocorreu depois de proferida sentença a indeferir o pedido de suspensão.

Tendo sido interpostos recursos, ainda não há decisões transitadas em julgado.

Quanto à argumentação deduzida pelo recorrente — governador civil.

Pelos argumentos que vêm apontados no seu recurso não pode este proceder.

Parece que se confundiu o privilégio de execução prévia de que goza a Administração, e que não foi questionado, com o estatuído no n.º 1 do artigo 80.º da LPTA que, precisamente funciona como um dos obstáculos a esse privilégio ou que o faz pôr em crise em momento posterior, obstáculo que a Administração afastará se, em resolução fundamentada, «reconhecer grave urgência para o interesse público na imediata execução».

Não se questiona, e até se presume, que a Administração, beneficiando da presunção da legalidade do acto, nas suas determinações se move na prossecução de interesses públicos.

Porém, deverá, nos termos do artigo 80.º, n.º 1, da LPTA, fundamentar o acto, reconhecendo grave urgência para o interesse público na sua execução, que é diverso do interesse público subjacente a todo o acto da Administração.

E também não se faz uma análise perfeita do incidente de suspensão provisória que o facto da execução prévia do acto não impede, já que no citado preceito, de forma clara, se diz que «só pode [...] prosseguir a execução do acto», o que implica que o acto foi executado.

A remissão para o despacho cuja suspensão de eficácia foi pedida não é susceptível de fundamentar a «grave urgência para o interesse público na imediata execução», como não é resolução fundamentada a simples alegação de que a suspensão de eficácia causaria grave dano no interesse público (cf. o acórdão de 25 de Junho de 1987, processo n.º 25 036).

Anotado que a decisão a declarar a ineficácia do acto foi posterior ao indeferimento do pedido de suspensão da eficácia surge um elemento a não desprezar e que exige que se indague se é de funcionamento automático, como se deve entender a suspensão provisória logo que recebido o duplicado do requerimento de suspensão (cf. o artigo 80.º, n.º 1, da LPTA), a declaração de ineficácia a que se alude no n.º 3 do citado preceito.

Acompanhamos a exposição bem ordenada que vem traçada no acórdão de 16 de Fevereiro de 1993, processo n.º 31 380, de que se destaca o sumário, n.º 2, onde se refere que a declaração de ineficácia estatuída no n.º 3 do artigo 80.º da LPTA não é automática, só operando para efeitos de suspensão, não tendo razão de ser quando for irrelevante para tal efeito, quando o acto que se executar não dever ser suspenso na sua eficácia imediata, então se restabelecendo o privilégio da execução prévia de que goza a Administração.

É nesse sentido, também, o acórdão de 15 de Outubro de 1991, processo n.º 29 799, que também é citado no anterior.

Entende-se que ainda possui efeito útil a decisão sobre o presente recurso, apesar do efeito traçado, com a fundamentação acima exposta e que o princípio da economia processual deveria levar ao não proferimento da decisão de ineficácia, depois de haver sentença a indeferir o pedido de suspensão, mesmo não transitada (cf. o acórdão de 7 de Julho de 1987, processo n.º 25 019), sou de parecer que merece provimento o recurso interposto pelo recorrente da sentença que declarou a ineficácia do acto — deliberação de 10 de Fevereiro de 1993.

7 — Com interesse para a decisão dos recursos importa considerar mais os seguintes factos, para além do que já resulta da exposição constante dos precedentes n.ºs 1 a 5.

7.1 — A notificação do despacho do governador civil de 12 de Janeiro de 1993, que mandou proceder ao «encerramento provisório do recinto do Santuário Show da Vida até que sejam efectuadas as obras de insonorização necessárias e que, da realização das mesmas obras, deve ser feita competente prova», encerramento a ter lugar no prazo de cinco dias a partir da mesma, teve lugar em 13 do mesmo mês e ano e, nesse acto, foi dado conhecimento à recorrente do relatório de medições acústicas de 2 de Dezembro de 1992, da responsabilidade da Delegação Regional do Ambiente e Recursos Naturais do Algarve (fls. 17 e seguintes dos presentes autos).

7.2 — O referido relatório, depois de descrever as medições feitas no local da sede da recorrente, concluiu que o valor obtido para o índice de isolamento sonoro de sons de condução aérea existente entre o mesmo local e o fogo que foi adoptado como recinto receptor, de 40 dB, não respeita a determinação formulada no Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, segundo o qual o isolamento mínimo permitido é de 55 dB.

7.3 — Em 25 de Junho de 1992 foi recebido no Governo Civil de Faro um «abaixo-assinado» de mais de 100 pessoas, que se diziam moradores na Rua do Actor Nascimento Fernandes e áreas limítrofes, na qual se queixavam contra a «Seita Religiosa Show da Vida», por esta utilizar, para as suas práticas, um armazém localizado na parte inferior de três blocos habitacionais, com entrada pela Rua de D. Jerónimo Osório, práticas essas acompanhadas de música de órgão, bateria, viola, etc., cuja intensidade de sons era exageradamente alta e que as vibrações, no interior das casas, eram de tal ordem que faziam perigar candeeiros e *bibelots*. Tais práticas eram acompanhadas de cânticos, gritos e palmas, estimando-se em muitas centenas o número de pessoas que para o efeito se reuniam no local e os moradores da zona viam, assim, comprometida a intimidade dos seus lares, invadida por sons, preces e gritos que eram obrigados a ouvir.

Além disso, as instalações sanitárias pareciam ter transbordado para qualquer canto, entre automóveis, vãos de portas, patamares, quintais, portas de garagem, pondo em perigo a saúde pública e dando visão bem triste aos filhos. Além de o número de pessoas fazer temer pela segurança dos prédios, os filhos eram ameaçados, impedidos de brincar, «enxotados» das portas das suas casas e confrontados com desmaios, gritos aflitivos e violentos de adultos e até de outras crianças. As pessoas idosas dos prédios enervavam-se com os gritos e ressentiam-se de toda a agitação provocada pelo número excessivo de pessoas que passaram a frequentar a zona, e muitas pessoas sentiam-se obrigadas a abandonar os seus lares para procurarem noutros locais a tranquilidade e o sossego a que tinham direito.

As práticas religiosas tinham lugar às sextas-feiras, das 21 às 0 horas, começando as pessoas a afluir a essa zona durante o período da tarde e abandonando-a depois da 1 hora; e aos domingos tais práticas iniciavam-se às 15 horas e terminavam por volta das 20.

Os «tratamentos» mais individualizados têm lugar após o término da «sessão de massas», prolongando-se noite dentro, com gritos de «pacientes» e invectivas e exortações dos «pastores».

O «abaixo-assinado» termina por pedir que a seita pratique a religião num local que não ponha em causa a liberdade de todos os que, por terem direito ao repouso e descanso, vêem estes ameaçados, invocando a propósito o artigo 9.º da Constituição da República, o artigo 29.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e o artigo 8.º e seguintes da Convenção do Conselho da Europa, e o dever do Estado de garantir os direitos e liberdades fundamentais que estão a ser violados pela seita em causa.

8 — Vem o processo à presente secção, nos termos do artigo 78.º, n.º 4, da LPTA.

Cumprindo decidir, começaremos naturalmente pela apreciação do recurso interposto da decisão que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia do despacho determinante do encerramento provisório da sede da recorrente.

Nas suas alegações questiona os fundamentos de facto e de direito que levaram o M.^{mo} Juiz a concluir pela não verificação dos requisitos das alíneas *a*), *b*) e *c*) do artigo 76.º da LPTA. Vejamos se tem razão.

8.1 — Não sofre dúvida que a recorrente, quanto ao primeiro, não convence da existência de prejuízo material irreparável ou de difícil reparação, que aliás não concretizou no requerimento da suspensão, no qual se limitou a invocar, em termos genéricos (artigo 21.º) que a execução do acto lhe causa «prejuízo de difícil reparação consubs-

tanciado na paralisação de todas as suas actividades, nomeadamente das reuniões inerentes às celebrações do seu culto e vida espiritual dos seus associados».

Assumindo, nas alegações, que os prejuízos em causa não são de natureza patrimonial mas sim de relevante significado espiritual, ou seja, qualificáveis como prejuízos de carácter moral que legitimamente merecem a tutela do direito, critica a decisão recorrida por a eles não ter atendido. Nessa medida, invocando paralelismo com os casos de encerramento de estabelecimento comercial ou industrial, de que se tem ocupado a jurisprudência, susceptíveis de provocar prejuízos de difícil reparação, não quantificáveis, parece-lhe óbvio que os prejuízos de carácter moral estão abrangidos na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, sem necessidade de recorrer à interpretação extensiva ou analógica deste preceito.

Este Supremo Tribunal tem, de facto, decidido que o prejuízo moral decorrente da execução de acto administrativo pode fundamentar a suspensão da respectiva eficácia quando atinja um grau de intensidade e objectividade que mereça a tutela do direito (v., por todos, os acórdãos de 17 de Junho de 1986, processo n.º 23 879, e de 12 de Maio de 1987, processo n.º 24 899-A).

Mas também tem decidido, com frequência, que o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º deve ser provado ou demonstrado pelo requerente da suspensão, já que o preceito não contém uma presunção *juris tantum* dos prejuízos como simples consequência da execução do acto (acórdão de 16 de Setembro de 1986, recurso n.º 24 211); que não é possível ter-se como verificado o aludido requisito sem que se demonstre, ainda que de forma sumária, quais os concretos prejuízos, em termos de causalidade adequada, que provavelmente advirão para o requerente da execução do acto e que, como tais, possam ser qualificados de difícil reparação (acórdão de 13 de Novembro de 1986, processo n.º 24 376); e ainda que o requerente tem o ónus da afirmação dos factos concretos integradores do prejuízo de difícil reparação (acórdão de 18 de Novembro de 1986, processo n.º 24 417-A).

Ora, a recorrente não só não explicou, no seu requerimento, em que consistiriam, concretamente, os prejuízos de difícil reparação consubstanciada na paralisação das suas actividades, nomeadamente das reuniões inerentes à celebração do culto e vida espiritual dos associados, como não consegue convencer que tais prejuízos de ordem moral sejam, em termos de causalidade adequada, consequência do encerramento provisório da sua sede. Segundo ela, decorre dos seus estatutos que os objectivos prosseguidos se traduzem em «ministrar cura física e espiritual aos enfermos pela fé em Jesus Cristo, instruindo a comunidade segundo o ensino das sagradas escrituras, promovendo a formação religiosa académica e a difusão do Evangelho de Jesus Cristo, usando todos os meios de divulgação e informação». Não se vê, assim, que possa razoavelmente concluir-se que tais objectivos resultam frustrados com o encerramento provisório de um recinto (estando na sua mão proceder de modo a evitar os ruídos que foram causa do mesmo). Tais actividades podem ser realizadas noutros locais, e não se carreu prova, mesmo sumária, de impossibilidade de o fazer.

Improcede, pois, a alegação da recorrente quanto ao requisito em análise.

8.2 — Relativamente ao requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º, é facto indiciado que numerosas pessoas da vizinhança do recinto das práticas da requerente se queixaram, por escrito, ao autor do acto, contra os incómodos que sofriam em termos de repouso e descanso, limitando-se ela a alegar que a autoridade requerida não demonstra que esse ruído produzido, que está na origem da queixa, excede os valores legalmente previstos, depois de, no requerimento inicial, ter dito, laconicamente, «que a suspensão não determina grave lesão do interesse público».

Também aqui não lhe assiste razão.

Em primeiro lugar, e conforme a jurisprudência anteriormente citada, era à requerente quem cabia o ónus de demonstrar, ao menos sumariamente, que a suspensão da eficácia não determinaria grave lesão do interesse público, na justa medida em que quem deduz uma pretensão de tutela jurisdicional tem de alegar factos em que ela se funda, não bastando a mera afirmação de que não se verifica o efeito jurídico que obstará ao seu deferimento.

Em segundo lugar, porque a autoridade requerida não se limitou a uma contra-afirmação, antes apresentou prova da existência de reclamações de um avultado número de pessoas contra os incómodos resultantes do modo como se processavam as práticas da requerente e do resultado de medições acústicas que de algum modo corroboram essas reclamações.

Bem decidiu, pois, o M.^{mo} Juiz quando não julgou verificado o requisito em causa, ponderando que, nas circunstâncias apuradas, se o acto fosse suspenso afectados seriam os direitos dos moradores vizinhos ao descanso e bem-estar.

Aliás, este Tribunal já decidiu que a inobservância das disposições legais em matéria de intensidade permitida de ruídos, na medida em que se mostram susceptíveis de prejudicar em número indeterminado de pessoas no seu direito ao sossego e ao descanso, pode avaliar-se como comportamento gravemente lesivo do interesse público que está na base das normas preordenadas à imposição de limites à emissão sonora e, como tal, conducente à não verificação do requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º Dito de outra maneira, se a suspensão fosse concedida, ela determinaria grave lesão do interesse aí acautelado (cf. o acórdão de 2 de Dezembro de 1992, processo n.º 31 394).

Também o despacho impugnado, cuja suspensão vem requerida, não viola o n.º 2 do artigo 46.º da Constituição da República, argumento invocado para, na esteira da doutrina de Freitas do Amaral, firmar a tese de que a suspensão da eficácia sempre deveria ser concedida, ainda que dela adviesse uma lesão grave para o interesse público, se o acto causasse prejuízo de difícil reparação a um direito fundamental. Com efeito, tal despacho, na sua execução, não «suspende» as actividades da requerente, na sua dimensão associativa, limitando-se a mandar encerrar um recinto em que as mesmas vinham a ter lugar sem que com isso a impedisse de as continuar alhures, o que é coisa muito diferente. O raciocínio está manifestamente viciado porque assenta num pressuposto não demonstrado, qual seja o facto de o encerramento «suspender» e, por isso, «ofender» o direito à liberdade de associação, constitucionalmente garantido.

Enfim, e quanto à incompetência do governador civil para a prática do acto, ela não releva, neste meio processual acessório, senão enquanto hipotético obstáculo a um juízo sobre verificação da existência

de fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso, na perspectiva da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º Só que, e como se ponderou na decisão recorrida, conforme jurisprudência bem estabelecida neste Supremo Tribunal, a verificação do requisito daquela alínea, desacompanhado da verificação dos restantes, pois que são cumulativos, não seria bastante para conceder a suspensão. Por isso bem se decidiu estar prejudicado o seu exame, uma vez que se concluiu, e bem, pela não verificação dos requisitos das alíneas *a*) e *b*) do mesmo preceito.

Improcedem, pois, as alegações da recorrente quanto aos requisitos das alíneas *b*) e *c*) da disposição considerada.

9 — Quanto ao recurso da decisão que declarou ineficaz, para efeitos de suspensão, a determinação contida no ofício n.º 1422/93, de 10 de Fevereiro de 1993, do recorrente, governador civil de Faro, dirigido ao comandante distrital da Polícia de Segurança Pública, dir-se-á, para começar, que é inatacável a conclusão do M.^{mo} Juiz de que a entidade recorrida (aqui, recorrente) não proferiu qualquer *resolução fundamentada*, reconhecendo a grave urgência para o interesse público na prossecução da execução de 12 de Janeiro de 1993, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 80.º da LPTA.

Logo, e em termos silogísticos, tendo recebido o duplicado do requerimento da suspensão de eficácia desse acto e não podendo prosseguir na sua execução, antes devendo providenciar pelo impedimento desta, tudo nos termos do n.º 1 e do n.º 2 do mesmo artigo, estaria certa a decisão que, nos termos do n.º 3, também deste artigo, declarou a ineficácia da referida determinação, tanto mais que da decisão que não concedeu a suspensão do acto veiculado pelo despacho de 12 de Janeiro de 1993 foi interposto recurso com efeito suspensivo e, por isso, ainda não transitou.

Só que os coisas não são assim tão simples e disso é testemunho a jurisprudência deste Supremo Tribunal oportunamente citada pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público (supra, n.º 6).

Na verdade, e referindo o acórdão de 16 de Fevereiro de 1993, processo n.º 31 380, por mais recente, interessa reproduzir algumas passagens de manifesta utilidade para o presente recurso.

Diz-se aí, com apoio em jurisprudência anterior devidamente referenciada, que este Supremo Tribunal «tem pacificamente interpretado este normativo da LPTA (o artigo 80.º) no sentido de que a suspensão provisória do acto, cuja suspensão de eficácia foi pedida em juízo, é automática, apurando-se com o mero recebimento do duplicado da petição pela entidade requerida e, do mesmo passo, que só pode operar a sua execução imediata — ou prossegui-la se já a iniciou — depois do trânsito em julgado da decisão que indefira aquele pedido. Com uma só excepção: a Administração reconhecer, em resolução fundamentada, grave urgência para o interesse público na imediata execução. Neste último caso, e só nele, não precisa, então, a Administração, de esperar pela decisão do pedido de suspensão de eficácia, com trânsito em julgado.

Assim, logo que a entidade requerida receba o duplicado de suspensão, nos termos do n.º 2 do artigo 78.º da LPTA, deve impedir, com urgência, a execução do acto (n.º 2 do artigo 80.º), ficando este suspenso, provisoriamente, nos seus efeitos até ao trânsito em julgado da decisão que indefira o pedido.

Só pode executá-lo — ou prosseguir na execução — depois daquele momento, reconhecendo, em resolução fundamentada, grave urgência para o interesse público na imediata execução.

Se, por outro lado, a Administração não cumprir tal imperativo e, indevidamente, naqueles termos, executar o acto, o tribunal pode, a requerimento do interessado, declarar ineficazes, para efeitos de suspensão, os actos de execução indevidamente praticados». E mais adiante, a propósito do caso concreto aí apreciado, em que o tribunal indeferiu um pedido de suspensão de eficácia, não transitado em julgado, por dele ter sido interposto recurso, recebido com efeito suspensivo, o acórdão pondera:

«À primeira vista, haveria que convir-se que, estando preenchidos os pressupostos do artigo 80.º referidos, isto é, a prática de actos depois de recebido o duplicado da petição de suspensão da eficácia do respectivo acto administrativo, sem resolução fundamentada a apoiá-lo e antes do trânsito em julgado da decisão do pedido de suspensão, a solução a dar ao caso *sub judice* seria necessariamente a declaração de ineficácia de tais actos, se de execução fossem.

Porém, tal solução seria simplista por não encontrar eco nem na letra nem no espírito do artigo 80.º da LPTA. A resposta não há-de, com efeito, encontrar-se na mera ordenação dos pressupostos referidos, sem mais, mas buscar-se, ainda e também, no próprio alcance do julgado que se pede ao tribunal, reportado ao momento de o proferir.

Com efeito, a declaração de ineficácia estatuída no n.º 3 do artigo 80.º LPTA *já não é automática*, como o será a suspensão provisória dos n.ºs 1 e 2 do mesmo articulado.

É que, diz tal n.º 3, tal declaração de ineficácia opera, e operará só, *para efeitos de suspensão*, ou, *a contrario*, não operará quando for irrelevante para tal efeito.

Na verdade, não tinha qualquer sentido declarar ineficazes actos de execução praticados pela Administração, ainda que em contravenção do artigo 80.º da LPTA, quando foi reconhecido que o acto que se executou não devia ser suspenso na sua eficácia imediata. Então é restabelecida a regra geral e fundamental do privilégio da execução prévia de que goza a Administração.

Por outras palavras: neste caso, tal reconhecimento é o próprio reconhecimento que a execução não foi indevida, pelo que não pode operar o n.º 3 do artigo 80.º Se se diz que, dado o caso, não pode ser verificado aquele privilégio, pois não houve razões que justificassem a paralisação dos efeitos da actividade administrativa, seria incongruente, não obstante, declarar ineficazes actos que, justa e justificadamente, nada mais foram que o desenvolvimento de tal actividade. O legislador, não podendo desconhecer tal privilégio, tendo em vista a unidade e coerência do sistema jurídico, as condições em que a lei é aplicada e devendo presumir-se que consagrou a solução mais acertada e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, tudo de acordo com o artigo 9.º do Código Civil, não poderia desejar uma solução tão contraditória.

Posto é que, como decorre do que se deixa dito, que exista aquele reconhecimento, isto é, o reconhecimento que não deve suspender-se a eficácia do acto em questão, feito, obviamente, por quem de direito, o próprio legislador ou os tribunais administrativos.»

Quanto ao óbice que poderia resultar da aplicação desta doutrina a casos em que a decisão de indeferimento do requerimento de sus-

pensão de eficácia ainda não transitou, o acórdão remete para o acórdão de 7 de Julho de 1987 (recurso n.º 25 019), que doutrinou o seguinte: «Se, porém, no momento de proferir decisão sobre a ineficácia dos actos de execução praticados, em contravenção do disposto no artigo 80.º, n.º 1, da LPTA já se indeferiu, *mesmo sem trânsito em julgado*, ou simultaneamente se indefere o pedido de suspensão, uma eventual declaração de ineficácia já não pode produzir efeitos na suspensão e representaria uma violação do princípio da economia processual, pelo que não deve ser proferida».

Não havendo razões para rever e alterar esta jurisprudência, que é aplicável à situação sobre que este Supremo Tribunal tem de pronunciar-se, no presente recurso, é de concluir que a decisão impugnada não devia ter declarado ineficaz, para efeitos de suspensão, a determinação da entidade decorrente que manteve o encerramento provisório determinado no despacho de 10 de Janeiro de 1993, depois de se ter decidido indeferir a suspensão de eficácia deste último acto.

10 — Pelo exposto, negam provimento ao recurso da recorrente, Centro Cristão Carismático Show da Vida, e concedem provimento ao recurso interposto pelo governador civil de Faro.

Custas pela recorrente, fixando a taxa de justiça em 20 000\$ e a procuradoria em 10 000\$.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Pedro Manuel de Pinho Gouveia e Melo* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui Presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 4 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Prejuízos de difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

São cumulativos os requisitos de que depende a suspensão de eficácia dos actos administrativos, nos termos do disposto no artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio —, por isso que, não se provando um, a suspensão não pode ser concedida.

Recurso n.º 32 139, em que são recorrente a Cebocar, L.^{da}, e recorrida a Câmara Municipal de Montemor-o-Velho. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Cebocar, L.^{da}, com sede na Estrada Nacional n.º 1, Mealhada, recorre da decisão do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que não lhe concedeu a suspensão de eficácia da de-

liberação da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho, que adjudicou as empreitadas do «C. M. entre a E. M. 579 (Gatões) e a E. M. 579 (Vergieira) por Casal do Jagaz» à sociedade José França Marques da Rosa e Irmãos, L.^{da}, pelo montante de 1 802 106\$, acrescido de IVA à taxa legal.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1.^a A suspensão de eficácia da deliberação não causa grave lesão ao interesse público;

2.^a Com efeito, o interesse público não resulta lesado (quanto mais seriamente) pelo facto de algumas pessoas continuarem a usar um certo caminho, com certa incomodidade, sobretudo se a sua extensão é pouco superior a 2000 m e existem alternativas seguras;

3.^a A questão da incomodidade relativa da não execução imediata da obra não enquadra manifestamente o conceito de grave lesão do interesse público;

4.^a A circunstância de a obra ser comparticipada pelo FEDER também não constitui obstáculo, por duas ordens de razões: a primeira, prende-se com a circunstância de não estar minimamente provados nos autos que a suspensão coloque em causa a realização efectiva da obra e os fundos do FEDER não acabam no corrente ano ou sequer nos próximos; segunda, a suspensão pode ser decretada a termo ou condição, revelando-se inexacto dizer a suspensão da obra, em caso de decisão afirmativa, suspenderia a obra por tempo indeterminado.

A autoridade recorrida contra-alegou pugnando pela manutenção do julgado, reafirmando que da suspensão de eficácia do acto resultarão graves inconvenientes para as populações dos lugares que vão ser servidos pelas vias municipais em construção, não havendo caminhos alternativos para a povoação do Casal do Jagaz e sendo os alternativos, das povoações de Seixo e Gatões, mais incómodos e mais longos. Adianta ainda que, sendo a obra comparticipada no valor de 75% do seu custo através do Programa Operacional da Região Centro, terá de ter início no prazo máximo de seis meses após a data de candidatura; por outro lado, sendo para o efeito consideradas despesas elegíveis apenas as que se verifiquem entre 1 de Março de 1990 e 31 de Dezembro de 1993, a suspensão de eficácia do acto de adjudicação da obra tornaria a sua realização impossível, constituindo essa situação uma grave lesão do interesse público.

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

«Como é jurisprudência constante e uniforme do Supremo Tribunal Administrativo, para que seja decretada a suspensão de eficácia de actos administrativos é necessária a verificação cumulativa dos três requisitos indicados no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

1 — No caso dos autos, como se nota no douto parecer do Ministério Público na 1.^a instância, a recorrente não esboça qualquer prova dos prejuízos que alega e não é forçoso que eles ocorram como consequência da não suspensão de eficácia do acto recorrido.

Assim, desde logo, por falta deste requisito, deveria improceder a pretensão do recorrente.

2 — Para além disso, parece-nos que não se indicia que a suspensão não determine grave lesão do interesse público, pelas razões que constam da douta sentença recorrida.

Nestas condições [...] deverá ser negado provimento ao recurso.»

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos perfunctoriamente provados relevantes são os seguintes:

1.º A Câmara Municipal de Montemor-o-Velho abriu concurso para realização da empreitada de construção do «C. M. entre a E. M. 519 (Gatões) e a E. M. 519 (Vergieira) por Casal do Jagaz» à sociedade José França Marques da Rosa e Irmãos, L.^{da}, pelo montante de 1 802 106\$, acrescido de IVA à taxa legal;

2.º A agravante concorreu;

3.º Por deliberação da requerida, de 22 de Setembro de 1992, foi adjudicada a obra ao empreiteiro José França Marques da Rosa e Irmãos, L.^{da};

4.º A requerente teve conhecimento de que no processo administrativo da empreitada existia um parecer técnico, datado de 6 de Agosto de 1992, no sentido de lhe ser adjudicada a obra, pelo que chegou a encetar negociações para aquisição de meios mecânicos e de materiais que seriam necessários à sua execução.

Com base na matéria de facto acima exposta decidiu-se na sentença recorrida indeferir o pedido de suspensão de eficácia formulado por se não ter provado o requisito previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

O referido artigo 76.º dispõe:

1 — A suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando se verifiquem os seguintes pressupostos:

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

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

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

2 — Estando em causa o pagamento de uma quantia, a suspensão é concedida quando não determine grave lesão do interesse público e tenha sido prestada caução por qualquer das formas previstas no Código de Processo das Contribuições e Impostos.

Tem sido jurisprudência constante e pacífica deste Supremo Tribunal que a suspensão do acto recorrido ou de que se pretende recorrer depende da verificação cumulativa dos requisitos enunciados na lei; por isso que, faltando um, a pretensão não poderá obter deferimento.

Tem-se decidido também que no incidente de suspensão de eficácia o requerente sofre o ónus da falta de afirmação dos factos integradores do requisito da alínea a) e que a prova exigível desses factos, para o efeito, se basta com a mera ou simples *cognitio* ou prova sumária.

Quanto ao requisito da alínea a), tem-se entendido que apenas abarca «as circunstâncias que afectam o conhecimento do recurso» a que se reporta o artigo 75.º, § 4.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo respeitantes ao próprio recurso contencioso. As excepções invocadas inerentes ao incidente são conhecidas fora do contexto da citada alínea c).

Ora, dos factos alegados não são, desde logo, de considerar os que se reportam à enunciação de prejuízos meramente hipotéticos ou conjecturais. Com efeito, os prejuízos a que a lei se reporta, para efeitos de suspensão de eficácia, têm de ser reais, ainda que só variáveis no futuro, e devem decorrer, em juízo *ex ante*, da execução do acto, em termos de causalidade adequada.

A requerente limitou-se a afirmar que se encontra em situação económico-financeira extremamente delicada, a inexorabilidade da sua falência e a previsível suspensão de pagamentos aos cerca de 50 trabalhadores da empresa, se a obra lhe não for adjudicada.

Mas é evidente que tudo isto são generalidades e conjecturas impossíveis de submeter a um juízo probatório, ainda que sumário, e daí, por certo, que a requerente não tivesse sequer esboçado intentar fazê-la, como diz o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto.

Na verdade, como se vê da exposição da matéria de facto, não se provaram quaisquer factos dos quais possa inferir-se um qualquer juízo sobre a causação de prejuízos à requerente.

Disse, também, a requerente que lhe foi criada a expectativa, que veio a revelar-se falsa, de lhe vir a ser adjudicada a obra e, daí, ter deixado de concorrer a outras empreitadas e ter feito contactos para aquisição de materiais e máquinas com o fim de executar a obra. Sucede, contudo, que, desde logo, tais circunstâncias nenhuma ligação causal adequada têm com o acto impugnado; depois, a alegação reconduz-se às afirmações de meras generalidades que a requerente se dispensou de provar ou, tão-só, de quantificar os prejuízos decorrentes.

Patente, pois, que se não provou o requisito positivo inscrito no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da LPTA, pelo que não pode ser concedida a requerida suspensão de eficácia do acto impugnado.

A sentença recorrida ao negar a suspensão de eficácia requerida, ainda que por diferente fundamento, não violou a lei.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação da recorrente e negam provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça de 12 000\$ e a procuradoria de 50%.

Lisboa, 4 de Maio de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *Lopes Rocha*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Ilegitimidade activa.

Doutrina que dimana da decisão:

Para haver legitimidade é necessária a existência de interesse directo, imediato, pessoal e legítimo na anulação do acto administrativo.

Recurso n.º 21 384, em que são recorrente Vamona Shirdhar Prabhu Sinari e recorrido o Ministério da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

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

Vamona Shirdhar Prabhu Sinari, residente em Odivelas, interpôs recurso contencioso do despacho do Ministro da Saúde de 7 de Outubro de 1983 que transferiu o Prof. Doutor Armando de Sousa Viegas Mendonça, chefe de clínica de anatomia patológica do Hospital de Santa Maria, para o Hospital de Egas Moniz, alegando que foi proferido com violação de lei.

No parecer dos Serviços de Contencioso da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, com o qual o Ministério da Saúde concordou, foi suscitada a questão da legitimidade do recorrente — fl. 4.

Ouvido sobre esta questão, veio o recorrente dizer, a fl. 63, que tem legitimidade.

Entretanto o recorrente também interpusera o recurso n.º 11 150, que agora se mostra apensado contra os despachos do Ministro dos Assuntos Sociais e do Secretário de Estado do Ensino Superior de 28 de Julho e 10 de Outubro de 1977, que aprovaram a lista dos médicos do mapa A do pessoal permanente da carreira médica do Hospital de Egas Moniz, e o primeiro também aprovou a lista do mapa médico eventual B do mesmo Hospital.

No acórdão de fls. 79 e 80, de 17 de Outubro de 1989, foi relegada para a decisão final a questão final da legitimidade e suspensa a instância até que estivesse definitivamente julgado o recurso n.º 11 150.

Este recurso veio a ser definitivamente julgado pelo acórdão do pleno de 8 de Outubro de 1991 que negou provimento ao recurso e confirmou o acórdão recorrido de 22 de Setembro de 1989 que negara por seu turno provimento ao recurso.

Tendo cessado a suspensão da instância, veio o recorrente alegar, produzindo estas conclusões:

1.ª O recorrente é parte legítima porque tem um interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto recorrido;

2.ª O qual padece do vício de violação de lei, consistente em:

- a) Revogação ilegal do despacho de 16 de Abril de 1981, que suspendeu a tramitação do despacho de transferência do Prof. Doutor Viegas Mendonça para o lugar de chefe de clínica do Hospital de Egas Moniz;
- b) Não terem aplicação as disposições legais invocadas no acto recorrido;
- c) Preterição das formalidades essenciais imperativamente estabelecidas na lei para provimento do lugar de que se trata;

3.ª O acto recorrido é também inconstitucional, por ofensa dos princípios da justiça e da imparcialidade;

4.ª Disposições legais violadas:

- Artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa;
 Artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo;
 Artigos 67.º, n.º 1, e 69.º do Decreto-Lei n.º 417/71, de 27 de Setembro;
 Artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/80, de 2 de Maio;
 Artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 674/75, de 27 de Novembro;

Artigos 7.º, n.º 1, e 22.º do Decreto-Lei n.º 165/82, de 10 de Maio.

Não houve contra-alegações.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso por entender que o despacho impugnado violou os artigos 12.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 674/75.

Factos assentes:

A) Por despacho de 7 de Outubro de 1983 do Ministro da Saúde, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 9, de 11 de Janeiro de 1984, p. 287, foi o Prof. Doutor Armando de Sousa Viegas Mendonça, chefe de clínica de anatomia patológica, transferido do Hospital de Santa Maria para o Hospital de Egas Moniz, nos termos do n.º 1 do artigo 67.º e do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 413/71, conjugado com o n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 674/75, de 27 de Novembro, e do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 135/80, de 2 de Maio — fl. 10.

B) Pelo ofício n.º 1929, de 22 de Abril de 1981, foi dado conhecimento ao recorrente que, por despacho do Ministro da Saúde de 16 de Abril de 1981, foi deferido o requerimento do recorrente, de 15 de Abril de 1981, da suspensão da transferência do Prof. Doutor Mendonça para o Hospital de Egas Moniz até que seja decidido o recurso interposto pelo recorrente — fl. 11;

C) Em 25 de Junho de 1984, os Serviços do Contencioso do Ministério da Saúde elaboraram o parecer n.º 138/84, de fls. 14 a 19, em que concluem pela ilegitimidade do recorrente, o que afecta o prosseguimento do recurso e conduz ao seu liminar não recebimento.

D) Nesse parecer, o Ministro da Saúde exarou, em 20 de Agosto de 1984, o despacho de «concordo» — fl. 14;

E) O Prof. Mendonça tomou posse do lugar de chefe de clínica de anatomia patológica do Hospital de Egas Moniz em 11 de Janeiro de 1984 — fl. 30;

F) O Departamento de Recursos Humanos da Saúde prestou, em 13 de Setembro de 1983, a informação de fls. 36 e 37, em que se pronuncia no sentido de se consumir a transferência do Prof. Mendonça, e caso venha a ser dado provimento ao recurso, então é que se criaria um novo lugar para exequibilidade dessa eventual decisão.

G) Nessa informação, o Ministro da Saúde lavrou, em 7 de Outubro de 1983, o despacho impugnado: «Autorizo nos termos da informação, à margem» — fl. 36;

H) O recorrente exerceu as funções que constam de fls. 133 a 141, tendo a categoria de assessor principal da carreira de técnico superior de saúde do quadro do pessoal aprovado pelo Decreto do Governo n.º 64/83, de 22 de Julho, até que, em 9 de Fevereiro de 1991, atingiu o limite de idade, tendo passado à situação de aposentação.

Análise jurídica:

A primeira questão a apreciar e a decidir é a da legitimidade do recorrente.

Nos termos do n.º 1 do artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, os recursos podem ser interpostos por quem tiver um interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto administrativo.

Interessado é aquele que espera obter um benefício da anulação do acto; todavia, para poder recorrer tem esse interesse de ser qua-

lificado; tem de ser directo, o que significa que o benefício resultante da anulação do acto recorrido tem repercussão imediata no interessado; tem de ser pessoal, o que quer dizer que a repercussão da anulação do acto recorrido se vai projectar na própria esfera jurídica do interessado; e, finalmente, o interesse é legítimo quando é protegido pela ordem jurídica como interesse do recorrente (v. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. iv, p. 170).

Ou, por outras palavras, e utilizando os ensinamentos de Marcelo Caetano (*Estudos de Direito Administrativo*, p. 223), o interesse que a lei exige para a existência do pressuposto da legitimidade activa não pode ser eventual, mas actual, e a anulação do acto deve acarretar uma satisfação imediata do recorrente e não uma satisfação longínqua.

Emerge dos conceitos expostos que a legitimidade tem de ser aferida em relação ao momento em que o acto administrativo é praticado, tendo precisamente em conta os efeitos jurídicos que esse acto directamente produz na esfera jurídica do interessado. Isto significa que o pressuposto processual da legitimidade não pode basear-se num mero juízo de prognose ou nos resultados que *ad posteriori* venham a ser admitidos como previsíveis face à anulação contenciosa do acto (neste sentido, v. o acórdão de 10 de Dezembro de 1992, recurso n.º 30 486, com o mesmo relator).

No caso em apreço, o recorrente pretende obter a anulação do despacho impugnado, de 7 de Outubro de 1983, que transferiu o Prof. Mendonça do Hospital de Santa Maria para o Hospital de Egas Moniz, para chefe de clínica de anatomia patológica, por entender que padece de violação de lei, já que foi feita tal nomeação com preterição de actos legais necessários que se prendem com as habilitações, tempo de serviço, concurso e outros requisitos de acordo com o estabelecido para as carreiras respectivas. Além disso tem de existir vaga no lugar a prover [alíneas a) e c) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 135/80, de 20 de Maio].

Nada disso ocorreu com a transferência do Prof. Mendonça, que não foi precedida de nenhum concurso e não havia nenhuma vaga no lugar em que ele foi provido.

Ora, no recurso apenso, n.º 11 150, o recorrente tinha reagido precisamente contra a sua não integração no lugar de chefe de clínica de anatomia patológica, pugnando pela anulação dos despachos de 28 de Julho e 9 de Outubro de 1977, que aprovaram a lista dos médicos do mapa A do pessoal permanente da carreira médica do Hospital de Egas Moniz e a lista do mapa médico eventual B do mesmo Hospital, e nos quais o nome do recorrente não figurava.

Como vimos, por acórdão da Secção, confirmado pelo acórdão do pleno, foi negado provimento ao recurso.

Em consequência, o recorrente não lhe viu reconhecida a categoria de chefe de clínica, como pretendia, pelo que, mesmo a não ter sido transferido o Prof. Mendonça para chefe de clínica de anatomia patológica do Hospital de Egas Moniz, o recorrente não podia aspirar a ser nomeado para tal lugar — v. o artigo 13.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 674/75, de 27 de Novembro.

Equivale isto a dizer que ele não é portador de interesse directo, pessoal e legítimo, que justificaria a sua legitimidade processual para obter contenciosamente a anulação do despacho que transferiu o Prof. Mendonça para aquele aludido lugar de chefe de clínica.

Como bem se pondera no parecer de fls. 14 e seguintes, dos Serviços do Contencioso do Ministério da Saúde, a anulação do acto recorrido

poderá ser entendida como a remoção de um obstáculo administrativo à eventual nomeação do recorrente para o lugar de chefe de clínica (que agora é de chefe de serviço), mas não será, por certo, a única nem a mais directa via para o conseguir.

Tal desiderato será, por si, um objectivo que só indirectamente resultará da anulação, pois o acto impugnado não é impedimento absoluto à nomeação do recorrente, nem a sua anulação conduz, directamente, à nomeação dele para esse lugar.

Deste modo, o interesse do recorrente não será um interesse directo, uma vez que o acto a anular, mesmo que legalmente viciado, não é obstáculo à sua pretensão, que outro acto administrativo poderia satisfazer. É o caso por exemplo de ser alterado o quadro do Hospital de Egas Moniz, aditando-lhe um lugar ou reconvertendo o lugar de assistente, sem haver necessidade de ser removida a pessoa nomeada através do acto recorrido.

Por outro lado, também, ele não é fonte imediata de prejuízos infligidos pela Administração pelos actos anteriormente recorridos e a que se reporta o recurso n.º 11 150, apenso.

Pode-se, pois, dizer que a anulação do acto aqui recorrido não tem como consequência a satisfação imediata da pretensão do recorrente, não sendo por isso actual o interesse do recorrente, mas meramente eventual ou deferido.

Também o interesse do recorrente não é pessoal, já que a utilidade ou vantagem da anulação não se reflecte concretamente na sua esfera jurídica, que, com ela, se mantém inalterável.

A ilegitimidade activa é circunstância que, nos termos do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, afecta o prosseguimento do recurso.

Nestes termos, e tudo considerando, rejeita-se o recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 12 000\$ e a procuradoria de 50%.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *José Maria Gonçalves Pereira*. — Fui presente, *António Alfredo de Matos Soares Póvoa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Concurso jurídico. Ilegitimidade passiva.

Doutrina que dimana da decisão:

Deve rejeitar-se o recurso contencioso, por ilegitimidade passiva:

- a) Se o recorrente, na impugnação de acto administrativo que decidiu de recurso hierárquico por ele interposto do acto homologatório da lista definitiva de classificação e graduação dos candidatos, alega*

como fundamento do recurso contencioso uma ilegalidade objectiva, praticada pelo júri do concurso, ao proceder à classificação e graduação de todos os candidatos constantes da lista homologada;

- b) E, cumulativamente, tendo o recorrente sido convidado pelo tribunal a corrigir a petição, no sentido de identificar os interessados que podiam ser prejudicados com o provimento do recurso [artigos 36.º, n.º 1, alínea b), e 40.º, alínea b), ambos da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos], se limita a chamar ao recurso contencioso como contra-interessados alguns de entre as várias centenas de candidatos que, na sequência das classificações e graduações obtidas por tal lista, foram providos com ocupação de lugares abrangidos pelo concurso.*

Recurso n.º 25 146, em que são recorrente Maria dos Anjos Queirós e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — Maria dos Anjos Queirós, com os demais sinais dos autos, interpôs para este Supremo Tribunal Administrativo recurso contencioso de anulação do despacho de 14 de Novembro de 1986, do Secretário de Estado da Administração Escolar, que lhe negou provimento ao recurso hierárquico que interpusera do despacho do director-geral do Pessoal, homologatório da lista definitiva de classificação e graduação dos candidatos ao concurso interno de provimento de segundo-oficial, letra L, em lugares vagos no quadro de pessoal dos estabelecimentos de ensino não superior e direcções escolares, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 186, de 14 de Agosto de 1985.

Imputou ao acto impugnado os vícios de:

Violação de lei: do artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, pois, tratando-se de concurso de acesso ou promoção, o júri devia ter em conta como factor obrigatório a classificação de serviço, sendo certo que o júri, no caso, abandonou esse parâmetro, que, aliás, constava do aviso de abertura;

Vício de forma, porque o júri, no caso concreto, não fez constar das actas os critérios e fórmulas da avaliação *uti singulis*, fundamentando-as como é de lei (n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho).

Tendo dirigido o recurso apenas contra a autoridade recorrida, foi, na sequência de promoção inicial do Ex.º Magistrado do Ministério Público, convidada pelo tribunal a identificar os interesses a quem o provimento do recurso podia directamente prejudicar.

Na sequência desse convite, veio a identificar como recorridos particulares, por poderem ser directamente prejudicados com o provimento do recurso:

Emília de Oliveira Barbosa Zilhão;
 Maria Madalena de Abreu Pereira;
 Celina Cardoso de Almeida e Silva;
 Eunice Gisela de Faria Brandão Meireles;
 Maria Luísa Vaz Pereira Rafael Monteiro;
 Susana Nema Ferreira Nunes Casal Ribeiro.

Na alegação, nos termos e para os efeitos do artigo 67.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, formulou as seguintes conclusões:

«a) O aviso de abertura do concurso, no ponto 7.1, determina a fórmula a que o júri esteve obrigado a recorrer;

b) O júri deliberou excluir o factor 'classificação de serviço' por ter verificado que as diferenças encontradas eram da ordem de poucas décimas milésimas;

c) A acta do júri não descreve as operações materiais conducentes à classificação que diz haver realizar, pelo que

d) Violou os artigos 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, e 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

II — A entidade recorrida respondeu, pugnando pela legalidade do acto impugnado, porquanto, e em síntese: a fórmula final adoptada pelo júri foi aplicada a todos os concorrentes; a recorrente tendo embora «mais tempo na função pública do que os candidatos dos quais recorreu, estes têm mais tempo na carreira e na categoria, o que originou melhor graduação».

Não apresentou alegações finais.

III — Os recorridos particulares, com excepção da recorrida Celina, contestaram coligados, concluindo pelo improvimento do recurso, alegando, em síntese: nos concursos de promoção, a classificação de serviço tem um papel modesto, pois apenas reveste a natureza de simples requisito de admissão ao concurso; o júri na acta fundamentou claramente os motivos com base nos quais estabeleceu os critérios de ponderação dos vários factores de avaliação.

Não apresentaram alegações finais.

IV — O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer (fls. 193 e 193 v.º) no sentido de se conceder provimento do recurso pelos fundamentos invocados, trazendo embora à colação o disposto no n.º 3 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro (e não o artigo 11.º, n.º 1, desse diploma), como preceito onde se estabelece ser a classificação de serviço factor de ponderação obrigatório nos concursos de acesso.

V — Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

A — Mostra-se provada a seguinte facticidade:

1 — Conforme aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 186, de 14 de Agosto de 1985, por despacho do director-geral de Pessoal da Secretaria de Estado do Ensino Básico e Secundário, do Ministério da Educação, de 6 de Agosto de 1985, foi aberto concurso interno para provimento de lugares vagos, ou que viessem a vagar, no prazo de dois anos a contar dessa data, e dos que viessem a vagar, por transferências verificadas, durante o concurso de segundo-oficial, no quadro de pessoal dos estabelecimentos de ensino não superior e direcções escolares.

Conforme consta dos pontos 5 e 5.2, o concurso foi circunscrito a funcionários e agentes, devendo os candidatos satisfazer as condições gerais para provimento em funções públicas, e, para o lugar de segundo-oficial, o requisito especial de ser segundo-oficial nos estabelecimentos de ensino não superior ou das direcções escolares, ou ser terceiro-oficial com três anos na categoria e classificação de *Bom* ou dois anos e classificação de *Muito bom*.

E refere-se ainda no aviso do concurso:

«[...]»

7 — O método de selecção a utilizar será o de avaliação curricular.

7.1 — O ordenamento final dos concorrentes, pela aplicação do referido método de selecção, será expresso de 0 a 20 valores e efectuado de acordo com a seguinte fórmula:

$$CF = \frac{(5 \times EP) + (3 \times CS) + (1 \times HL) + (1 \times FP)}{10}$$

em que:

CF = classificação final.

EP = experiência profissional.

CS = classificação de serviço.

HL = habilitações literárias.

FP = formação profissional.

7.1.1 — As designações *EP*, *CS*, *HL* e *FP* constituem os factores de ponderação da avaliação curricular.

8 — Condições de preferência — em caso de igualdade, preferem, sucessivamente, os candidatos mais antigos na categoria, na carreira ou na função pública; subsistindo a igualdade, preferirá o candidato do serviço do interessado.

[...]

10.3 — Lista de classificação final — a lista de classificação final, já homologada, será publicada no *Diário da República*, e dela cabe recurso no prazo de 10 dias.

Observações:

1 — Qualquer dos recursos será interposto para o competente membro do Governo.

[...]

11 — Em tudo o que não esteja expressamente previsto no presente aviso, o concurso rege-se pelas disposições legais aplicáveis do Decreto-Lei n.º 44/84.

[...]

2 — A recorrente, terceiro-oficial, a prestar serviço na Direcção Escolar do Porto, concorreu ao referido concurso, o mesmo acontecendo com as recorridas particulares identificadas na petição de recurso.

3 — Consta da acta n.º 5 de reuniões do júri do concurso, datada de 12 de Junho de 1986 — fl. 93 do apenso instrutor II —, que este deliberou, quanto à experiência profissional, considerar os tempos em dias na categoria, na carreira e na função, atribuindo-lhes os índices de ponderação, respectivamente, de 3,3 e 1.

No concernente à classificação de serviço, deliberou atribuir os seguintes valores: *Bom* = 16 valores, *Muito bom* = 20 valores, ponderados pelo coeficiente 3.

Quanto a habilitações literárias, atribuir os seguintes valores:

Habilitação superior ao curso geral do ensino secundário ou equivalente = 20 valores;

Habilitação igual ao curso geral do ensino secundário ou equivalente = 18 valores;

Habilitação inferior = 16 valores.

No que respeita à formação profissional, deliberou atribuir os seguintes pontos:

- De 0 a 3 módulos = 5 pontos;
- 4 ou mais módulos = 10 pontos.

Mais decidiu o júri fazer um ensaio com alguns processos para «tomar decisão definitiva quanto à aplicação da fórmula».

4 — Consta da acta n.º 6 de reunião do júri, datada de 19 de Junho de 1986 (fls. 95 e 96 do apenso II e 5 do apenso III), que o júri, depois de apreciar o resultado da aplicação da fórmula em vários candidatos, deliberou:

«Tendo em atenção o número elevado de concorrentes e para se evitar o processo moroso de aferição no intervalo de 0 a 20 valores, o júri deliberou que o coeficiente de divisibilidade 10 fosse alterado para 10 000, de modo a obter de imediato a classificação quantitativa expressa em valores dentro do intervalo considerado.»

«Considerar na experiência profissional outro factor que designou de 'pertencer aos quadros dos estabelecimentos de ensino' com a ponderação de 2000. . . »

«Tendo feito corresponder a pontos os valores respeitantes às classificações de serviço, resolveu abandonar este parâmetro por ter verificado que as diferenças encontradas eram da ordem das poucas décimas as milésimas, não advindo daí alteração às posições relativas dos candidatos.»

Que o parâmetro formação profissional «não seria aplicado a nenhum dos candidatos», «devido a não ter sido dada oportunidade igual a todos os concorrentes funcionários dos estabelecimentos de ensino, dependentes da Direcção-Geral de Pessoal, de frequentar os cursos de formação profissional organizados por esta Direcção-Geral».

«Introduzir na grelha de classificação um coeficiente de ponderação, a que chamou de 'proveniência de serviço', deliberando atribuir aos candidatos pertencentes aos quadros dos estabelecimentos de ensino 900 pontos; aos funcionários oriundos do Ministério da Educação 600 pontos; e de outros organismos oficiais 300 pontos.»

«Ponderados todos os factores considerados na fórmula, serão os mesmos aferidos à classificação quantitativa, cuja escala é de 0 a 20 valores, com aproximação até às décimas de milésimas.»

«Considerados todos os factores de ponderação e respectivos coeficientes, foi estabelecida uma ficha-grelha de trabalho que se anexa à presente acta»

Ficha-grelha

Concurso de [. . .] oficial:

$$CF = \frac{[(cat \times 3) + (carr \times 3) + (FP)] \times 5 + Prov + Hab}{10\ 000}$$

Ficha n.º _____

Tempo de serviço:

Categoria	<input type="text"/>	×3-	_____
Carreira	<input type="text"/>	×3-	_____
Função pública	<input type="text"/>	×1-	_____

Pertence aos quadros do estabelecimento de ensino	<input type="text" value="2000"/>	×1-	_____
			Soma . . . <input type="text"/>

Proveniência:

Escola	900	<input type="text"/>	×5	_____
Mec.	600	<input type="text"/>		_____
Outros	300	<input type="text"/>	EP	<input type="text"/>

Habilitações literárias:

+5anos	80	<input type="text"/>	... Prov.	_____
—5anos	60	<input type="text"/>		_____
—5anos	40	<input type="text"/>	... Hab.	_____

: 10 000

Classificação final

5 — Depois da publicação das listas provisória e definitiva dos candidatos admitidos ao concurso no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 217, de 20 de Setembro de 1986, foi publicada a lista de classificação dos candidatos ao concurso em apreço, «depois de devidamente homologada», dela constando que tal lista «transformar-se-á automaticamente em definitiva, após oito dias da data da publicação, se entretanto não houver qualquer reclamação. Se houver qualquer reclamação atendida, far-se-á a publicação apenas das alterações.» Dessa lista consta, nomeadamente, o seguinte:

«Transferências:

[. . .]

Promoção:

[. . .]

- N.º 344 — Maria Madalena Abreu Pereira — classificação: 12.7140 valores — direito a colocação no estabelecimento de ensino ou direcção escolar a que corresponde o código DE 13.
- N.º 482 — Celina Cardoso de Almeida Silva — classificação: 11.9900 valores — direito a colocação no estabelecimento de ensino a que corresponde o código 656;
- N.º 876 — Eunice Gisela de Faria Brandão Meireles — classificação: 11.1060 valores — não obteve colocação;
- N.º 1252 — Maria Luísa Vaz Pereira Rafael Monteiro — classificação: 10.6825 valores — não obteve colocação;
- N.º 1303 — Susana Nema Nunes Casal Ribeiro — classificação: 10.8465 valores — não obteve colocação;
- N.º 1842 — Marília Donzília Soares de Araújo — classificação: 10.3355 valores — não obteve colocação;
- N.º 1867 — Fernando José de Jesus Correia — classificação: 10.3230 valores — não obteve colocação;

N.º 2049 — Maria dos Anjos Queirós — classificação: 10.2120 valores — não obteve colocação.

6 — Datada de 25 de Setembro de 1986, a recorrente interpôs recurso para o Ministro da Educação do despacho de homologação da citada lista de classificação final, nos termos constantes de fl. 8 do apenso 1, que aqui se dá por reproduzida, com invocação do n.º 1 do ponto 10.3 do aviso de abertura do concurso e do n.º 1 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, aí referindo, nomeadamente, que os concorrentes n.ºs 1252 — Maria Luísa Vaz Pereira Rafael, 1842 — Maria Donzília Soares de Araújo, e 1867 — Fernando José Jesus Correia, tinham «menos tempo de serviço [...] habilitações literárias inferiores [...] menor classificação de serviço e menos experiência profissional», pelo que «é levada a concluir que foi injustamente classificada por erro de avaliação do seu *curriculum vitae*, com a consequente diminuição da graduação a que julga ter direito, o que a poderá impedir de ser colocada como segundo-oficial quando for desbloqueado o processo do concurso resultante das vagas deixadas pelas recentes promoções a primeiro-oficial verificadas no *Diário da República*, de 22 de Agosto de 1986 e 25 de Setembro de 1986».

7 — Sobre tal recurso, datado de 6 de Outubro de 1986, o sub-director-geral de Pessoal exarou o seguinte despacho: «Indeferido. Nada a alterar», do que a recorrente foi notificada através do ofício n.º 04.51.P.20418, de 25 de Setembro de 1986, da Direcção-Geral de Pessoal — fls. 7 e 8 do apenso 1.

8 — No *Diário da República*, 2.ª série, n.º 244, de 22 de Outubro de 1986, foi publicada a «alteração à lista de graduação e colocação publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 217, de 20 de Setembro de 1986, que se transforma em definitiva», dela constando, na parte que para os autos releva, o seguinte:

«I — [...]

Promoção:

138-A — Emília de Oliveira Barbosa Zilhão — classificação:

14.5485 valores — com colocação em DE 13;

N.º 344 — Maria Madalena de Abreu Pereira — classificação:

12.7140 valores — com colocação no estabelecimento de ensino a que corresponde o código n.º 273;

[...]

II — Desta lista cabe recurso hierárquico a interpor no prazo de 10 dias a contar da data de publicação da mesma.

Observações:

1 — O recurso será interposto para o competente membro do Governo.»

9 — Registado na Direcção-Geral de Pessoal, em 31 de Outubro de 1986, a recorrente interpôs, dirigido ao Secretário de Estado da Administração Escolar, o recurso hierárquico de fls. 4 e 4 v.º do apenso 1, que aqui se dá por reproduzido, «do despacho do director-geral de Pessoal de 14 de Outubro de 1986, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 244, de 22 de Outubro de 1986, que homologou em definitivo a lista de graduação e colocação do concurso».

Aí dá conhecimento de que «apresentou a sua reclamação» da lista provisória dos candidatos ao concurso para segundo-oficial, onde

referiu terem sido menos correctamente avaliados o seu tempo de serviço, as suas habilitações literárias, a sua classificação de serviço e a sua experiência profissional.

«Todos os argumentos aduzidos foram-no sempre tendo em comparação os seus colegas Maria Luísa Vaz Pereira Rafael, Maria Donzília Soares Gomes de Araújo e Fernando José de Jesus Correia.

Na esperança de que a sua reclamação fosse atendida, a recorrente ficou deveras espantada quando no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 244, de 22 de Outubro de 1986, vieram a lume as alterações à lista de graduação e colocação, transformado-a em definitiva, sem que o seu nome viesse mencionado.

Assim sendo, mantêm-se com mais flagrante actualidade os argumentos expendidos na sua reclamação, isto é:

A recorrente possui mais tempo na função pública do que os três concorrentes que mencionou na sua reclamação. Está ao serviço na função pública desde 1971; tem maiores habilitações literárias do que a concorrente Maria Luísa Vaz Pereira Rafael Monteiro, que possui unicamente o ciclo preparatório.

Quanto à classificação de serviço, a recorrente foi classificada de *Muito bom*, enquanto a sua colega Maria Donzília Soares de Araújo foi classificada com nota de *Bom*.

Se, porventura, o Sr. Director-Geral tivesse ponderado estes factores na sua reclamação, talvez não houvesse necessidade de interpor este recurso hierárquico, mas infelizmente isso não aconteceu.

Em conclusão, requer o presente recurso ser atendido e, por via dele, deve a recorrente ter uma classificação superior à dos seus colegas mencionados e, em consequência, ser colocada na Escola Secundária de D. Filipa de Vilhena ou na Escola Preparatória de Paranhos.»

10 — Sobre tal recurso foi prestada a seguinte informação, datada de 6 de Novembro de 1986:

«A candidata n.º 2049, Maria dos Anjos Queirós, ficou sem colocação.

Interpõe recurso pela graduação e classificação de outros candidatos.

De facto, a recorrente tem mais tempo na função pública; no entanto, os candidatos de que recorre têm mais tempo na carreira e categoria.

Pelo exposto, não lhe assiste razão.

À consideração superior.»

11 — Sobre o referido recuso hierárquico, datado de 14 de Novembro de 1986, o Secretário de Estado da Administração Escolar exarou o seguinte despacho: «Concordo. Nego provimento ao recurso.»

12 — Desse despacho foi a recorrente notificada em 20 de Novembro de 1986, conforme refere na petição do recurso contencioso, através do ofício n.º 04.51.P.0418, de 20 de Novembro de 1986, da Direcção de Serviços de Colocação de Pessoal — Direcção-Geral de Pessoal, a que corresponde a fotocópia de fl. 11 dos autos, onde lhe foi dado conhecimento de que: «Por despacho de 11 de Novembro de 1986 de S. Ex.ª o Secretário de Estado da Administração Escolar, foi negado provimento ao recurso hierárquico apresentado por V. Ex.ª, por se verificar que os candidatos dos quais reclama têm mais tempo na categoria e na carreira, como tal não lhe assiste razão».

13 — Em 16 de Dezembro de 1986, a recorrente requereu ao Secretário de Estado da Administração Escolar, com vista a eventual

interposição de recurso contencioso, certidão do teor, conteúdo e fundamentos do despacho que recai sobre o seu recurso hierárquico, e bem assim certidão da acta do júri do concurso, «no que ao caso concerne, porquanto o referido despacho não satisfaz minimamente a fundamentação de facto e de direito exigida pelo Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho».

14 — Tal pedido foi deferido por despacho de 20 de Janeiro de 1987, mas das certidões entregues não constava a sua ficha de classificação, e antes a ficha-grelha aprovada pelo júri na acta n.º 6 de 19 de Junho de 1986, razão por que requereu judicialmente a intimação da entidade ora recorrida, o que lhe foi deferido por decisão do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa de 31 de Março de 1987 (fls. 13 a 14 dos autos), aí se tendo intimado a autoridade requerida a passar certidão da ficha reportada à concreta classificação da ora recorrente.

15 — Tendo recebido certidão em 7 de Maio (fl. 6 dos autos e intróito da petição do recurso contencioso), interpôs o presente recurso em 1 de Julho de 1987 (fl. 1 dos autos).

V — B — Do direito.

Como resulta do exposto, a recorrente impugna contenciosamente o despacho de 14 de Novembro de 1986, do Secretário de Estado da Administração Escolar, que lhe negou provimento ao recurso hierárquico interposto do despacho do director-geral de Pessoal, que homologou a lista definitiva da classificação e graduação dos candidatos ao concurso interno de provimento de lugares de segundo-oficial no quadro de pessoal dos estabelecimentos de ensino não superior e direcções regionais escolares, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 14 de Agosto de 1985.

Imputa-lhe os vícios de:

Violação de lei, invocando o artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, por, contrariamente ao que consta desse preceito e do aviso de abertura, o júri ter excluído no método de selecção escolhido, ou seja, na avaliação curricular, o factor de ponderação obrigatório que é a classificação de serviço, uma vez que se tratava de concurso de acesso.

Perante o alegado, é manifesto o erro da recorrente na invocação do artigo 11.º, n.º 1, do citado diploma, pois, como refere o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto no seu parecer final, tal prescrição é estabelecida no n.º 3 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 44/84, irrelevando tal erro para efeitos, uma vez que o tribunal não está sujeito às alegações das partes quanto à indagação e aplicação das regras de direito [artigo 664.º do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)].

Vício de forma, por falta de fundamentação, com violação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, porque a acta do júri não descreve as operações materiais conducentes à classificação dos concorrentes.

Acontece, porém, que, inicialmente, na petição do recurso contencioso, a recorrente não identificou quaisquer interessados que pudessem ser directamente prejudicados com o provimento do recurso.

Tendo sido convidada a fazê-lo, em conformidade com o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 36.º e ao abrigo da alínea *b*) do artigo 40.º, ambos da LPTA, apenas identificou seis concorrentes, conforme resulta de supra *i*, os quais, conforme consta da lista definitiva de classificação e graduação dos candidatos, tiveram melhor

classificação e graduação do que a recorrente, apenas graduada no n.º 2049 (supra V-A-5 e 8).

Contudo, como resulta dessa lista definitiva, para além daqueles concorrentes, dela constam centenas de outros graduados e classificados à sua frente e que, por via das classificações e graduações obtidas, vieram a obter direito de colocação em lugares de estabelecimentos de ensino e de direcções regionais escolares abrangidos pelo concurso em causa.

Ora, a recorrente, como fundamento do recurso, alegou que o júri do concurso, contra o que resulta da lei e constava do aviso de abertura, não atendeu em concurso de acesso, como era o concurso em causa, ao factor «classificação de serviço», obrigatório na avaliação curricular dos candidatos.

Trata-se de fundamento do recurso que integra ilegalidade objectiva, o qual, se acaso viesse a proceder, levaria à anulação não só do acto contenciosamente impugnado como do próprio acto de classificação e graduação do concurso feito pelo respectivo júri, bem como de todos os actos administrativos posteriores cujo conteúdo foi determinado por tal resolução, entre os quais se inclui o que homologou a lista definitiva de classificação e graduação dos candidatos.

Vale isto por dizer que, perante esse fundamento, tal como vem alegado na petição de recurso, são neste contra-interessados, pelo menos, todos os candidatos que, em conformidade com as classificações e graduações obtidas segundo o critério adoptado pelo júri do concurso, posteriormente impugnado pelo acto de homologação da respectiva lista definitiva, vieram a obter colocação por esse concurso, em consequência das suas classificações e graduações.

Esses contra-interessados, que, assim, podem ser directamente prejudicados com o provimento do recurso, não são apenas os que a recorrente identificou, na sequência do convite que o tribunal para o efeito lhe dirigiu, mas sim centenas deles, identificados em tal lista junta aos autos, em relação aos quais a petição é omissa, nela não se requerendo a sua citação para o recurso.

Deste procedimento da recorrente, violador do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 36.º da LPTA e incumpridor do convite do tribunal, feito nos termos da alínea *b*) do artigo 40.º da mesma Lei do Processo, resulta a ilegitimidade passiva da autoridade recorrida, razão por que se rejeita o presente recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 12 000\$ e 6000\$.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Acto normativo. Violação de lei.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O despacho conjunto dos Ministros do Plano e da Administração do Território e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações que fixa alguns princípios adoptados a título experimental para o processo de selecção de candidatos à elaboração de projectos e planos considerados de interesse nacional ou local é acto normativo.*
- 2 — *Os despachos do Secretário de Estado do Ensino Superior que autorizaram adjudicações de projectos de instalações públicas com violação de disposições legais mas de acordo com as regras do referido despacho conjunto enfermam do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de direito.*
- 3 — *A execução do acto não torna inútil o recurso contencioso porque a situação jurídica mantém-se.*

Recurso n.º 27 867, em que são recorrente o magistrado do Ministério Público junto do Supremo Tribunal Administrativo e recorrido o Secretário de Estado do Ensino Superior. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O magistrado do Ministério Público interpôs recurso contencioso de anulação dos despachos do Sr. Secretário de Estado do Ensino Superior de 30 de Novembro de 1988, que autorizaram a adjudicação e respectivas despesas e aprovaram as minutas dos contratos de adjudicação à firma Plano X — Arquitectura e Engenharia, L.^{da}, do projecto para as instalações definitivas da Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa pelo valor global de 36 126 000\$ e do projecto de instalação da Universidade do Algarve, em Gambelas, pelo valor global de 73 637 035\$, não considerando o imposto sobre o valor acrescentado legalmente devido.

Invoca vício de violação de lei (quanto ao despacho referente ao projecto das instalações definitivas da Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa) e vício de forma por falta de fundamentação e vício de violação de lei (no tocante ao despacho relativo ao projecto de instalação da Universidade do Algarve).

A entidade recorrida respondeu, afirmando a legalidade dos actos impugnados; a recorrida particular contestou, defendendo também que os despachos recorridos não violaram qualquer dos preceitos legais citados pelo recorrente.

O recorrente alegou e concluiu:

a) O despacho do Sr. Secretário de Estado do Ensino do Ensino Superior de 30 de Novembro de 1988, referente à Universidade do Algarve, deve ser anulado por violar a alínea a) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, incorrendo, por tal motivo, em vício de forma por falta de fundamentação e ainda por vício de violação de lei nos artigos 81.º, 86.º, 87.º e 93.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto;

b) O despacho da mesma entidade e do mesmo dia, referente à Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa, deve ser anulado por vício de violação de lei nos artigos 5.º, n.º 2, alínea a), e 7.º,

n.º 1, do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho, e 51.º, n.º 4, 81.º, 86.º, 87.º e 114.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto;

c) Carecem de qualquer fundamento os factos alegadamente preclusivos do conhecimento de recurso.

A autoridade recorrida ofereceu o merecimento dos autos.

A recorrida particular, na contra-alegação, manteve a sua posição de que os despachos recorridos não estão inquinados por qualquer vício.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Está assente a seguinte matéria de facto:

1 — Por despacho conjunto dos Ministros do Plano e da Administração do Território e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de 5 de Janeiro de 1987, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 15 de Janeiro de 1987, foram fixados alguns princípios adoptados a título experimental para o processo de selecção de candidatos à elaboração de projectos e planos considerados de interesse nacional ou local.

2 — Por despacho do Sr. Secretário de Estado do Ensino Superior de 27 de Outubro de 1988 foi aprovado o programa preliminar da 2.^a fase da Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa.

3 — Nos termos dos referidos despachos, foi aberto concurso limitado para execução do projecto dessa obra, tendo sido candidatos: architecta Maria Antónia Góis, architecto Luís Bissau Santos Pereira, Plano X — Arquitectura e Engenharia, L.^{da}, Gesbau — Engenharia e Gestão, L.^{da}, e Triede — Consultoria e Projectos de Engenharia, L.^{da}

4 — O custo total estimado da construção foi de 350 000 000\$.

5 — Responderam, em tempo, à consulta o architecto Luís Bissau Santos Pereira e Plano X — Arquitectura e Engenharia, L.^{da}

6 — Apreciadas as propostas, a comissão instaladora da Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa deliberou atribuir o trabalho do projecto para as instalações definitivas da Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa à proposta apresentada por Plano X — Arquitectura e Engenharia, L.^{da}

7 — Dada a deliberação tomada, abriu-se em seguida o envelope apresentado pela firma Plano X, no qual se encontravam fixados os honorários pelo trabalho que se propõe realizar, tendo-se constatado o valor de 38 119 062\$, que a firma aceitou baixar para 32 800 000\$.

O envelope da proposta contendo o preço apresentado pelo architecto Santos Pereira não foi aberto, pelo que se devolveu ao respectivo apresentante.

A comissão instaladora aprovou em seguida a minuta do contrato a estabelecer com a firma projectista.

8 — O Secretário de Estado do Ensino Superior, por despacho de 30 de Novembro de 1988, autorizou a adjudicação e respectivas despesas e aprovou a minuta do contrato.

9 — Para a adjudicação do projecto das instalações da Universidade do Algarve, em Gambelas, foi aberto, nos termos do despacho conjunto mencionado, concurso público aberto a equipas com experiência de instalações no ensino superior.

10 — Foram admitidas oito empresas e excluída uma nona, que entregou os elementos fora de tempo.

11 — «A primeira parte dos trabalhos do júri foi a verificação do cumprimento por parte dos concorrentes da apresentação dos do-

cumentos necessários, tendo-se verificado que todas estavam em condições de ser admitidas.

Passou-se à análise das propostas, tendo por base os seguintes itens:

- 1) Constituição nominativa das equipas e respectivo currículo;
- 2) Memória descritiva e metodologia;
- 3) Faseamento e prazo;
- 4) Experiência precedente do proponente em trabalhos similares.

Dessa análise resultou o ordenamento selectivo das propostas, tendo ficado em 1.º lugar a firma Plano X [...]» — Fls. 18 a 20.

12 — «De acordo com o programa do concurso, a 2.ª fase seria a negociação dos honorários com a firma colocada em 1.º lugar. Dessa negociação resultou um acordo entre a UAL e a firma Plano X».

«Nos termos desse acordo, o projecto dos vários edifícios que constituem a 1.ª fase da instalação, os arranjos exteriores e a infra-estruturação de todo o campus de Gambela, será contemplado com os honorários de 73 627 035\$+IVA=79 517 198\$, o que corresponde a uma redução de cerca de 10% dos valores que se obteriam por aplicação das tabelas para cálculo de honorários.» — Fl. 20.

13 — Solicitou-se superiormente a aprovação da minuta do contrato, a autorização para a adjudicação à empresa Plano X e a autorização das despesas do contrato.

14 — O Secretário de Estado do Ensino Superior despachou, em 30 de Novembro de 1988, sobre informação da Direcção-Geral, autorizando a adjudicação e respectivas despesas e aprovando a minuta do contrato com a firma Plano X.

Antes de apreciar se os actos impugnados enfermam dos vícios que lhe são imputados pelo recorrente há que conhecer das questões suscitadas pela recorrida particular.

Afirma a sociedade Plano X que os actos impugnados não são recorríveis por serem meros actos de execução do despacho conjunto dos Ministros do Plano e da Administração do Território e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de 5 de Janeiro de 1987.

O referido despacho conjunto fixou alguns princípios para selecção de candidatos à elaboração de projectos e planos.

Não é um acto administrativo.

Marcello Caetano ensina que *acto administrativo* é a conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto — *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., 1990, t.I, p. 428 v.º

Os efeitos jurídicos hão-de ser produzidos em relação a um *caso concreto*.

O acto administrativo é um comando referente a certa pessoa, considerada em circunstâncias determinadas ou que, embora abranja várias pessoas determinadas, se esgota numa aplicação instantânea.

Mário Esteves de Oliveira, in *Direito Administrativo*, 1984, vol. 1, p. 390, escreve que o acto administrativo representa a aplicação da disciplina jurídica a uma situação concreta.

A norma define-se como um preceito de carácter genérico e de execução permanente.

A generalidade da norma está na sua abstracção, isto é, em ser formulada de tal modo que não se saiba quantas pessoas, nem quais, virão a ser abrangidas pelos seus comandos.

A norma é decretada para vigorar sucessivamente por tempo indefinido ou por período tal que se torne aplicável a todos quantos,

durante a sua vigência, possam achar-se nas circunstâncias previstas para caírem sob a respectiva alçada.

O despacho conjunto indicado tem natureza normativa e não é susceptível de recurso directo de anulação.

Os despachos lavrados nos termos desse despacho genérico conjunto e que produziram efeitos jurídicos em casos concretos são actos finais lesivos susceptíveis de impugnação contenciosa.

Não procede, pois, a questão de irrecorribilidade desses despachos.

Alega ainda a sociedade Plano X que os despachos estão executados — os projectos concluídos e entregues —, pelo que haveria inutilidade superveniente da lide.

A execução do acto não torna inútil o recurso contencioso porque a situação jurídica definida mantém-se.

O recorrente considera que o despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior de 30 de Novembro de 1988, relativo à Escola Superior de Medicina Dentária, deve ser anulado por vício de violação de lei — artigos 5.º, n.º 2, alínea a), e 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho, e 51.º, n.º 4, 81.º, 86.º, 87.º e 114.º do Decreto-Lei n.º 235/86, e o referente à Universidade do Algarve deve ser anulado por vício de forma por falta de fundamentação — artigo 1.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e por vício de violação de lei — artigos 81.º, 86.º, 87.º e 93.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 13 de Agosto.

De harmonia com o disposto no artigo 57.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho — Lei de Processo nos Tribunais Administrativos —, conhece-se, prioritariamente, das violações de lei por serem os vícios cuja procedência determina mais eficaz tutela dos interesses ofendidos.

O Decreto-Lei n.º 211/79 rege as despesas com obras e aquisição de bens e serviços para o Estado e o Decreto-Lei n.º 235/86 regula os respectivos concursos.

Essas despesas, incluindo as destinadas a estudos que tenham por objectivo a realização de trabalhos de natureza intelectual que sejam preliminares de qualquer empreendimento de interesse público, devem efectuar-se obrigatoriamente mediante concurso público quando os estudos forem de importância superior a 16 000 000\$ [artigos 1.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, 4.º, n.ºs 1 e 2, 5.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 211/79 e 1.º do Decreto-Lei n.º 227/85, 4 de Junho].

O artigo 5.º, n.ºs 4 e 5, prevê a dispensa de realização de concurso se ocorrerem determinadas circunstâncias; o artigo 7.º, n.º 1, estabelece que a dispensa do concurso só poderá ser concedida mediante proposta fundamentada do organismo por onde a despesa deva ser liquidada.

O despacho que autorizou a adjudicação do projecto das instalações definitivas da Escola Superior de Medicina Dentária, na importância de 36 126 000\$, foi precedido de concurso limitado, sem que a dispensa de concurso público tivesse sido concedida.

Foram assim violados os artigos 5.º, n.º 2, alínea a), e 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 211/79.

Foi também violado o artigo 51.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 235/86, que proíbe a modalidade de concurso limitado sem apresentação de candidaturas quando o valor exceda o limite em que se torna necessária autorização especial.

O artigo 114.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 235/86 preceitua que no concurso limitado sem apresentação de candidaturas a adjudicação será obrigatoriamente feita à proposta de mais baixo preço.

A comissão instaladora deliberou atribuir o projecto à proposta de Plano X e só depois abriu o envelope em que estava contido o preço, que discutiu, não tendo considerado o preço da outra proposta admitida.

Foi igualmente violado este normativo.

O artigo 110.º do mesmo diploma estatui que o concurso limitado rege-se pelas disposições do concurso público em tudo quanto não seja incompatível com a sua natureza ou com preceitos do diploma.

Ora, de harmonia com os artigos 81.º, 86.º e 87.º, no concurso público procede-se à abertura das propostas admitidas, que são lidas e sujeitas a exame, fazendo-se menção, designadamente, do preço total de cada uma delas, o que, como se viu, não aconteceu no caso.

Foram ainda violados os referidos preceitos.

O despacho que autorizou a adjudicação do projecto de instalação da Universidade do Algarve, em Gambelas, foi precedido de concurso público.

Como se deixou escrito, segundo os artigos 81.º, 86.º e 87.º, no concurso público procede-se à abertura das propostas admitidas, que são lidas e sujeitas a exame, fazendo-se menção, designadamente, do preço total de cada uma delas.

O artigo 93.º, n.º 1, dispõe que o critério no qual se baseia a adjudicação será o da proposta mais vantajosa, implicando a ponderação de factores variáveis.

No concurso relativo à Universidade do Algarve só foi considerado e discutido o preço da proposta de Plano X, que foi ordenada em 1.º lugar, e não se atendeu aos critérios do artigo 93.º

Foram portanto violadas as normas citadas.

A entidade recorrida e a recorrida particular não põem em causa que os despachos que autorizaram as adjudicações estejam desconformes com as normas indicadas.

Defendem, porém, que tais despachos estão de acordo com o despacho conjunto dos Ministros do Plano e da Administração do Território e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 5 de Janeiro de 1987, especialmente nos seus n.ºs 6 e 8.

Mas esse acto normativo viola as disposições legais aludidas, além de outras, pelo que é ilegal, face ao princípio da hierarquia das leis.

Não podia servir de base a outros despachos.

Os despachos recorridos enfermam, assim, do vício de violação de lei, por erro nos pressupostos de direito.

Fica prejudicado o conhecimento do vício de forma por falta de fundamentação.

Pelo exposto, anulam os actos impugnados.

Condenam a recorrida Plano X — Arquitectura e Engenharia, L.ª, nas custas, com taxa de justiça de 40 000\$ e a procuradoria de 20 000\$.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — José Maria Gonçalves Pereira (relator) — José Manuel de Moura Pires Machado — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Processo contencioso. Extinção da instância. Amnistia. Custas.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A responsabilidade do autor pelas custas, no caso de inutilidade ou impossibilidade da lide, não exige culpa da sua parte: existe, em princípio, e só é afastada pela imputabilidade da inutilidade ou impossibilidade ao réu (artigo 447.º, n.º 1, do Código de Processo Civil).*
- 2 — *Sendo a amnistia uma medida legislativa, reservada à Assembleia da República (órgão legislativo), nunca pode ser imputada à Administração a impossibilidade da lide que a amnistia implica.*
- 3 — *Assim, terminando um recurso contencioso por impossibilidade da lide, determinada pela amnistia da infracção punida pelo acto contencioso por impossibilidade da lide, determinada pela amnistia da infracção punida pelo acto contenciosamente recorrido, a responsabilidade pelas custas cabe ao recorrente.*

Recurso n.º 29 484, em que são recorrente Maria Aurora Martins do Couto Leite Ferreira e recorrido o Ministro da Educação. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Aurora Martins do Couto Leite Ferreira, casada, professora do 1.º ciclo do ensino básico, residente em Paços de Brandão, Lourosa, reclama para a conferência do despacho do relator que indeferiu um pedido de reforma, quanto a custas, de um anterior despacho que julgou extinta a instância, por impossibilidade superveniente da lide.

Como *fundamento* da reclamação a reclamante faz o relato dos principais passos processuais, salientando que a instância se extinguiu por ter sido amnistiada a infracção que o acto contenciosamente recorrido punira; e que, não obstante o pedido de reforma quanto a custas, apoiado pelo Ministério Público, o relator manteve a condenação da ora reclamante, «por não haver culpa do recorrido».

A entidade contenciosamente recorrida foi notificada para responder, mas *nada disse*.

O digno magistrado do Ministério Público disse concordar com o despacho ora reclamado, assim alterando a posição que assumira, quando ouvido sobre o pedido de reforma.

Há, portanto, que *decidir a reclamação*.

Para tanto, façamos um breve relato da «vida» deste processo.

A ora reclamante recorreu contenciosamente de um despacho do Secretário de Estado da Reforma Educativa que lhe aplicou uma pena de repreensão escrita.

Nas suas alegações veio, depois, chamar a atenção para o facto de a indiciada infracção, a que se referia o acto recorrido, ter sido amnistiada pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, pelo que a instância

deveria ser julgada extinta, por superveniente impossibilidade. E, de facto, atendendo à amnistia concedida, no caso, pela alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, o relator, pelo despacho de fls. 26 e 26 v.º, julgou extinta a instância, por impossibilidade superveniente da lide, nos termos da alínea e) do artigo 287.º do Código de Processo Civil; e, nesse mesmo despacho, condenou a recorrente, ora reclamante, nas custas.

A ora reclamante pediu, então, a reforma desse despacho quanto a custas, atribuindo a sua condenação a «qualquer lapso».

Sobre esse pedido se pronunciou o relator, esclarecendo que a condenação em custas não resultou de qualquer lapso, mas do entendimento que dava ao disposto no n.º 1 do artigo 447.º do Código de Processo Civil.

São as razões que fundamentaram esse despacho que agora se continuam a acolher.

Como se sabe, o Código de Processo Civil estabelece uma regra geral, quanto à responsabilidade pelas custas, a de que estas serão pagas por quem lhes der causa, explicitando que se considera causadora a parte vencida (n.ºs 1 e 2 do artigo 446.º).

Mas logo a seguir são formuladas várias regras, para casos especiais. Uma delas, precisamente, é a do n.º 1 do artigo 447.º Este preceito foi introduzido em 1967 e considerou uma das hipóteses em que, segundo J. Alberto dos Reis (*Comentário*, 3.º vol., p. 373), não havia razão para lançar as custas «sobre os ombros do réu». A inutilidade ou impossibilidade da lide pode resultar de circunstâncias várias, com as quais o réu nada terá que ver. Nesses casos, é um risco do autor, o de ter de pagar as custas, como, aliás, sucede noutras circunstâncias, tal como, por exemplo, as descritas no artigo 449.º

No caso da inutilidade ou impossibilidade, esse risco só é afastado — e bem — se os motivos determinantes dessas causas de extinção forem da culpa do réu.

Ou seja: a responsabilidade do autor pelas custas, nesses casos, não exige culpa sua; mas é afastada no caso de culpa do réu; é como que uma responsabilidade objectiva excluída pela culpa da outra parte.

Ora, considerando que, no recurso contencioso, a posição do réu é ocupada, com as necessárias adaptações e especificidades, pela entidade recorrida (entidade administrativa), o que temos que reconhecer é que essa entidade nada tem que ver com a amnistia, que é a causa da impossibilidade da lide.

A amnistia é um acto do órgão de soberania especificamente vocacionado para a função legislativa; com ela nada tem que ver o Governo, mesmo que o considerássemos na sua função de legislador, e, nomeadamente, na sua veste de administrador, que é aquela com que aparece quando entidade contenciosamente recorrida.

Podemos, até, imaginar o caso ainda mais nítido de a entidade recorrida ser um órgão da administração local, mais afastada, ainda e sob todos os pontos de vista, do poder amnistiador.

Não vemos, pois, como se possa sustentar que a impossibilidade superveniente da lide, decorrente da amnistia, seja imputável a qualquer órgão administrativo contenciosamente recorrido. E, sendo assim, há que fazer funcionar a primeira parte do dito n.º 1 do artigo 447.º do Código de Processo Civil; ou seja, as custas são pagas pelo recorrente, que, no recurso contencioso, tem a posição equivalente à do autor em processo civil.

Foi assim que foi entendido no despacho reclamado, que, deste modo, não alteramos.

Pelo exposto, *acordam* em indeferir a reclamação.

Custas pela recorrente, com o mínimo de taxa de justiça.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Constituição de júri de concurso. Ilegal substituição da presidente.

Doutrina que dimana da decisão:

A auto exclusão da presidente de determinado júri de concurso, a pretexto de acumulação de serviço, com sistemática intervenção do seu substituto, constitui violação do disposto no artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, pois a duradoura acumulação de serviço não é impedimento (nem falta) que justifique a substituição.

Recurso n.º 29 911, em que são recorrente Carlos Jorge Martins Macau e recorridos o Secretário de Estado da Agricultura e outro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Carlos Jorge Martins, casado, primeiro-oficial da Direcção Regional de Agricultura de Entre Douro e Minho, residente na Rua do Coronel Albino Rodrigues, 25.º, 2.º, esquerdo, em Braga, veio impugnar contenciosamente o despacho de 4 de Julho de 1991 do Sr. Secretário de Estado da Agricultura, proferido no uso de competências ministeriais delegadas, que indeferiu o recurso hierárquico interposto do despacho de 3 de Abril de 1991 do director regional de Agricultura de Entre Douro e Minho que homologou a lista de classificação final do concurso aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 236, de 13 de Outubro de 1989, para preenchimento de uma vaga de chefe de secção, letra H, existente naquela Direcção Regional, arguindo-o de estar inquinado de vício de violação de lei e de forma, que concretiza, pelo que pede seja aquele anulado com as consequências legais daí decorrentes.

2 — A entidade recorrida, respondendo ao recurso nos termos de fls. 58 a 60 dos autos, que se dão por reproduzidos, afirmando a estrita legalidade do acto impugnado, pronuncia-se no sentido de improvemento do recurso.

3 — A recorrida particular, Júlia Maria Alfredo Brandão Barros, contesta o recurso conforme fls. 63 a 63 v.º dos autos, que se dão por reproduzidos, onde, afirmando não enfermar o acto recorrido

de qualquer dos vícios que lhe são imputados, se pronuncia no sentido de improvemento do recurso.

4 — Na sua alegação, o recorrente reafirma as posições assumidas na petição do recurso, terminando com as seguintes conclusões:

«1.^a O acto submetido a recurso enferma de vício de violação de lei — ou de vício de forma por inobservância das formalidades legais, segundo a doutrina dominante — porque, sem motivos ponderosos devidamente justificados e sem autorização do Sr. Director Regional de Agricultura de Entro Douro e Minho, a Sr.^a Presidente do Júri se auto-exonerou dessa função; e, porque, por isso, a composição do júri ficou definitiva e profundamente alterada, com manifesta violação do disposto no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, e do fim legal não só desta norma mas também do n.º 3 do mesmo artigo;

2.^a O acto submetido a recurso também enferma daquele mesmo vício porque a antiguidade na categoria, na carreira e na função pública (que a lei, no artigo 32.º, n.º 6, daquele decreto-lei prevê — e só prevê — que seja aplicada a final, nos concursos internos, em caso de igualdade) foi utilizada como factor autónomo e exclusivo de ponderação da qualificação e experiência profissionais dos candidatos, o que viola os artigos 5.º, n.º 1, alínea b), e 27.º, n.º 1, alínea b), do mesmo decreto-lei;

3.^a O acto submetido a recurso também enferma do referido vício porque não foi feita a avaliação das aptidões profissionais dos candidatos, ponderando as suas qualificações e experiência profissionais na área do concurso, o que também viola o citado artigo 27.º, n.º 1, alínea b);

4.^a O acto submetido a recurso ainda enferma do referido vício porque o júri do concurso se limitou a determinar e a avaliar os conhecimentos teóricos dos candidatos, não carecendo minimamente de determinar e analisar as suas capacidades e aptidões para o exercício do cargo de chefe de secção, o que viola o citado artigo 27.º, n.º 1, alínea d);

5.^a O acto submetido a recurso ainda enferma de vício de forma porque os critérios e as fórmulas de avaliação utilizados no concurso não foram fundamentados, nem no aviso de abertura de concurso nem em nenhuma das actas do júri, o que viola o artigo 268.º, n.º 3, da Constituição e os artigos 9.º, n.º 2, e 25.º do Decreto-Lei n.º 498/88;

6.^a O acto submetido a recurso também enferma de vício de forma porque a fundamentação das classificações que foram atribuídas ao recorrente e à recorrida particular é insuficiente e inconsequente, o que viola o artigo 268.º, n.º 3, da Constituição e o artigo 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

7.^a O acto submetido a recurso ainda enferma de vício de forma porque as classificações finais do recorrente e da recorrida particular também são insuficientes e incongruentes, o que viola as disposições legais referidas na conclusão anterior.»

5 — Na sua alegação, a recorrida particular, conforme fls. 88 a 89 dos autos, manifesta-se pela improcedência do recurso, alinhando as seguintes conclusões:

«1.^a A substituição da presidente do júri pelo 1.º vogal efectivo foi legal;

2.^a Não há impedimento legal que se adopte a *antiguidade* como factor para determinar a experiência profissional dos candidatos;

3.^a O júri pode proceder, como procedeu, à avaliação da capacidade e aptidões dos candidatos;

4.^a O júri fundamentou, à luz do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, a sua decisão;

5.^a O acto recorrido não sofre de nenhum dos vícios assacados. Por isso:

6.^a Deve ser mantido, por legal.»

6 — Contra-alegando, a autoridade recorrida defende a estrita legalidade do acto recorrido e formulou as conclusões que seguem:

«1.^a A substituição da presidente do júri pelo 1.º vogal efectivo, por motivos de impedimento daquela, conforme justificação lavrada em acto e aceite pelo júri, está prevista no n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, razão por que improcede a 1.^a conclusão das alegações do recorrente;

2.^a Em face da discricionariedade técnica que assiste ao júri para apreciar a avaliação curricular, não há impedimento legal a que este adopte a antiguidade na categoria, na carreira e na função pública como factor para determinar a experiência profissional dos candidatos, dada a natureza objectiva desse critério (Parecer n.º 106/88 da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 24 de Abril de 1989, cujo entendimento se considera actual, não obstante a mudança de regime operada pelo Decreto-Lei n.º 498/88).

Improcedem, assim, também, as 2.^a e 3.^a conclusões do recorrente;

3.^a Na entrevista, o júri procedeu à avaliação da capacidade e aptidão dos candidatos, por comparação com o perfil da exigência da função, conforme resulta da respectiva acta, mostrando-se, assim, improcedente o vício de violação do artigo 27.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 498/88;

4.^a Finalmente, também não tem razão o recorrente quanto à violação do artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República e dos artigos 9.º, n.º 2, e 25.º do Decreto-Lei n.º 498/88, porquanto o referido artigo 9.º apenas exige a fundamentação das decisões do júri, pelo que os critérios a observar na avaliação dos concorrentes (n.ºs 10 e 11 da abertura do concurso) não carecem de ser justificados.»

6 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público exarou o douto parecer que segue:

«Em nosso parecer, o recurso não merece provimento, porquanto:

a) Quanto à substituição da presidente do júri pelo 1.º vogal, trata-se de uma substituição que está prevista na lei (artigo 8.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro) e no aviso de abertura (fl. 43). O impedimento por acumulação de serviço não é diferente de qualquer outro impedimento, sendo certo que a lei aceita na sua letra qualquer impedimento e até qualquer falta mesmo que seja originada em mera negligência.

A substituição da presidente do júri, baseada em impedimento resultante de acumulação de serviço do pendente designado, parece, assim, legal.

b) A valoração da experiência profissional baseada na ponderação dos tempos de serviço na carreira, na categoria e na função pública é usual e parece adequada e objectiva, sendo este o seu mérito principal.

De facto, a experiência é algo que se adquire pela prática do serviço, sendo tanto maior, em princípio, quanto mais longa for essa prática.

Podendo haver diferenças positivas ou negativas no desenvolvimento dessa aplicação ao serviço por parte dos diversos agentes, essa diferença terá expressão na classificação de serviço, que é também um factor autónomo a ponderar e que, no caso, foi ponderado.

A valoração da experiência profissional nos termos em que foi feita, de acordo, aliás, com os critérios publicados no aviso de abertura, não parece, assim, ilegal nem manifestamente desadequado.

c) Quanto à entrevista, entendemos também que os critérios definidos na acta n.º 2/90 (fl. 93 do processo instrutor) estabelecem uma base suficiente para avaliar das aptidões dos candidatos naquelas matérias, que foram as seleccionadas pelo júri como as mais relevantes para o preenchimento do cargo a prover.

O facto de o candidato recorrente ter eventualmente escolhido outra matéria é perfeitamente irrelevante, sendo certo que, sendo aqueles critérios estabelecidos no âmbito da competência do júri, não se afiguram manifestamente desajustados ou ilegais [artigo 27.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 498/88].

d) Quanto à fundamentação, tendo o júri lançado mão dos critérios objectivos em todos os factores que compõem a classificação final, com excepção da entrevista, que sempre e necessariamente comportará certa componente de subjectividade, então temos que a fundamentação é suficiente.

De facto, na acta n.º 1/91 (fls. 61 a 67 do processo instrutor) o júri aplicou a todos os factores os critérios definidos anteriormente, valorando os diversos factores de acordo com aqueles critérios, como aliás não vem posto em causa, fundamentando, ainda que sucintamente, a classificação da entrevista pela descrição da forma como cada candidato nela se comportou.

Esta descrição, aliada ao prévio estabelecimento dos critérios constantes da acta n.º 2/90, parece suficiente como fundamentação, sendo meramente matemáticos os outros resultados.

Parece assim que o acto recorrido não sofre de nenhum dos vícios que lhe são assacados pelo recorrente, pelo que é nosso parecer que o mesmo não merece provimento.»

7 — Colhidos os vistos dos juizes-adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

7.1 — *Conhecendo.*

Dos autos e do processo instrutor (PI) apenso resultam provados os seguintes factos:

I) Na sequência do despacho de 29 de Setembro de 1989 do director regional de Agricultura de Entre Douro e Minho, foi, em 13 de Outubro de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 236, *aviso* de abertura de concurso interno geral para preenchimento de uma vaga de «chefe de secção», letra H, do quadro de pessoal da Direcção Regional de Agricultura de Entre Douro e Minho.

No n.º 10 deste aviso estabelece-se:

«10 — Os métodos de selecção a utilizar serão a avaliação curricular e a entrevista profissional de selecção.»

No n.º 12 determinou-se:

«12 — Constituição do júri:

Presidente — Maria Natália dos Santos Faria Carvalho de Oliveira, directora de serviços.

Vogais efectivos:

Barnardino Gonçalves Paulo, técnico especialista principal, que substituirá a presidente nas suas faltas e impedimentos.
António José Vilariça, chefe de secção.

Vogais suplentes:

João José Loureiro Cravo, chefe de secção.
Ricardina Laudolt Aguiar Álvaro, chefe de secção.»

Documento de fls. 42 a 43 dos autos, que se tem integralmente reproduzido;

II) Em requerimento de 27 de Outubro de 1989 (data do registo de entrada nos serviços), o ora recorrente requereu a sua admissão ao concurso referido no precedente item, juntou *curriculum vitae* e 10 anexos referentes aos cursos de formação que frequentou — documentos de fls. 110 a 135 do PI, que se dão por integralmente reproduzidos;

III) Em 25 de Novembro de 1989, sob a presidência da presidente Maria Natália dos Santos Faria Carvalho de Oliveira, reuniu-se o júri do concurso a que se refere o item I). Examinou o processo de cada um dos 18 concorrentes ao aludido concurso, findo o que admitiu 8 dos concorrentes, entre os quais o ora recorrente; excluiu 3 e admitiu condicionalmente 7, fixando a estes o prazo de três dias úteis para suprirem as deficiências encontradas nos seus processos de candidatura, como tudo melhor consta da acta n.º 1, que se dá por totalmente reproduzida — documentos de fls. 89 a 90 do PI apenso;

IV) Em 14 de Dezembro de 1989 reuniu-se de novo o júri do concurso referido em I). Tendo comparecido a presidente Maria Natália e os vogais efectivos, por aquela foi dito que «por razões de acumulação de serviço não lhe era possível continuar no desempenho das funções inerentes à qualidade de presidente do júri, devendo por essa razão ser substituída pelo 1.º vogal efectivo, Bernardino Gonçalves Paulo, conforme previsto no aviso de abertura do concurso». Face ao exposto, de imediato, foi convocado o 1.º vogal suplente, Loureiro Cravo, reunindo o júri com aquela nova formação, tendo elaborado a lista dos candidatos admitidos e excluídos. De entre aqueles figura o ora recorrente, como tudo melhor consta da acta n.º 2, que se dá por inteiramente reproduzida — documentos de fls. 91 a 92 do PI apenso;

V) Em 30 de Janeiro de 1990 reuniu-se o júri do concurso em causa, com a composição referida no precedente item (Bernardino G. Paulo, presidente, António J. Vilariça e J. J. Loureiro Cravo, 1.º e 2.º vogais), tendo tomado as seguintes decisões:

«1.ª A entrevista terá a duração mínima de 20 minutos;

2.ª A matéria a tratar em cada entrevista passará pelas áreas de pessoal, financeira, patrimonial, aprovisionamento, questão de pessoal, gestão de *stock*, administração pública;

3.ª A cada candidato serão feitas, no mínimo, 10 perguntas, valorizadas em dois pontos cada uma;

4.ª A pontuação final da entrevista será encontrada por consenso do júri, atentos os critérios estabelecidos — cf. a acta n.º 2/90, a fl. 93 do PI apenso, que se dá por inteiramente reproduzida;

VI) Em 20 de Março de 1991 reuniu-se o júri do concurso a que se refere o item I), com a seguinte composição:

«Presidente, por substituição:

Bernardino Gonçalves Paulo, técnica especialista principal, por impedimento de Maria Natália dos Santos Faria Carvalho Oliveira, directora de serviços;

2.º vogal efectivo: António José Vilarça, chefe de secção;

1.º vogal suplente: João José Loureiro Cravo, chefe de secção.»

«De seguida, o júri passou a analisar os dados constantes das fichas curriculares dos candidatos, tendo em vista a elaboração e fundamentação da lista de classificação final, em conformidade com os dados constantes dos quadros I e II, que fazem parte integrante da presente acta.»

Consta ainda:

«Júlia Maria Alfredo Brandão Barros.

Posta em confronto com os restantes candidatos, esta candidata merece indiscutivelmente o primeiro lugar, pois revelou excelentes conhecimentos das diversas matérias sobre que foi interrogada, cabendo-lhe por mérito próprio este lugar.»

«Carlos Jorge Martins Macau.

A entrevista deste candidato teve várias falhas e insuficiências, mas, no cômputo geral, revelou possuir conhecimentos suficientes para poder vir a desempenhar o cargo de chefe de secção, devendo, porém, aumentar e melhorar os seus conhecimentos profissionais.»

Na lista de classificação final constam: em 1.º lugar — Júlia Maria Alfredo Brandão Barros, ora recorrida particular, e em 2.º lugar — o ora recorrente, tudo como melhor consta da acta n.º 1/91, que se dá por inteiramente reproduzida, tal como a aludida lista de classificação final — documentos de fls. 61 a 67 e 68 do PI apenso, que se dão por inteiramente reproduzidos;

VII) Dão-se por inteiramente reproduzidas as fichas curriculares respeitantes à recorrida particular, Júlia Maria, e ao ora recorrente — documentos de fls. 44 e 45 dos autos;

VIII) A acta n.º 1/91 e a lista de classificação final referida no precedente item VI) foram homologadas por despacho do director regional de Agricultura de Entre Douro e Minho de 3 de Abril de 1991 — documentos de fls. 61 a 68 do PI apenso;

IX) Do despacho homologatório da «lista de classificação final» dos concorrentes ao concurso a que os actos se reportam recorreu hierarquicamente para o Sr. Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação. Com a petição daquele recurso, e em consequência do despacho de 21 de Maio de 1991 do director regional de Agricultura de Entre Douro e Minho, o presidente substituto daquele júri veio prestar a informação n.º 274/DSA/91, de 7 de Maio, onde termina por se manifestar no sentido do incumprimento daquele recurso;

X) Sobre o recurso hierárquico referido no precedente item, a Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação prestou, em 25 de Junho de 1991, a informação n.º 40/91, que se dá por inteiramente reproduzida e que foi homologada por despacho do ora recorrido de 4 de Julho de 1991 — documentos de fls. 2 a 11 do PI apenso, que se dá por inteiramente reproduzido;

XI) Sobre o recurso hierárquico em causa e no rosto da primeira folha da respectiva petição, o Secretário de Estado da Agricultura exarou, em 4 de Julho de 1991, o seguinte despacho, *ora sob recurso*: «Indefiro o presente recurso, atenta a informação n.º 40/91, da Secretaria-Geral. Comunique-se.» — Cf. fl. 12 do PI apenso;

XII) Deste despacho tomou o ora recorrente conhecimento em 17 de Julho de 1991 — documentos de fl. 1 do PI apenso, que se dá por inteiramente reproduzido.

Nenhum outro facto se provou.

7.2 — *Decidindo*.

7.2.1 — Não tendo o recorrente indicado uma ordem de precedência no conhecimento dos diversos vícios apontados ao acto contenciosamente impugnado, em obediência ao disposto no artigo 57.º, n.ºs 1 e 2, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, tendo-se em vista uma mais eficaz defesa dos interesses do recorrente, conhecer-se-á, prioritariamente, dos vícios de violação de lei imputados ao acto recorrido e, no caso de improcederem, aos vícios formais que também lhe são assacados, começando-se pelos atinentes ao processo administrativo onde foi proferido, a final, o acto administrativo agora sob recurso.

7.2.2 — Afirma o recorrente que o acto ora impugnado violou o disposto no artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, por ter havido ilegal alteração do júri do respectivo concurso, uma vez que essa alteração não foi autorizada pela autoridade competente — o director regional de Agricultura de Entre Douro e Minho — nem devidamente publicitada.

Isto porque em 14 de Dezembro de 1989, tendo-se reunido aquele júri, aberta a sessão pela presidente, por esta foi dito que «por razões de acumulação de serviço não lhe era possível continuar no desempenho das funções inerentes à qualidade de presidente do júri, devendo, por essa razão, ser substituída pelo 1.º vogal efectivo, Bernardino Gonçalves Paulo, conforme previsto no aviso de abertura», substituição que na verdade aconteceu, tendo ainda sido chamado à efectividade de funções o 1.º vogal suplente, Loureiro Cravo — [cf. IV) da matéria de facto; documento de fls. 91 e 92 do PI apenso].

Situação que se manteve — quanto à composição, obviamente — nas restantes reuniões do júri do concurso em causa.

Daqui a violação do preceito legal apontada, já que a composição do júri nomeado só pode «ser alterada, por motivos ponderosos e devidamente fundamentados, até à data do início da aplicação dos métodos de selecção», naturalmente por despacho da entidade que tem competência para o nomear, ou seja, «o dirigente máximo do serviço ou organismo competente para a sua nomeação, no caso o director regional de Agricultura de Entre Douro e Minho».

Acresce — defende o recorrente — que, mesmo relativamente à reunião de 14 de Dezembro de 1989, houve ilegal composição do júri, pois *impedimento* não é «acumulação de serviço», e daí não haver justificação para a substituição da presidente do júri pelo vogal efectivo, seu substituto.

Do que tudo resulta a invocada e referenciada violação de lei pelo acto contenciosamente impugnado.

Vejam, pois.

O júri do concurso, tal como consta do respectivo aviso de abertura, era assim constituído:

Presidente — Maria Natália dos Santos Faria Carvalho de Oliveira, directora de serviços.

Vogais efectivos:

Barnardino Gonçalves Paulo, técnico especialista principal, que substituirá a presidente nas suas faltas e impedimentos.
António José Vilarça, chefe de secção.

Vogais suplentes:

João José Loureiro Cravo, chefe de secção.
Ricardina Laudolt Aguiar Álvaro, chefe de secção.

A constituição deste júri foi aprovada por despacho de 29 de Setembro de 1989, do director regional de Agricultura de Entre Douro e Minho, que determinou a abertura do concurso em causa nos autos.

E o que é que se provou quanto ao seu funcionamento?

Como resulta da matéria de facto, após a sua primeira reunião ocorrida em 25 de Novembro de 1989, onde a sua composição foi feita com intervenção da presidente nomeada e dos vogais efectivos [cf. III] da matéria de facto, acta n.º 1, fls. 89 e 90 do PI], nas reuniões seguintes ocorridas em 14 de Dezembro de 1989 [IV] da matéria de facto, acta n.º 2, fls. 91 e 92 do PI], 30 de Janeiro de 1990 [V] da matéria de facto, acta n.º 2/90, fl. 93 do PI apenso] e de 20 de Março de 1991 [VI] da matéria de facto, acta n.º 1/91, fls. 61 a 67 do PI apenso e fl. 68 do mesmo processo], o júri funcionou sempre com a seguinte constituição: Presidente, por substituição, Bernardino Gonçalves Paulo; 2.º vogal efectivo, António José Vilarça, e 1.º vogal suplente, João José Loureiro Cravo.

Para esta composição se verificar, das respectivas actas consta, quanto à reunião de 14 de Dezembro de 1989, que a intervenção do substituto da presidente se deveu «a razões de acumulação de serviço» da presidente nomeada, o que lhe impossibilitava «continuar no desempenho das funções inerentes à qualidade de presidente do júri», e quanto à reunião de 20 de Março de 1991, que a mesma se deveu a «impedimento» da presidente nomeada, sem qualquer especificação do motivo do impedimento, nada contendo, porém, quanto à reunião de 30 de Janeiro de 1990 — [cf. III], IV) e V) da matéria de facto].

Que consequências retirar daqui?

Como se referiu já, do aviso do concurso em causa, que é o regulamento específico daquele, consta que o *vogal efectivo*, Bernardino Gonçalves Paulo, «substituirá a presidente nas suas faltas e impedimentos».

Excluído, com resulta da matéria factual, que a não integração do júri pela presidente nomeada, a partir da sua primeira reunião, se devesse a faltas por si dadas (e por falta deve entender-se «a ausência do funcionário ou agente durante a totalidade ou parte do período diário de presença obrigatória no serviço», como resulta do artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro), será ou não de aceitar que a «acumulação de serviço» funcione como «impedimento» justificativo daquela não integração?

Impedimento, no sentido a que ora nos reportamos, excluídos pois os interligados aos requisitos gerais da capacidade administrativa para se ser funcionário ou os ligados à imparcialidade do júri pode definir-se como *dificuldade ou obstáculo*, geralmente de curta duração, resultante de evento imprevisto ou de difícil previsão, que obsta ao normal desempenho da função do funcionário ou agente a que aquela está confiada.

Deste modo e no caso dos autos ou a *acumulação de serviço* resultou do surgimento inesperado de evento que impossibilitou a presidente do júri de exercer essa sua função, e então a sua substituição está justificada, ou essa *acumulação de serviço* representa ou revela situação normal, e então a sua substituição não se justifica, seja feita como foi, antes deveria ocorrer, por decisão do dirigente máximo do serviço — o director regional de Agricultura de Entre Douro e Minho — observados os trâmites fixados na parte final do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 498/88, citado.

Ora, da matéria de facto retira-se, com segurança, que o motivo alegado pela presidente do júri para ser fazer substituir pelo vogal efectivo substituto radicou em acumulação de serviço de carácter permanente — não pontual ou acidental, pois — como resulta da acta da reunião de 14 de Dezembro de 1989, onde tal substituição ocorreu pela primeira vez, de onde consta que por aquela presidente foi dito que «por razões de acumulação de serviço não lhe era possível continuar no desempenho das funções inerentes à qualidade acidental de presidente do júri, devendo, por essa razão, ser substituída pelo 1.º vogal efectivo, Bernardino Gonçalves Paulo, conforme previsto no aviso de abertura do concurso. Efectivamente, não se refere que aquela *acumulação de serviço respeitava apenas àquela reunião, antes se diz que, por causa dela, não lhe era possível continuar no desempenho das funções de presidente do júri*, sem qualquer limitação temporal. O que também explica ou a ausência de referência à razão ou tão-só invocar e mencionar o impedimento da presidente em comparecer, como se refere na respectiva acta, a propósito de outra reunião. E que a acumulação de serviço tinha *carácter permanente*, isso resulta de permanecer, pelo menos, entre 14 de Dezembro de 1989, data da reunião em que ocorreu pela primeira vez a substituição da presidente, e 21 Março de 1991, data da última reunião do júri, tendo também nesta ocorrido tal substituição.

Com a particularidade de nesta última reunião ter sido feita a selecção e classificação final dos concorrentes, logo em altura em que já não era possível — em qualquer circunstância — fazer a substituição de qualquer membro do júri nomeado, dado o disposto na parte final do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 498/88, citado.

Em resumo: efectivamente, no caso *sub judice*, houve uma autoexclusão do júri por parte da sua presidente nomeada, o que deu azo a que aquele mesmo júri funcionasse com uma composição viciada, por não ter sido consequência de substituição da presidente pela forma prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 498/88 nem tal substituição ter sido devidamente publicitada.

O acto recorrido, na medida que, negando provimento ao respectivo recurso hierárquico, manteve o acto final do concurso, onde actuou o júri em referência, está inquinado de vício de violação de lei, por protergação do disposto naquela norma legal.

8 — *Nos termos expostos*, e com prejuízo de conhecimento dos demais vícios imputados ao acto recorrido, por desnecessário, dão pro-

vimento ao recurso, anulando, pois, o despacho de 4 de Julho de 1991 do Sr. Secretário de Estado da Agricultura.

Custas pela recorrida particular, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 15 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *António Simões Redinha*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Acto confirmativo.

Doutrina que dimana da decisão:

Indeferida a pretensão do interessado para abertura de uma escola de condução constitui acto meramente confirmativo o posterior despacho que, na sequência de «recurso» interposto por aquele para o próprio autor do acto, e sem ter havido alteração de circunstâncias, se limitou a manter a não aceitação da pretensão.

Recurso n.º 29 912, em que são recorrente José Aníbal Teixeira e recorridos o Secretário Regional da Administração Pública, do Governo da Região Autónoma da Madeira, e outro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Sampaio Nóvoa.

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

1 — José Aníbal Teixeira, residente no sítio da Casa Branca, freguesia do Monte, Funchal, interpôs recurso contencioso do despacho do Sr. Secretário Regional da Administração Pública, do Governo da Região Autónoma da Madeira, de 8 de Julho de 1991, que indeferiu o seu requerimento para a concessão de alvará para a instalação de uma escola de condução, invocando os seguintes fundamentos, assim indicados em conclusão:

«I) O n.º 3 do artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 29/85, de 9 de Maio, prevê expressamente a existência de duas escolas de condução em cada concelho do País;

II) Pois, como se afirma no seu preâmbulo, há que garantir o direito de opção dos consumidores, criando uma livre e normal concorrência entre as empresas que leve à melhoria dos serviços que prestam;

III) E, por outro lado, a norma legal em causa, ao dispor que ‘é permitida’ a existência de duas escolas de condução por concelho, está a estabelecer um comando legal, aplicável a todos, incluindo à própria Administração;

IV) Não conferindo tal norma qualquer poder discricionário à Administração para que decida da instalação da segunda escola de condução;

V) O requerimento do ora recorrente foi indeferido com o único fundamento de que já existia uma escola de condução no concelho em causa;

VI) E que, portanto, o recorrido, no uso dos poderes discricionários a que se arrogava, entendia que não deveria existir mais nenhuma escola de condução naquele concelho;

VII) Violou assim o disposto no diploma legal acima referido;

VIII) Não existindo qualquer outro obstáculo à concessão do pedido do recorrente, deveria ter sido autorizado a abrir a ‘segunda’ escola de condução no concelho, tal como requerera.»

A autoridade recorrida, na sua resposta, e a recorrida particular, Auto Instrutora do Machico, L.ª, na sua contestação, pronunciaram-se no sentido de ser negado provimento ao recurso.

Em alegações finais, o recorrente reproduziu, com ligeiras alterações de redacção, as conclusões constantes da petição de recurso.

A autoridade recorrida suscitou, nas suas alegações, a questão prévia da intempestividade do recurso, continuando, no entanto, a sustentar, quanto à questão de fundo, que o recurso devia improceder.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu depois o seguinte parecer:

«Relativamente ao pedido de concessão de alvará para a instalação de uma escola de condução, e precedendo parecer da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, a autoridade recorrida proferiu o despacho de 21 de Maio de 1991, transcrito a fl. 16 do PI, que, apesar dos termos em que se encontra redigido («informe-se . . .»), constitui claramente uma decisão de indeferimento do referido pedido.

Perante a exposição junta a fl. 15 do PI, pela qual o recorrente pretende reagir contra a aludida decisão, a autoridade recorrida emitiu um despacho de concordância com a informação dos serviços jurídicos, que mantém o entendimento de que não se justifica a abertura de mais uma escola de condução no município do Machico.

Tal despacho, aqui impugnado, é meramente confirmativo da anterior decisão de 21 de Maio de 1991, que assenta essencialmente no mesmo critério de conveniência face aos interesses da população.

Com este fundamento, deverá rejeitar-se o recurso por manifesta ilegalidade da sua interposição.

Ouvido o recorrente sobre as questões prévias suscitadas pela autoridade recorrida e pelo Ministério Público, pronunciou-se, com várias considerações, que se dão aqui como reproduzidas, no sentido da não procedência de tais questões.

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Em matéria de facto, com interesse para a decisão, apura-se o seguinte:

a) Em requerimento datado de 18 de Abril de 1991, dirigido ao Sr. Director Regional dos Transportes Terrestres, da Região Autónoma da Madeira, o recorrente, José Aníbal Teixeira, solicitou que, nos termos do n.º 3 do artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 65/83, lhe fosse concedido alvará para abertura de uma escola de condução normal, para ensino de teoria e prática de condução de motociclos e veículos automóveis ligeiros, a instalar na freguesia e concelho do Machico (fls. 6 do processo principal e 19 do processo instrutor);

b) Esse requerimento foi enviado ao Sr. Secretário Regional da Administração Pública, da Região Autónoma da Madeira, com a se-

guinte informação do Sr. Director Regional dos Transportes Terrestres:

«Sobre este assunto tenho a informar que, embora não exista impedimento legal para a abertura de mais uma escola de condução no referido concelho, sou de opinião que, no momento actual, a escola de condução existente satisfaz as necessidades da população, pelo que não se justifica, de momento, a abertura de uma outra.» (Fl. 17 do processo instrutor);

c) Sobre esta informação foi exarado em 21 de Maio de 1991, pelo Sr. Secretário Regional da Administração Pública, o seguinte despacho:

«Informe-se que em cada um dos concelhos da Região, à excepção do concelho do Funchal, existe uma única escola de condução.

Apesar de diversas solicitações, tem vindo a manter-se este critério, o qual só será alterado na sequência de concurso para o efeito, a realizar em data considerada oportuna.» (Fls. 16 e 17 do processo instrutor);

d) Este despacho foi transcrito no ofício datado de 13 de Junho de 1991, enviado ao recorrente, cuja parte inicial é do seguinte teor:

«Para os devidos efeitos, abaixo transcrevo o despacho de S. Ex.^a o Secretário Regional da Administração Pública, relativamente ao nosso requerimento registado nesta Direcção sob o n.º 6762, de 18 de Abril de 1991.» (Fl. 7 do processo principal);

e) Em requerimento datado de 19 de Junho de 1991, dirigido ao Sr. Secretário Regional da Administração Pública, o recorrente, dizendo ter-se candidatado no dia 18 de Abril de 1991 a uma escola de condução no concelho do Machico, com o direito que lhe era dado expressamente pelo n.º 3 do artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 65/83, declarou pretender «recorrer, nos termos do n.º 6 do artigo 1.º do mesmo decreto, do indeferimento ilegal, de que teve conhecimento somente hoje, através do ofício ST 3331, de 13 de Junho de 1991». (Fl. 15 do processo instrutor);

f) Relativamente a esse recurso foi prestada uma informação na Secretaria Regional da Administração Pública, na qual, depois de se transcreverem os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 65/83, de 12 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto Regulamentar n.º 29/85, de 9 de Maio, se referiu o seguinte:

«Decorre que no n.º 1 se estabelece uma relação escola/população de um mínimo de 25 000 pessoas, devendo ser esta considerada como a regra.

No n.º 2 estabelece que, independentemente do condicionalismo previsto no n.º 1, ou seja, escola/população, poderá ser instalada outra escola de condução desde que tal se mostre ajustado à configuração apresentada pela procura previsível.

O n.º 3 ressalva que, independentemente dos números anteriores, é permitida a instalação de duas ou de uma escola de condução, respectivamente, nos concelhos em que ainda não exista ou apenas exista uma escola. A expressão permitida não indica uma obrigatoriedade, mas sim uma possibilidade de aprovação, que fica ao critério da Administração que se verifica quando o seu exercício fica entregue ao critério do respectivo titular, deixando-se liberdade de escolha do procedimento a adoptar em cada caso como o mais ajustado à realização do interesse público pela norma que o confere (Cf. Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 1.ª vol., 10.ª ed., p. 214, e acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Julho de 1980).

Da leitura do artigo 12.º resulta que está subjacente um critério base que se objectiva no número mínimo de habitantes por cada uma das escolas que fique a existir no concelho. Esta regra poderá ser afastada em face das circunstâncias concretas e objectivas existentes em cada concelho, devendo o critério orientador da decisão ser o da existência de no interesse público que justifique tal medida, tendo em conta a procura previsível.

No caso concreto da concessão de um alvará para uma escola de condução para o concelho do Machico, foi considerado estarem satisfeitas plenamente as pretensões da população, não se justificando a abertura de mais uma escola de condução.» (Fls. 9 e 10 do processo principal e 13 e 14 do processo instrutor);

g) Sobre esta informação foi exarado em 8 de Julho de 1991, pelo Sr. Secretário Regional da Administração Pública, o despacho de «concordo», transmitido ao recorrente por ofício datado de 16 do mesmo mês, não enviado sob registo e por ele recebido em data não determinada, mas não posterior a 26 do aludido mês (fls. 8 e 9 do processo principal e 5, 6, 12 e 13 do processo instrutor);

h) A petição do presente recurso contencioso foi apresentada no Tribunal em 18 de Setembro de 1991 (fl. 2).

3 — A autoridade recorrida suscitou nas alegações a questão prévia da intempetividade do recurso.

E fê-lo por duas vias.

Por um lado, partindo do princípio que o despacho que indeferiu a pretensão do recorrente foi não o de 8 de Julho de 1991 mas sim o de 21 de Maio do mesmo ano.

E, por outro lado, considerando mesmo aquele despacho de 8 de Julho de 1991.

Mas não tem razão.

Quanto ao despacho de 21 de Maio de 1991, por não ter sido ele o despacho contenciosamente impugnado, mas antes, como resulta claramente da petição de recurso, o despacho de 8 de Julho do mesmo ano, não havendo, pois, que entrar em conta com o momento da notificação daquele primeiro despacho para a contagem do prazo para a interposição do recurso contencioso.

E quanto ao despacho de 8 de Julho de 1991, porque ele só foi notificado ao recorrente por ofício enviado no dia 16 do mesmo mês, cuja data de recepção por aquele se desconhece, embora não seja posterior ao dia 26 do aludido mês [alínea g) da descrição da matéria de facto]: e competia à autoridade recorrida o ónus da prova de que o ofício foi recebido no dia 17 de Julho, o que ela não fez, pois não basta a simples afirmação de que «sendo o correio na Região Autónoma entregue no dia seguinte ao da expedição, o despacho de 8 de Julho de 1991 chegou ao conhecimento do recorrente em 17 de Julho de 1991».

Em face dos exposto, e como a petição do recurso contencioso deu entrada no Tribunal no dia 18 de Setembro de 1991, tem de considerar-se o recurso tempestivo, por ter sido respeitado o prazo de dois meses previsto no artigo 28.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, não procedendo, assim, esta questão prévia.

4 — Quanto à questão prévia da confirmatividade do acto recorrido, suscitada pelo digno magistrado do Ministério Público — e, aliás,

também abordada pela entidade recorrida nas suas alegações —, verifica-se o seguinte:

O recorrente requereu em 18 de Abril de 1991 ao Sr. Director Regional dos Transportes Terrestres, da Região Autónoma da Madeira, que lhe fosse concedido alvará para abertura de uma escola de condução;

Depois de uma informação prestada por aquela por aquele director regional, no sentido de que não se justificava a abertura de uma outra escola de condução no concelho do Machico, o Sr. Secretário Regional da Administração Pública exarou, em 21 de Maio de 1991, o despacho com o teor indicado na alínea c) da descrição da matéria de facto, que foi transmitido ao recorrente;

Este, em requerimento datado de 19 de Junho de 1991, dirigido ao referido secretário regional, declarou pretender recorrer, nos termos do n.º 6 do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 65/83, do «indeferimento ilegal»;

O mesmo secretário regional exarou então, em 8 de Julho de 1991, um despacho de concordância com uma informação, cuja parte final é do seguinte teor: «No caso concreto da concessão de um alvará para uma escola de condução para o concelho do Machico, foi considerado estarem satisfeitas plenamente as pretensões da população, não se justificando a abertura de mais uma escola de condução.»;

Foi este despacho de 8 de Julho que o recorrente impugnou contenciosamente.

Para análise da questão posta, interessa, antes do mais, interpretar o primeiro despacho proferido sobre o assunto pelo Sr. Secretário Regional da Administração Pública, ou seja, o despacho de 21 de Maio de 1991.

Acontece que esse despacho, embora não contenha a expressão literal de «indefiro», traduz inequivocamente o indeferimento da pretensão do recorrente: na realidade, o dizer-se que se mantinha o critério de que em cada um dos concelhos da Região, à exceção do concelho do Funchal, existia uma única escola de condução, significa sem dúvida que aquela pretensão não era aceite.

E tendo tal despacho sido transmitido ao recorrente no seu teor integral, com a indicação da autoria do acto e de que se tratava de acto proferido sobre o seu requerimento de 18 de Abril de 1991, verifica-se que ele se apercebeu perfeitamente do seu conteúdo, como o demonstra a circunstância de no requerimento que apresentou, no dia 19 de Junho do mesmo ano, ter declarado expressamente que pretendia recorrer do «indeferimento ilegal», que atribuiu ao Sr. Secretário Regional da Administração Pública, como resulta sem dúvida de todo o conteúdo desse requerimento.

Acontece, no entanto, que o recorrente não interpôs recurso contencioso do mencionado despacho de 21 de Maio de 1991, mas antes «recurso» para o próprio autor do acto que pretendia impugnar, daí resultando que, no dia 8 de Julho seguinte, tivesse sido proferido por este um despacho que nada inovou relativamente àquele despacho de 21 de Maio, na medida em que, sem ter havido alteração de circunstâncias, se limitou a manter a não aceitação da pretensão do recorrente, da abertura de uma escola de condução no concelho do Machico.

Aquele despacho de 8 de Julho de 1991 — contenciosamente impugnado nos presentes autos — é, portanto, um acto meramente con-

firmativo do anterior despacho de 21 de Maio, sendo, deste modo, insusceptível de recurso contencioso.

E, contrariamente ao sustentado pelo recorrente, esta solução não contraria nem o disposto no n.º 6 do artigo 1.º do do Decreto Regulamentar 65/83, de 12 de Julho, nem o que está consagrado no n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa.

É que, por um lado, embora naquele n.º 6 se preveja recurso para o Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes do indeferimento do requerimento de concessão de alvará para abertura de escola de condução — preceito este que, relativamente às regiões autónomas, terá de sofrer as alterações resultantes da estrutura dos governos regionais e respectivos serviços, como, aliás, está expressamente previsto no n.º 1 do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 6/82, de 12 de Janeiro, que regulamenta o ensino de condução de veículos automóveis (cf. o Decreto Legislativo Regional n.º 5/89/M, de 15 de Fevereiro, e o Decreto Regulamentar Regional n.º 13/89/M, de 15 de Junho) —, o certo é que, tendo o despacho de indeferimento da pretensão do recorrente, de 21 de Maio de 1991, sido proferido pelo Sr. Secretário Regional da Administração Pública, do Governo Regional da Madeira, dele cabia recurso directo para este Tribunal, nos termos do artigo 26.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e não qualquer outro tipo de recurso ou reclamação.

E estando, desde modo, garantido o recurso contencioso do acto que se considerou ser o lesivo dos direitos ou interesses legalmente protegidos do recorrente, também não existe qualquer violação do disposto no n.º 4 do artigo 268.º da Constituição.

5 — Em face do exposto, acordam em rejeitar o recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 15 000\$ e 8000\$.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Acidente em serviço. Elementos caracterizadores.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O acidente em serviço previsto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 38 523, de 23 de Novembro de 1951, pressupõe, como condição objectiva da atribuição do direito à pensão, a actuação de causa externa, súbita e violenta, que determina a doença, ainda quando exista já determinada predisposição mórbida, desde que esta só tenha evoluído por actuação dessa causa.*

- 2 — *O conceito de acidente de serviço assenta nos mesmos elementos do de acidente de trabalho.*
- 3 — *Não estando comprovado o nexo causal entre a doença e uma situação de stress e ansiedade geradas pela actividade profissional do recorrente, não pode a mesma ter a qualificação de acidente ocorrido em serviço.*

Recurso n.º 30 714, em que são recorrente José Miguel da Fonseca Morgado e recorrido o Secretário de Estado dos Recursos Educativos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Miguel da Fonseca Morgado, residente em Sacavém, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado dos Recursos Educativos (SERE) de 23 de Fevereiro de 1992, imputando-lhe vício de violação de lei, assim concluindo as suas alegações:

- 1.^a O recorrente devotou mais de 30 anos ao ensino;
- 2.^a Em 16 de Abril de 1991 e durante uma reunião da rede escolar realizada na Escola Secundária n.º 2 da Portela, de que era presidente do conselho directivo, sofreu um «enfarte agudo do miocárdio»;
- 3.^a Tal como consta da papeleta clínica, o acidente cardíaco ficou a dever-se a *stress* e *ansiedade* psíquica»;
- 4.^a O recorrente, antes de desempenhar as funções de presidente do conselho directivo, dirigiu a comissão instaladora da mesma Escola, o que foi um trabalho árduo e difícil por inicialmente não estar prevista uma escola com o 12.º ano mas apenas o 9.º;
- 5.^a A construção de uma escola com o 12.º ano ficou a dever-se ao esforço do recorrente, e só ficou concluída no ano lectivo de 1989-1990;
- 6.^a No fim do 2.º período de 1990-1991 viveu-se nas escolas dos ensinos básico e secundário momentos de grande tensão que recaíram sobre os elementos do conselho directivo e especialmente dos seus presidentes;
- 7.^a Quer a luta pela instalação da Escola quer a gestão da crise do 2.º período de 1990-1991, imediatamente antes da reunião da rede, implicaram um grande esforço e uma carga de trabalho muito grande para além do normal horário de trabalho;
- 8.^a Estão preenchidos todos os elementos integradores do acidente em serviço;
- 9.^a O acto recorrido viola o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 38 523, de 23 de Novembro de 1951.

Contra-alegou o SERE no sentido de não provimento do recurso, uma vez que não estão preenchidos os requisitos necessários para que o acidente possa ser considerado como acidente de serviço.

De igual entendimento é o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público.

Factos assentes:

A) Em 16 de Abril de 1991 foi lavrado o auto de notícia de fl. 31 do processo instrutor em que a chefe ou dirigente de serviço dá conta de que o recorrente foi vítima naquela data de um acidente de trabalho, tendo sido atingido o coração, de que lhe resultou enfarte agudo do miocárdio, quando se encontrava em reunião da rede escolar;

B) A vice-presidente do conselho directivo da Escola Secundária n.º 2 da Portela, Sacavém, dirigiu à coordenadora da área educativa da Grande Lisboa os ofícios n.ºs 292 e 305, de 27 e 29 de Maio de 1991, de fls. 28 a 30 e de fls. 32 e 33 do processo instrutor, em que relata as circunstâncias em que ocorreu o acidente cardíaco sofrido pelo recorrente;

C) A assessora jurídica da Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL) elaborou o parecer de fls. 18 a 21 do processo instrutor, onde conclui pela inexistência de acidente de serviço;

D) Sobre este parecer recaiu o despacho de 9 de Agosto de 1991: «Concordo. Proceda-se em conformidade.»;

E) O serviço de cardiologia do Hospital de Pulido Valente elaborou o relatório de fl. 13 do instrutor sobre o acidente cardíaco sofrido pelo recorrente;

F) Em 4 de Outubro de 1991, o recorrente apresentou ao SERE recurso hierárquico do despacho de 9 de Agosto de 1991 da directora regional de Educação de Lisboa que não considerou o acidente como sendo em serviço — fls. 22 a 25 do instrutor;

G) A assessora jurídica da DREL elaborou em 10 de Dezembro de 1991 o parecer de fls. 11 e 12 do instrutor, que é no mesmo sentido do anterior referido em C);

H) A auditoria jurídica do Ministério da Educação produziu em 6 de Fevereiro de 1992 o parecer n.º 2/92, de fls. 5 a 9 do instrutor, no qual conclui pela rejeição da qualificação do acidente como se fosse de serviço;

I) Sobre ele recaiu o despacho de 23 de Fevereiro de 1992: «1 — Visto.

2 — Homologo.

3 — Nego provimento a este recurso hierárquico, mantendo o acto recorrido, nos termos e com os fundamentos do presente parecer.

4 — Comunique-se, fundamentando, ao interessado.»

Análise jurídica:

A única questão que se mostra controvertida e que urge resolver é a de saber se o acidente cardíaco sofrido pelo recorrente pode ou não ser considerado como acidente de serviço.

O capítulo 1 do Decreto-Lei n.º 38 523, de 23 de Novembro de 1951, estatui sobre a responsabilidade do Estado por acidentes dos seus servidores directamente relacionados com o serviço. No artigo 1.º dispõe:

«A situação dos servidores civis do Estado subscritores da Caixa Geral de Aposentações que forem vítimas de acidentes em serviço regula-se pelas disposições do presente decreto-lei e ainda pelas normas legais em vigor, na parte por ele não contrariadas, relativas a aposentação extraordinária.

§ único. Aos servidores do Estado que não sejam subscritores da Caixa Geral de Aposentações ser-lhes-á aplicada a legislação sobre acidentes de trabalho.»

Resulta do texto legal que a definição de acidente de serviço tem de ser procurada no conceito de acidente de trabalho que nos é dado pela base v da Lei n.º 2127, de 3 de Agosto de 1965, como o acidente que se verifique no local e tempo de trabalho e produza directa ou indirectamente lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulte a morte ou redução na capacidade de trabalho ou de ganho.

Interessa salientar que, nos termos do n.º 4 desta base v, se a lesão, perturbação ou doença forem reconhecidas a seguir a um acidente, presume-se em consequência deste.

Também interessa ter presente que, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 38 523, não se considera acidente em serviço o que se verifica nas condições que excluam a existência da responsabilidade patronal por acidente de trabalho.

Na análise destes preceitos tem a doutrina e a jurisprudência avançado para a elaboração do conceito de acidente de serviço como sendo «o evento em que uma causa externa, súbita e violenta atinja um servidor do Estado, no local e tempo de trabalho ou em situações equiparadas, provocando-lhe directa ou indirectamente lesão corporal, perturbação funcional ou doença, ainda que a vítima tenha predisposição patológica para tal resultado, desde que este não seja unicamente em consequência de tal predisposição e esta não tenha sido dolosamente ocultada».

Neste sentido se pronunciaram os Pareceres da Procuradoria-Geral da República n.ºs 206/78 e 144/85, de 2 de Novembro de 1978 e 13 de Fevereiro de 1986, que explicitam os termos da definição, salientando que é «causa externa» a que não nasce da própria vítima, isto é, o evento que, de fora, actua sobre o sinistrado, neste produzindo determinados efeitos.

A subitaneidade da causa significa que a actuação desta se deve circunscrever a um limitado período de tempo, assim se excluindo os processos de formação lenta e progressiva, característicos das doenças profissionais, mas não os efeitos daquela que sofram evolução gradual, visto que essa característica se reporta unicamente ao momento da produção da causa e não aos seus efeitos.

Por último, considera-se que a violência traduz não apenas o dispêndio de energia física pelo agente, mas, em geral, o carácter agudo do evento para a produção dos efeitos suportados pela vítima.

Face ao regime legal e ao conceitualismo apontado, verifica-se que no caso *sub judice* não foi feita a prova concludente de que o stress e a ansiedade sejam as causas adequadas da ocorrência do enfarte do miocárdio, como consequência da situação profissional do recorrente e, em especial, de um a sobrecarga de trabalho e das vicissitudes inerentes ao funcionamento da Escola e da reunião em que participou quando foi acometido da doença.

O recorrente não concretiza sequer os factos que poderiam justificar a excessiva tensão a que se encontrava sujeito no exercício da sua actividade profissional no 2.º período do ano lectivo 1990-1991.

Por outro lado, a circunstância de as reuniões em que o recorrente participou nesse período, designadamente a que ocorreu em 16 de Abril de 1991, não serem pacíficas, e serem até polémicas, e o recorrente se evidenciar pela defesa de princípios éticos e de posições de rigor, não são, em si, indiciárias de um risco particular e específico susceptível de criar uma maior sujeição àquele tipo de doença.

Acresce que também era imprescindível demonstrar que os acontecimentos que alegadamente ocorreram a nível nacional nas escolas do ensino básico e secundário, e que são referidos de modo vago e genérico, se repercutiram no desempenho do recorrente. Ou seja, se se relacionaram directamente com a instalação da Escola da Portela de Sacavém e a actividade escolar de forma a afectar o comportamento do recorrente, exigindo-lhe um maior esforço físico e psicológico,

susceptível de desencadear o quadro clínico propício ao desencadear de doença.

Resulta de tudo o exposto que não está comprovado o nexo causal entre a doença e uma situação de stress e ansiedade geradas pela actividade profissional do recorrente, e por isso não pode dar-se por verificado um erro nos pressupostos de direito em que o despacho recorrido assenta ao excluir, no caso concreto, a qualificação do acidente como tendo ocorrido em serviço.

Nestes termos, e tudo considerado, nega-se provimento ao recurso. Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$ e a procuradoria em 50 %.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente *António Soares Póvoa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Momento processual da arguição dos vícios. Cargo dirigente. Comissão de serviço. Delegado regional do ex-IAPO.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não é atendível a arguição de novos vícios em alegação final quando o recorrente se encontrava possibilitado de o fazer no momento da apresentação da petição de recurso.*
- 2 — *A aplicação do regime constante do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, pressupõe que o cargo dirigente seja um dos referenciados na coluna de designações do mapa anexo a este diploma e não qualquer outro, salvo o caso de equiparação previsto no n.º 2 do artigo 1.º deste decreto-lei.*
- 3 — *Por consequência, não pode beneficiar do disposto no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, um engenheiro técnico agrário que havia sido nomeado, em comissão de serviço, delegado regional do ex-IAPO, ainda que o despacho de nomeação tenha feito referência ao n.º 1 do artigo 4.º daquele Decreto-Lei n.º 191-F/79.*

Recurso n.º 30 728, em que são recorrente Carlos Manuel Neves da Silva Barbas e recorrido o Secretário de Estado dos Mercados Agrícolas e Qualidade Alimentar. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Carlos Manuel Neves da Silva Barbas, engenheiro técnico agrário, residente na Quinta da Fonte Branca, Estrada Nacional n.º 4, Elvas,

recorre contenciosamente do despacho do Secretário de Estado dos Mercados Agrícolas, datado de 23 de Janeiro de 1992, «que negou provimento ao requerimento do ora recorrente em que solicitava a sua nomeação em categoria superior», nos termos e com os fundamentos constantes da petição de recurso.

A autoridade recorrida defendeu, na sua resposta, a legalidade do despacho em apreço e, nas suas alegações, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1.^a Viola o princípio da igualdade e da proporcionalidade o acto que nega a um funcionário delegado regional aquilo que a outros colegas em idênticas circunstâncias foi concedido, estando pois o acto recorrido ferido de vício de violação da Constituição por desrespeito do seu artigo 266.º, n.º 2;

2.^a Está ferido de vício de violação de lei, por erro sobre os pressupostos, o acto que violando o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, finda a comissão de serviço, recusa a nomeação do recorrente como engenheiro técnico agrário principal nos termos do n.º 2 do citado artigo 18.º, n.º 2, de acordo com os módulos de progressão na carreira, o que força à sua anulação.»

Por seu lado, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Entendo que o recurso merece provimento, devendo ser anulado o despacho recorrido por enfermar do vício de violação de lei, designadamente por contrariar o disposto no artigo 18.º, n.ºs 1, 2, alínea a), e 3, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, conforme resulta da informação jurídica de fls. 13 a 16, que analisou exaustivamente a situação factual e jurídica do recorrente e para a qual, por merecer a nossa inteira concordância e para não ser repetitiva, me permito remeter.

De resto, a entidade recorrida na resposta ao recurso sustenta, em nosso parecer, com pouca convicção o acto recorrido, pois se limita, no essencial, a relatar as diligências realizadas com vista à prática do acto, não tendo apresentado alegações.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A matéria de facto para o efeito relevante é a seguinte:

A) O recorrente foi admitido no ex-IAPO em 1 de Outubro de 1982, no regime de «contrato individual de trabalho a prazo», para exercer funções correspondentes às de engenheiro técnico agrário de 2.^a classe (documento de fls. 31 e 32 do processo instrutor);

B) Por despacho de 31 de Março de 1983 do presidente da direcção do ex-IAPO, o recorrente foi admitido no quadro deste organismo, sendo-lhe contado, para efeito de antiguidade, o tempo prestado durante a vigência do contrato referido em A) — documento de fls. 35 e seguintes do processo instrutor);

C) Por despacho do presidente da direcção do IAPO, de 24 de Janeiro de 1986, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 7 de Junho de 1986, o recorrente, que era engenheiro técnico agrário de 2.^a classe do mencionado quadro, foi nomeado, em comissão de serviço, delegado regional do IAPO (documento de fl. 42 do processo instrutor);

D) O referido despacho teve vista do Tribunal de Contas em 23 de Junho de 1986 (documento citado na última alínea);

E) Também com data de 24 de Janeiro de 1986 foi emitido, pelo Secretário de Estado da Alimentação, um despacho nomeando o recorrente, em comissão de serviço, delegado regional do IAPO, nos

termos do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79 (documento de fl. 39 do processo instrutor);

F) A comissão de serviço do recorrente foi sucessivamente renovada até 4 de Janeiro de 1991 (documento de fl. 14);

G) Em 19 de Agosto de 1991 o recorrente, porque lhe fora mantida a categoria de engenheiro técnico agrário de 2.^a classe, requereu ao Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação que lhe fosse reconhecido o direito ao provimento em categoria superior nos termos do artigo 18.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 323/89 (documento de fls. 11 e seguintes);

H) Em 13 de Setembro de 1991 foi elaborado por um consultor jurídico do IROMA o parecer documentado a fls. 13 e seguintes, que se dá como reproduzido, apoiando a pretensão do ora recorrente;

I) Todavia, ouvida a Direcção-Geral da Administração Pública, esta, por ofício datado de 22 de Janeiro de 1992, pronunciou-se em sentido desfavorável, entendendo que ao interessado «não é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, em virtude de o cargo de delegado regional de Évora do ex-IAPO, por ele desempenhado, não ter sido equiparado a qualquer cargo dirigente» (documento de fls. 18 e 19);

J) Em 23 de Janeiro de 1992 foi elaborada uma informação por uma adjunta do Gabinete do Secretário de Estado da Alimentação, concordando com a posição assumida no ofício referido na alínea antecedente (documento de fls. 14 e seguintes do processo instrutor);

K) Sobre a referida informação recaiu, na mesma data, o despacho ora impugnado de «concordo» (documento citado na alínea anterior).

Antes de mais importa delimitar o âmbito do presente recurso contencioso, de acordo com a jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal, que sempre tem afirmado não ser lícito ao recorrente, em sede de alegações, arguir novos vícios ao acto impugnado quando estava em condições de o atacar por essa via no momento da apresentação da respectiva petição.

Deixa-se, por isso, inconsiderada a invocação do vício de violação dos princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade apenas feita pelo recorrente na alegação final, circunscrevendo-se assim o âmbito do recurso à apreciação do vício de violação de lei, por erro sobre os pressupostos.

Vejamos, pois.

Argumenta o recorrente da seguinte forma:

Foi funcionário do ex-IAPO, com a categoria de engenheiro técnico agrário de 2.^a classe desde 1 de Outubro de 1982, tendo sido nomeado, por despacho do Secretário de Estado da Alimentação de 24 de Janeiro de 1986 (publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 10 de Julho de 1986), em comissão de serviço, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, delegado regional do mencionado Instituto, cargo dirigente, segundo o mapa anexo ao despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas de 1 de Outubro de 1982 (publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 16 de Novembro de 1982). Situação esta que manteve, ininterruptamente, até 4 de Janeiro de 1991.

Deste modo, tendo sido o Decreto-Lei n.º 191-F/79 revogado pelo Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, que reformulou o Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública, de acordo com o disposto no artigo 18.º deste último diploma legal, finda a referida comissão de serviço, deveria o recorrente ter obtido provimento em categoria

superior à que possuía à data da nomeação, ou seja, na categoria de engenheiro técnico agrário principal, atentos os dois módulos de três anos completos que lhe permitiam essa promoção na carreira.

Entendimento diferente é defendido pela autoridade recorrida com fundamento principal na circunstância de o cargo dirigente exercido pelo recorrente não corresponder a nenhum dos mencionados no mapa anexo ao Decreto-Lei n.º 191-F/79 nem ter sido proferido despacho de equiparação nos termos do n.º 2 do artigo 1.º deste diploma legal. Por conseguinte, faltaria o pressuposto da aplicação ao recorrente do regime contido no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89.

Apreciando.

Na sequência da implementação do regime do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, que veio reestruturar as carreiras do funcionalismo da Administração Pública e corrigir determinadas anomalias, foi proferido pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas um despacho, datado de 1 de Outubro de 1982 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 16 de Novembro de 1982), fixando o quadro do pessoal do IAPO.

Dele constava, na coluna relativa ao «pessoal dirigente», a categoria de «delegado regional», a que correspondia a letra de vencimento «F», aditada na alínea «C», com a indicação de que se tratava de «lugar preenchido em comissão de serviço, sendo o recrutamento efectuado entre engenheiros técnicos agrários».

Todavia, e como tem reconhecido a jurisprudência deste Supremo Tribunal (cf., designadamente, os acórdãos de 11 de Outubro de 1990 e de 1 de Outubro de 1992, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 25 134 e 29 458), o regime constante do Decreto-Lei n.º 191-F/79, e, por consequência, o instituído posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 323/89, pressupõe que o cargo dirigente seja um dos referenciados na coluna de designações do mapa anexo àquele Decreto-Lei n.º 191-F/79 (cf. o respectivo artigo 1.º, n.º 1) e não qualquer outro, salvo o caso de equiparação prevista no n.º 2 do artigo 1.º deste diploma legal, de acordo com critérios gerais a definir, previamente, por resolução do Conselho de Ministros, ouvida a Secretaria de Estado da Administração Pública.

Ora, o cargo de «delegado regional» em discussão nos autos, integrado embora na categoria de «pessoal dirigente» prevista no mapa anexo ao referido despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas de 1 de Outubro de 1982, não é de modo nenhum inserível em qualquer dos cargos dirigentes fixados no mapa anexo ao Decreto-Lei n.º 191-F/79, como seria indispensável para o efeito pretendido pelo recorrente.

Nem, por outro lado, houve qualquer despacho de equiparação nos termos do citado n.º 2 do artigo 1.º deste diploma, o que aliás se compreende até pela circunstância de à categoria de «delegado regional» corresponder a letra «F» de vencimento, quando ao último dos cargos dirigentes do Decreto-Lei n.º 191-F/79, «chefe de divisão», o legislador atribuiu a letra «D».

Nenhuma consequência é, pois, lícito retirar, a favor da tese do recorrente do facto de o mapa anexo ao referido despacho mencionar na nota «C» que o lugar seria preenchido em «comissão de serviço», instrumento que não é privativo dos cargos dirigentes do Decreto-Lei n.º 191-F/79, nem da denominação, em si, de «pessoal dirigente», que, para efeitos diversos, poderá ser atribuída a outros cargos para além dos previstos neste último diploma legal.

Aparentemente mais séria é a objecção de que o recorrente, ainda que sem fundamento legal, teria sido nomeado por despacho do Secretário de Estado da Alimentação, de 24 de Janeiro de 1986, em comissão de serviço, delegado regional do aludido Instituto com invocação expressa do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79. Donde lhe adviria o direito à aplicação integral do regime constante deste diploma, bem como do Decreto-Lei n.º 323/89.

Mas não é assim.

A simples invocação do n.º 1 do artigo 4.º daquele decreto-lei que preceitua que «a comissão de serviço será [...] a única forma de provimento do pessoal dirigente», exarada no acto de nomeação do recorrente, não tem a virtualidade de o investir num dos cargos dirigentes do Decreto-Lei n.º 191-F/79. Tal não diz o despacho em apreço nem se retira da sua interpretação, pelo que a titularidade do recorrente num desses cargos nunca se poderia ter solidificado na ordem jurídica por ausência de impugnação contenciosa ou de revogação do acto.

O que efectivamente se radicou na esfera jurídica do recorrente foi antes, e tão-só, a sua nomeação em «comissão de serviço» para um cargo dirigente que não era nenhum dos indicados nesse decreto-lei mas antes no despacho de 1 de Outubro de 1982, como aliás se refere tanto no diploma de provimento (fl. 40 do processo instrutor) como no do termo de posse (fl. 24 dos autos).

E, no mesmo sentido, é ainda invocável um argumento suplementar.

Ao contrário do que o recorrente afirma, o despacho de 24 de Janeiro de 1986, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 10 de Julho de 1986 (e que não consta dos autos que tenha sido rectificado), não é da autoria do Secretário de Estado da Alimentação, mas do presidente do ex-IAPO.

Facto, aliás, que não podia ser desconhecido do recorrente, o qual na sua alegação não reagiu, como poderia ter feito, à informação constante de fls. 5 a 7 do processo instrutor que chama a atenção para a eventual existência de dois despachos de nomeação emitidos no mesmo dia, um dos quais publicado no *Diário da República* (o do presidente do ex-IAPO) e outro não publicado, por conseguinte ineficaz (o do Secretário de Estado da Alimentação).

Ora, quanto ao primeiro, nem sequer vem alegado que tivesse sido proferido com invocação do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, aliás, como acabamos de ver, irrelevante para o fim visado pelo recorrente.

Temos, pois, de concluir que não era aplicável à situação do recorrente o disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89.

Improcedendo assim o vício que vem imputado ao acto recorrido, accorda-se em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria fixadas, respectivamente, em 15 000\$ e 8000\$.

— Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Violação do dever legal de correcção.

Doutrina que dimana da decisão:

O arguido que, em dois documentos dirigidos ao seu superior hierárquico, sem conhecimento de outros funcionários, faz, com intenção, uma viva, longa, áspera, contundente crítica a censuras do seu superior que tem por injustificadas, e em defesa própria e do serviço que lhe está confiado, falta ao dever geral de correcção previsto no artigo 3.º, n.ºs 4, alínea f), e 10, revela má compreensão dos deveres funcionais e comete infracções disciplinares previstas pelo artigo 23.º, n.º 2, alínea d), disposições citadas no Estatuto Disciplinar.

Recurso n.º 30 772, em que são recorrentes a Câmara Municipal do Porto e José Joaquim Nicolau Manso e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

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

José Joaquim Nicolau Manso, técnico superior da Câmara Municipal do Porto, residente naquela cidade, na Rua de Faria Guimarães, 151, 5.º, interpôs, para o Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, recurso contencioso da deliberação da referida Câmara Municipal de 10 de Julho de 1990, que, precedendo processo disciplinar, lhe aplicou a pena principal de inactividade graduada em um ano e a pena acessória de cessação da comissão de serviço como chefe da Divisão do Património da Direcção dos Serviços de Finanças.

Invocou os vícios de desvio de poder e de violação de lei, por erro nos pressupostos de facto e de direito.

A entidade recorrida contestou defendendo a legalidade do acto impugnado.

As partes alegaram, mantiveram as suas posições mas o recorrente abandonou a arguição do vício de desvio de poder.

O Sr. Juiz, precedendo parecer do magistrado do Ministério Público no mesmo sentido, julgou verificar-se o vício de violação de lei, porque se impunha a suspensão da pena aplicada, concedeu provimento ao recurso e anulou o acto impugnado.

Desta decisão recorreram a Câmara Municipal e o interessado, este subordinadamente, que alegaram.

A recorrente Câmara Municipal concluiu deste modo:

1) O recorrente é licenciado em Direito e Teologia e como tal tinha especial obrigação de se consciencializar da responsabilidade da sua conduta;

2) Por isso, e pelo cargo que ocupava — chefe de divisão —, é extremamente elevado o grau da sua culpabilidade;

3) Por outro lado, inexistente qualquer atenuante especial a favor do recorrente;

4) E milita contra ele a agravante especial da acumulação de infracções;

5) Em face do exposto, ou seja, ponderado o grau de culpabilidade, o comportamento do arguido e as circunstâncias da infracção, não se justificava o comportamento da suspensão da pena à luz da disciplina do artigo 33.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, que assim foi infringido pela aliás douta sentença em apreço;

6) De resto, a apreciação das circunstâncias capazes de justificar a suspensão da pena é da discricionariedade da autoridade punitiva, não tendo que ser apreciada pelo Tribunal, que assim exorbitou da sua esfera de competência, invadindo a da Administração — acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de Dezembro de 1986, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 362, p. 581.

Formulou o recorrente as conclusões seguintes:

1.ª Os escritos em questão (ofício n.º 94/90 e informação n.º 7/90), de onde foram extraídas as expressões consideradas gravemente desrespeitosas, constituíram respostas a acusações infundadas e injustas do superior do ora recorrente, as quais punham em causa a competência e o zelo do recorrente e dos serviços que ele dirigia;

2.ª O recorrente tinha o direito e o dever de dar pronta resposta a tais acusações;

3.ª As razões e circunstâncias que determinaram a actuação do recorrente tiram às expressões usadas a carga de ofensa que as mesmas poderiam ter se proferidas sem motivação e com outros objectivos;

4.ª Em suma, não constitui infracção disciplinar a resposta do chefe da Divisão do Património ao director do Serviço de Finanças, em que aquele, num estilo vigoroso, forte, frontal e ressentido, repõe a verdade de factos deturpada por este;

5.ª Ao considerar infringido o dever de correcção, a deliberação impugnada e a sentença, ora recorrida, ofendem o artigo 3.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar;

6.ª Aliás — e na pior perspectiva, o que só por hipótese se admite —, se se viesse a entender que o ora recorrente se havia excedido na exercitação do seu direito e dever de resposta, então a sua actuação infraccional só poderia ser integrada, no máximo, na falta genericamente prevista no artigo 23.º, n.º 1 (má compreensão dos deveres funcionais) e por referência à falta prevista no n.º 2, alínea d), da mesma disposição do Estatuto Disciplinar (falta de correcção para com os superiores). Daí a violação de lei, por errada aplicação do artigo 25.º, n.º 2, alínea a), do referido Estatuto.

As partes contra-alegaram.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal emitiu o seguinte duto parecer:

«A meu ver, a douta sentença recorrida, ao considerar impor-se, no caso, a suspensão da pena disciplinar, merece a censura apontada pela entidade agravante/recorrida.

Com efeito, é de considerar, aliás na linha de orientação da jurisprudência deste Supremo Tribunal, que a suspensão da pena disciplinar inclui-se na actividade discricionária da entidade detentora do poder de punir (cf., entre outros, os acórdãos de 14 de Março de 1991, recurso n.º 26 995, e de 3 de Maio de 1990, recurso n.º 27 246).

Logo, está vedado ao Tribunal substituir à decisão da autoridade administrativa a sua própria decisão.»

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

Está assente a seguinte matéria de facto com relevo para a decisão da causa:

1 — Joaquim dos Santos Carvalho, director dos Serviços de Finanças da Câmara Municipal do Porto autuou, em 14 de Fevereiro de 1990, José Joaquim Nicolau Manso, chefe da Divisão do Património, pelas infracções disciplinares descritas no artigo 23.º, n.º 2, alínea d), e artigo 26.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local.

2 — A Câmara Municipal deliberou instaurar processo disciplinar ao arguido e foi nomeado para o organizar um magistrado do Ministério Público.

3 — Foram ouvidos o participante, as testemunhas indicadas no auto e o arguido.

4 — O instrutor do processo deduziu artigos de acusação e considerou que a conduta do arguido se enquadrava no artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), e é punida com a pena de inactividade estabelecida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 11.º e n.º 5 do artigo 12.º, agravando a sua responsabilidade a circunstância da acumulação prevista no artigo 31.º, n.ºs 1, alínea g), e 4, disposições do Estatuto Disciplinar.

5 — O arguido respondeu, juntou documentos e arrolou testemunhas, que foram inquiridas.

6 — O Sr. Instrutor elaborou então o relatório final em que deu como provados os factos que se transcrevem:

«O arguido fez em 29 de Janeiro último chegar ao gabinete do Sr. Director dos Serviços de Finanças da mesma Câmara — licenciado Joaquim dos Santos Carvalho —, e a este dirigido, o ofício n.º 94/90-C, por si assinado, datado de 26 do mesmo mês, que se acha a fl. 6.

Em tal ofício, o arguido, pretendendo responder à informação n.º 2/90, de fl. 17 dos autos, do Sr. Director dos Serviços de Finanças, não obstante não lhe ter sido solicitada nem lhe caber prestar qualquer informação sobre o caso já versado, escreveu:»

a) Em primeiro lugar, e na opinião do signatário, a informação produzida é totalmente fora de propósito, inoportuna;

b) A que propósito, depois, o Sr. Director traz à colação o inventário dos bens patrimoniais do Município e se vem falar em 'transformações, falhas e desajustamentos', assuntos que nada tinham a ver com aquele processo?

Parece mais que elementar que apenas se deveria concordar ou não com o esclarecimento ou pedir outros esclarecimentos e não fazer as considerações que ali não tinham o menor cabimento;

c) Contudo, para além do despropósito referido, o Sr. Director ignora ou parece ignorar factos que estão, ou devem estar, dentro do âmbito normal do conhecimento do Sr. Director dos Serviços de Finanças;

d) O Sr. Director ignorou ou pareceu ignorar que, de facto, existe um inventário geral de bens municipais [...];

e) Ignorou ou pareceu ignorar que há seis anos foi contratado como tarefeiro [...];

f) Ignorou ou pretendeu ignorar que a empresa NORMA, que o Sr. Director, então técnico economista, acompanhou de perto, pro-

duziu um documento onde se compendiam as normas e directrizes para a elaboração do inventário dos bens municipais;

g) Por fim, o Sr. Director ignorou ainda ou pretendeu ignorar que o chefe da Divisão, quer verbalmente quer por escrito, já lhe apresentou elementos suficientes para que fossem tomadas as acções [...];

h) Por último, quando se vem falar na necessidade de 'transformações' para 'colmatar as falhas e desajustamentos existentes' nos serviços, por que é que o Sr. Director não promoveu e desencadeou antes as acções suficientes e necessárias?;

i) Por que não se deu seguimento à proposta que o chefe da Divisão do Património lhe entregou em Outubro de 1988 para a reestruturação da Divisão do Património [...];

j) Em suma, já que se não actuou de *motu proprio*, parece que se deveria pelo menos encaminhar propostas apresentadas;

l) Concluindo, diga-se que, apesar da perda de tempo que escritos desta natureza representam para o signatário, nunca se deixará de dar resposta a afirmações produzidas por quem quer que seja, desde que, no entender do chefe da Divisão, contenham acusações indevidas ou sejam incorrectas ou injustificadas.»

7 — Em referência a estes factos, registou o Sr. Instrutor:

«As expressões e frases supra-extractadas, utilizadas de caso pensado pelo arguido, denotam falta de respeito e de consideração pelas qualidades profissionais e intelectuais do licenciado Joaquim dos Santos Carvalho, para além de significarem um afrontamento directo ao mesmo, enquanto seu superior hierárquico, pelo que ocorreu violação do dever de correcção previsto na alínea f) do n.º 4 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar.»

8 — Foram ainda dados como provados os factos seguintes:

«Mais tarde, em 7 de Fevereiro passado, o arguido, intentando responder ao parecer de fls. 29 e 29 v.º, que aqui se dá por reproduzido, remeteu ao Sr. Director dos Serviços de Finanças da Câmara Municipal do Porto a informação n.º 7/90-C, junta a fls. 30 e 31, mais uma vez, sem que nada a justificasse, pois que o processo a que se reporta já estava para despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal.

E, aí, além do mais, escreveu o seguinte:

a) Porque não admito nem consentirei que seja deturpada a verdade dos factos tal como se passaram [...];

b) O Sr. Director leu a informação que imediatamente antecede à sua informação? Pois se a leu, devia também ter lido que a DSO ficou na posse das chaves do prédio [...];

c) «A parte da informação do Sr. Director que se assinalou com 3, revela, no mínimo, que se informa sem se ler o processo, se considerarmos apenas a hipótese mais favorável.»

9 — No relatório, o Sr. Instrutor acrescentou:

«E, não obstante estar ciente de que o Sr. Director bem lera o ofício que se encontra a fl. 22 e vira a informação que se acha a fl. 22 do chefe da Divisão, e ser de admitir que a razão não estivesse do seu lado, ainda comentou:

«a) Se leu as frases citadas, por que é que o Sr. Director veio dizer 'por aquela Divisão não é indicada a opção que melhor defende os interesses da Câmara?';

b) É caso para aqui perguntar: qual o papel de um director dizer apenas que se concorda quando se concorda, e bater nos serviços quando se tem outra opinião?»

10 — O Sr. instrutor referiu:

«O arguido, ao utilizar as frases e expressões transcritas nos n.ºs 8 e 9, visou intencionalmente atingir a pessoa do Sr. Director dos Serviços de Finanças da Câmara Municipal do Porto, pondo em causa as suas qualidades profissionais, morais e intelectuais.

E sendo ele licenciado em Direito e em Teologia, ao dirigir-se nos termos em que o fez, desrespeitou grave e manifestamente o seu superior hierárquico e por motivos relacionados com o exercício das suas funções, pelo que violado foi o dever geral de correcção estabelecido na alínea f) do n.º 4 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar.»

11 — O Sr. Instrutor escreveu:

«Os factos expostos, na medida em que se trata de condutas que atentam gravemente contra o prestígio e dignidade de funcionário, integram a prática, pelo arguido, de duas infracções disciplinares previstas e punidas pelas disposições conjugadas da alínea a) do n.º 2 e n.º 1 do artigo 25.º, alínea d) do n.º 1 do artigo 11.º e n.º 5 do artigo 12.º, que têm os efeitos estabelecidos nos n.ºs 5, 6 e 7 do artigo 13.º, todos do Estatuto Disciplinar.

Agrava a sua responsabilidade a circunstância agravante de acumulação prevista no n.º 1, alínea g), e n.º 4 do artigo 31.º do Estatuto Disciplinar.

Beneficia, por outro lado, da atenuante especial estabelecida na alínea a) do artigo 29.º do mesmo Estatuto, a prestação de serviço por mais de 22 anos, com reconhecimento público dos bons serviços prestados.»

12 — Concluiu:

«Face ao exposto, ponderando os parâmetros estabelecidos no artigo 28.º do Estatuto Disciplinar e considerando que:

a) O arguido praticou duas infracções disciplinares que atentam gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário a que cabe a pena de inactividade;

b) Há lugar à aplicação de uma só pena, nos termos do disposto no artigo 14.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar;

c) Nada consta em seu desfavor do certificado do registo disciplinar;

d) Ao arguido foi atribuída, por deliberação da Câmara Municipal, a medalha de bons serviços em cobre;

e) Se têm por verificadas as condições da suspensão da pena prevista no n.º 1 do artigo 33.º do citado diploma;

Proponho:

1 — A aplicação ao arguido, licenciado José Joaquim Nicolau Manso, a pena de inactividade por 14 meses;

2 — Que a pena seja suspensa pelo período de dois anos.»

13 — O presidente da Câmara Municipal formulou a seguinte proposta:

«1 — No seu relatório final, o ilustre instrutor, depois de considerar verificada a existência material das faltas imputadas ao arguido, de ter procedido à sua qualificação e de haver examinado a sua gravidade, concluiu pela aplicação da pena de inactividade por 14 meses, com suspensão da respectiva execução pelo período de dois anos.

2 — Vistos os autos, não posso deixar de salientar o escrúpulo, a isenção e a profundidade postos pelo digno magistrado ao serviço

da instrução, bem como a objectividade e a argúcia que presidiram à elaboração daquele relatório.

3 — Não obstante isso, e salvo sempre o muito e merecido respeito pelo distinto representante do Ministério Público, permito-me discordar, em parte, da proposta por ele formulada e, naturalmente, também de alguns dos argumentos em que ela se baseou.

4 — Em primeiro lugar, entendo que a conduta indiciadamente atribuída ao arguido poderia, em rigor, ter sido subsumida à previsão do artigo 26.º, n.º 2, alínea a), do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (EDFAACRL) — injúria ou desrespeito grave a superior hierárquico, nos locais de serviço —, punível, em abstracto, com as penas de aposentação compulsiva ou de demissão.

5 — A integração desse comportamento no quadro do artigo 25.º, n.º 2, alínea a), do EDFAACRL (injúria ou desrespeito grave a superior hierárquico, fora do serviço, por motivos relacionados com o exercício das suas funções), traduz-se, aparentemente, e desde logo, numa posição de 'benevolência prévia', sem embargo de, perante o princípio geral da atipicidade, vigente em matéria disciplinar, poder entender-se que o procedimento em causa era susceptível de atentar gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário ou da função (a que corresponderia a pena de inactividade), mas não inviabilizava a manutenção da relação funcional (o que implicaria as sanções da aposentação compulsiva ou da demissão).

6 — Em segundo lugar, o Sr. Instrutor dá como assente que o arguido beneficia da atenuante especial estabelecida no artigo 29.º, alínea a), do EDFAACRL, em face da prestação de serviço por mais de 22 anos, com reconhecimento público dos bons serviços prestados, reconhecimento esse que teria consistido na atribuição, pelo executivo municipal, da medalha de cobre.

7 — Ora, e antes de mais, esta circunstância atenuante implica, nos termos da lei, 'a prestação de mais de 10 anos de serviço com exemplar comportamento e zelo', requisito este que se me afigura não resultar, por si só, da mera concessão daquela medalha de cobre [...]

8 — Por outro lado, o nosso ordenamento jurídico não consagra 'regra definitiva sobre os efeitos concretos da verificação de circunstâncias atenuativas' (cf. Dr. Manuel Leal Henriques, *Procedimento Disciplinar*, 2.ª ed., p. 109), pelo que daí não deriva, necessariamente, e por exemplo, a suspensão da pena.

9 — Em terceiro lugar, o Sr. Instrutor apontou para a ocorrência, no caso, da circunstância agravante especial da acumulação de infracções, contemplada no artigo 31.º, n.º 1, alínea g), do EDFAACRL.

10 — E não será despicando notar, a título meramente incidental, que, por faltas de natureza idêntica, o arguido foi advertido, por unanimidade do executivo, em reunião de 20 de Julho de 1989 (cf. *Boletim CMP*, n.º 2816, p. 1186) [...]

11 — Em quarto lugar, a suspensão da pena não parece justificar-se, atendendo ao grau de culpabilidade e ao comportamento do arguido, assim como às circunstâncias das infracções que ele cometeu.

12 — 'A suspensão [...]' tem por base uma culpabilidade marcadamente diminuída, bom comportamento anterior do arguido e circunstâncias particulares que acompanharam a infracção. Só deverá, pois, usar-se quando a simples ameaça da punição seja suficiente

para corrigir um arguido que normalmente é cumpridor' (Dr. Manuel Leal Henriques, *ob. e ed. cit.*, p. 117).

13 — Em minha opinião, não é esta a hipótese que aqui se contempla, como decorre de todo o exposto e do mais que se colhe da leitura do processo, conforme se assinala no relatório final, aqui dado, nesse aspecto, por inteiramente reproduzido.

14 — Em contrapartida, penso que, ponderando os aspectos positivos da carreira do arguido como funcionário, a pena de inactividade pode ser fixada no mínimo legal de 1 ano, em lugar dos 14 meses que vêm sugeridos, mas sem a suspensão da sua execução.

15 — Finalmente, e em consequência da aplicação, que preconizo, da sanção principal da inactividade, graduada em um ano, é meu parecer que deve ser aplicada ao arguido a pena acessória da cessação da comissão de serviço como chefe da Divisão do Património desta Câmara Municipal (artigo 27.º, n.º 2, do EDFAACRL).

16 — Em consequência, proponho que a Câmara Municipal do Porto tome, por escrutínio secreto, uma deliberação do seguinte teor:

'Nos termos e pelos fundamentos constantes da proposta do presidente do executivo, e em conclusão do processo disciplinar instaurado contra o licenciado José Joaquim Nicolau Manso, aplica-se ao arguido a pena disciplinar de inactividade pelo período de um ano, bem como a pena acessória da cessação da sua comissão de serviço como chefe da Divisão do Património desta Câmara Municipal.'

A Câmara Municipal aprovou por 12 votos a favor e 1 abstenção, em votação por escrutínio secreto, essa proposta.

Vejam.

O arguido, no ofício datado de 26 de Janeiro de 1990 e na informação de 7 de Fevereiro, dirigidos ao director dos Serviços de Finanças, usou as expressões transcritas — que constituem críticas vivas a actuações do seu superior hierárquico.

O arguido teve a intenção de se dirigir desse modo ao director dos Serviços.

Faltou manifestamente, por duas vezes, ao dever geral de correcção previsto no artigo 3.º, n.ºs 4, alínea f), e 10, do Estatuto Disciplinar.

Mas há que ter em conta que o ofício e a informação foram remetidos directamente ao director dos Serviços de Finanças, não se possibilitando desde logo conhecimento por outros funcionários; o arguido pretendia responder a censuras daquele director; o arguido e o director tinha a mesma categoria de chefe de divisão e o arguido fora já superior hierárquico do agora director.

Afirma o arguido que utilizou um estilo duro, vigoroso, forte, frontal e ressentido.

Podemos acrescentar, incorrecto.

Não se vê dos autos, porém, que o arguido tenha injuriado ou desrespeitado gravemente o director dos Serviços dentro ou fora do serviço.

As expressões referidas são uma longa, áspera, contundente crítica a censuras do director dos Serviços que o arguido tinha por injustificadas e em defesa própria e do serviço que lhe estava confiado.

As condutas do arguido que configuram, como é de toda a evidência, objectiva e subjectivamente, infracções disciplinares (o arguido não podia licitamente dirigir-se daquele modo ao seu superior hierárquico), não se integram no disposto no artigo 25.º, n.º 2, alínea a) — e muito menos no artigo 26.º, n.º 2, alínea a) — mas no artigo 23.º, n.º 2, alínea d), do Estatuto Disciplinar.

O arguido, por má compreensão dos deveres funcionais, não usou de correcção para com o seu superior hierárquico.

Podia responder, mas em termos próprios, às censuras feitas, com ou sem razão, pelo director dos Serviços.

A diferente qualificação dos ilícitos disciplinares a que agora se procedeu leva à revogação da sentença e à anulação da deliberação da Câmara Municipal do Porto.

Pelo exposto, dão provimento ao recurso do recorrente, revogam a sentença, anulam a deliberação da Câmara Municipal do Porto e julgam prejudicado o recurso da Câmara Municipal.

Sem custas.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Apelação. Artigo 39.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Doutrina que dimana da decisão:

Deve ser ordenada a apensação requerida, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 39.º, com referência ao n.º 1 do artigo 38.º, ambos da LPTA, quando em recursos contentiosos, interpostos separadamente, pelos mesmos recorrentes, se impugnarem, com invocação dos mesmos fundamentos jurídicos, actos distintos mas contidos no mesmo despacho.

Recurso n.º 30 888, em que são recorrentes Jorge Augusto Caetano da Silva José de Mello e outro e recorrido o Secretário de Estado do Tesouro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — Jorge Augusto Caetano da Silva José de Mello e José Manuel da Silva José de Mello, ambos com os demais sinais dos autos, ligados, recorrem, neste processo, do acto contido no Despacho Normativo n.º 46/92, de 21 de Fevereiro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 86, de 11 de Abril, da autoria do Secretário de Estado do Tesouro, que fixou em 20 191\$50 o valor por acção da sociedade nacionalizada Sociedade Geral de Comércio, Indústria e Transportes, S. A. R. L.

Pedem a sua declaração de nulidade ou, se assim não se entender, a sua anulação com fundamento em violação de lei e vício de forma.

Como fundamentos do recurso alegam, em síntese:

1 — Usurpação de poder:

O acto recorrido foi praticado ao abrigo de competência fixada no artigo 14.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, o qual é incons-

titucional por permitir que a Administração, unilateralmente, fixe o valor das indemnizações devidas por força de nacionalização, o que apenas cabe à função jurisdicional.

E por ele foi negado aos recorrentes o direito de requerem que a justa indemnização fosse fixada mediante recurso a tribunal arbitral, pois que, fixando os valores em função da Lei n.º 80/77, não permite a oposição dos indemnizados por via de recurso à comissão arbitral, já que pelo artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, foram extintas todas as comissões arbitrais e o artigo 12.º do mesmo diploma revogou o artigo 16.º da Lei n.º 80/77 e o Decreto-Lei n.º 51/86.

A Sociedade Geral era titular de 60 000 acções da CUF — Companhia União Fabril, S. A. R. L., e de 23 340 acções do Banco Fonsecas e Burnay, S. A. R. L.

No cálculo do valor da carteira de acções da Sociedade Geral, que constituem basicamente a universalidade do seu património, foram ignorados por completo os acórdãos transitados em julgado das comissões arbitrais que se constituíram para fixar as indemnizações nos casos das empresas referidas e tomados em consideração os valores fixados por despachos governamentais.

Ora, as comissões arbitrais citadas são verdadeiros tribunais arbitrais e as suas decisões, uma vez transitadas em julgado, impõem-se a entidades públicas e privadas.

O Governo, ao ignorar as referidas decisões, está a usurpar um poder jurisdicional e a constituir-se juiz em causa própria, substituindo-se àqueles órgãos judiciais na fixação dos montantes indemnizatórios.

2 — Violação de lei:

Por o acto impugnado não acatar decisões judiciais definitivas e executórias (das comissões arbitrais), com violação directa dos artigos 208.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, 677.º e 673.º do Código de Processo Civil e 26.º da Lei n.º 31/86, de 26 de Agosto (este último aplicável por analogia).

Por violação, o direito de propriedade privada tutelada pela Constituição da República Portuguesa e pela lei (artigos 62.º, n.º 2, e 82.º da Constituição da República Portuguesa, 1.º da Lei n.º 80/77 e Decreto-Lei n.º 332/91), ao atribuir aos recorrentes indemnização inadequada por insuficiente e até patentemente irrisória.

Porque o artigo 14.º da Lei n.º 80/77, ao abrigo do qual foi emitido o acto impugnado, já estava revogado expressamente pela alínea b) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 331/91, de 6 de Setembro.

3 — Vício de forma:

Por carência dos fundamentos de facto e de direito que levaram a fixar o valor da empresa, contra o disposto no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, quando a tal estava sujeito, atenta a natureza da matéria em questão — privação de um direito individual fundamental.

II — Após a resposta da autoridade recorrida, com remessa do processo administrativo, o Ex.º Magistrado do Ministério Público requereu a apensação ao presente recurso do recurso n.º 30 889.

Invocou, para o efeito, o disposto nos artigos 38.º, n.º 2, e 39.º, n.ºs 1 e 2, do LPTA, com os seguintes fundamentos: em ambos os recursos são os mesmos recorrentes que impugnam com iguais fundamentos jurídicos actos contidos no mesmo despacho, acrescentando que há um único processo instrutor.

III — Recorrentes e autoridade recorrida nada opuseram à requerida apensação.

IV — Foram colhidos vistos.

V — Decidindo.

O recurso n.º 30 889, interposto pelos mesmos coligados e identificados recorrentes, e na mesma data da interposição do presente recurso, tem por objecto o acto administrativo, contido no despacho normativo, aludido em supra I, o qual fixou em 15 004\$ o valor de cada acção da SOGEFI — Sociedade de Gestão e Financiamento.

Nele requerem a declaração de nulidade do acto impugnado e, se assim não for entendido, seja o mesmo anulado pelos invocados fundamentos de violação de lei e de vício de forma.

Como fundamentos jurídicos alegaram, nos mesmos termos em que o fizeram no presente recurso, os referidos vícios de usurpação de poder, violação de lei e vício de forma.

Estamos, assim, perante dois recursos contenciosos, interpostos pelos mesmos recorrentes, nos quais são impugnados, separadamente, com os mesmos fundamentos jurídicos, actos distintos, mas contidos no mesmo despacho.

Tanto basta para se concluir que, no caso, deve ser ordenada a requerida apensação, conforme resulta do disposto no n.º 1 do artigo 39.º da LPTA, referido ao disposto no n.º 1 do artigo 38.º, também da LPTA.

Assim, acordam em deferir ao requerido, determinando que se apense a este o processo de recurso contencioso n.º 30 889 e se cumpra o disposto no n.º 1 do artigo 22.º da LPTA.

Sem custas.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Acção sobre contrato administrativo. Rejeição do recurso contencioso. Acto destacável.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Tendo a deliberação camarária determinado a denúncia de contrato de exploração e concessão de café pertencente ao município, só mediante a interposição da acção sobre contrato administrativo, prevista nos artigos 71.º e 72.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), poderia o tribunal conhecer de tal matéria e sobre ela emitir pronúncia.*
- 2 — *Tendo a concessionária interposto recurso contencioso para obter a anulação daquela deliberação, deve o mesmo ser rejeitado por manifesta ilegalidade da interposição, dado o disposto no artigo 51.º, n.º 1, alínea g), do Estatuto*

dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), uma vez que não se trata de acto administrativo destacável respeitante à formação e à execução daquele contrato administrativo.

Recurso n.º 31 489, em que são recorrente a Câmara Municipal de Penacova e recorrido o Café Turismo de Penacova, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O Café Turismo de Penacova, L.^{da}, com sede em Penacova, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra recurso contencioso de anulação da deliberação de 17 de Maio de 1991 da Câmara Municipal de Penacova (CMP).

Por sentença de 16 de Setembro de 1992, foi dado provimento ao recurso e anulada aquela deliberação, por falta de fundamentação.

Inconformada com o assim decidido, recorre a CMP, produzindo alegações que terminam com este conclusivo:

1.^a O contrato de concessão de exploração do Café Turismo do Município de Penacova celebrado entre a CMP e a recorrente ora recorrida é um contrato administrativo com prazo de duração limitada de cinco anos, que teve o seu início em 26 de Agosto de 1981, prorrogável por período de igual duração;

2.^a A CMP pode denunciar o contrato para o termo do prazo ou da sua renovação sem ter que alegar ou invocar as causas da denúncia;

3.^a A deliberação da CMP em causa e que decidiu pela denúncia do contrato para o termo do prazo em curso acha-se suficientemente fundamentada, porquanto expõe sucintamente as razões de facto e de direito que determinaram a decisão.

A suficiência da fundamentação afere-se pela qualidade e não pela quantidade dos motivos expressos;

4.^a A sentença violou o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77. Contra-alegou a recorrida no sentido da confirmação da sentença.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emite parecer em sentido contrário, ou seja, do provimento do recurso, por ter sido feita incorrecta interpretação e aplicação do direito.

Factos assentes:

A) Em reunião extraordinária de 29 de Junho de 1981, a CMP deliberou arrendar ao concorrente do lanço mais elevado verificado na hasta pública realizada na mesma reunião a exploração do Café Turismo em Penacova, pelo prazo de cinco anos, prorrogável por período de igual duração, mediante a renda mensal de 5000\$, actualizável de acordo com a inflação;

B) Em 26 de Agosto de 1981, perante o notário privativo da CMP, foi outorgado o contrato de concessão para a exploração do Café Turismo em Penacova — fls. 7 e seguintes;

C) Por deliberação de 17 de Maio de 1991, a CMP decidiu denunciar o contrato, comunicando à recorrente que, «tendo em conta os interesses públicos do Município, renovação e melhoria dos serviços prosseguidos pelo Café e obtenção de maior rentabilidade, delibera-se denunciar para o termo do prazo em curso todos os contratos de

concessão e exploração do Café Turismo, designadamente, para 26 de Agosto.

Mais foi deliberado submeter a novo concurso a exploração do referido Café Turismo».

O direito:

Já na 1.^a instância, o Ministério Público levantara a questão da rejeição do recurso por entender que se trata de um contrato de arrendamento celebrado nos termos do direito privado e, por isso, não seria contrato administrativo, o que excluiria a competência da jurisdição administrativa. Se, pelo contrário, se entender que se trata de contrato administrativo, então as questões surgidas entre as partes devem ser dirimidas por via da acção e não do recurso contencioso.

Na sentença entendeu-se que o contrato em causa contém cláusulas exorbitantes do direito privado e que reflectem preocupações de interesse geral, representando um acto administrativo destacável, já que traduz o poder da CMP contratualmente fundado e exercido nos limites da execução das cláusulas do contrato de fls. 7 e seguintes, caindo por isso no âmbito do n.º 3 do artigo 9.º do ETAF.

Esta visão não é, porém, de todo correcta. Entende-se que se está perante um contrato administrativo definido como o acordo de vontades, pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação de direito administrativo, sendo esta a que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à Administração perante os particulares ou que atribui direitos ou impõe deveres públicos aos particulares perante a Administração (acórdão de 21 de Outubro de 1986, recurso n.º 23 517.)

As cláusulas 2.^a, 3.^a, 4.^a, 5.^a, 6.^a, 7.^a, 8.^a e 10.^a do contrato exorbitam do âmbito específico do direito privado e reflectem preocupações de interesse geral, sujeitando a este interesse o adjudicatário da exploração do Café Turismo.

Sendo isto exacto, acontece, porém, que o acto recorrido, ao denunciar para o termo do prazo em curso o contrato de concessão e exploração daquele Café, não pode ser considerado um acto destacável respeitante à formação e à execução do aludido contrato administrativo, mas sim como o acto que pôs termo a um contrato. Deste modo não tem aplicação o disposto no n.º 3 do artigo 9.º do ETAF, mas sim a regra geral contida no artigo 51.º, n.º 1, alínea g), do ETAF, que estabelece a competência dos tribunais administrativos para conhecer das acções sobre contratos administrativos e sobre a responsabilidade das partes pelo seu incumprimento.

Deste modo, o meio próprio para agir processualmente no caso concreto era a via da acção e não a do recurso contencioso, uma vez que não está em causa a prática de um acto administrativo definitivo e executório, tal como é exigido pelo disposto no artigo 35.º, n.º 1, da LPTA, mas sim unicamente a denúncia de um contrato administrativo.

Em vez de lançar mão do recurso contencioso que, nos termos do artigo 6.º do ETAF, tem por objecto a declaração de invalidade ou anulação dos actos recorridos e processado nos termos dos artigos 24.º e seguintes da LPTA, deveria ter seguido a via da acção sobre contrato administrativo, a processar nos termos dos artigos 71.º e 72.º da LPTA, pelo que a interposição do recurso contencioso é manifestamente ilegal.

Pelo exposto, e tudo considerado, dá-se provimento ao recurso jurisdicional e, em consequência, revoga-se a sentença.

Custas pela recorrida Café Turismo, L.^{da}, fixando-se a taxa de justiça em 10 000\$ no Tribunal Administrativo de Círculo e em 15 000\$ neste Supremo Tribunal Administrativo e a procuradoria em 50%.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *António Soares Póvoa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Audiência e defesa do arguido. Conselho dos Oficiais de Justiça. Inconstitucionalidade.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A garantia de defesa do arguido não impõe a sua audiência após a inquirição de testemunhas por ele oferecidas se da realização dessa diligência, previamente notificada, não resultou qualquer facto novo, com influência na decisão final, que lhe fosse desfavorável.*
- 2 — *Não viola o princípio acusatório a intervenção do presidente do Conselho dos Oficiais de Justiça no processo disciplinar, que subscreve o acórdão punitivo, após haver determinado a conversão do inquérito em processo disciplinar e a suspensão preventiva do arguido segundo proposta que lhe foi apresentada pelo instrutor.*
- 3 — *O Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, ao cometer ao Conselho dos Oficiais de Justiça a competência disciplinar sobre os funcionários de justiça, não enferma de inconstitucionalidade, designadamente por violação do artigo 220.º, n.º 3, e das alíneas e) e g), do artigo 168.º, ambos da Constituição da República.*

Recurso n.º 31 508, em que são recorrente Carlos Manuel da Guia Núncio Lucas e recorrido o Conselho dos Oficiais de Justiça. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Vem o presente recurso jurisdicional interposto por Carlos Manuel da Guia Núncio Lucas, escrivão judicial, residente na Golegã, da sentença de fls. 55 e seguintes, que negou provimento ao recurso que interpôs com vista à anulação do acórdão do Conselho dos Oficiais de Justiça (COJ) de 18 de Setembro de 1991, que lhe aplicou a pena de demissão, em processo disciplinar.

Nas suas alegações, conclui o recorrente da forma seguinte:

«A) Porque se verificam as nulidades referidas no texto;

B) Em alternativa, porque o acórdão está ferido de inconstitucionalidade, na medida em que a decisão não foi subscrita por todos os membros que constituem o COJ, e

C) Sobretudo, porque o COJ é um órgão criado ao arredo dos princípios constitucionais,

D) Ao qual foi conferido o poder expressa e constitucionalmente estabelecido ao Conselho Superior da Magistratura,

E) Deve, doutamente, ser dado provimento ao presente recurso e, consequentemente,

F) Revogada a dita sentença,

G) Com todas as consequências legais;

H) Foi violado o disposto nos artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, 9.º, n.º 2.º, 58.º e 59.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro; nos artigos 96.º e 108.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro; nos artigos 659.º do Código de Processo Civil e 374.º do Código de Processo Penal; e nos artigos 32.º, n.º 5, 361.º, n.º 1, 269.º, n.º 3, 113.º, 168.º, 202.º, alínea e), n.º 2, e 220, n.º 3, da Constituição da República.

Nos termos expostos e nos mais de direito aplicáveis, dando-se provimento ao presente recurso, uma vez mais se fará justiça.»

O recorrido limitou-se a oferecer o merecimento dos autos como contra-alegação.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu o parecer de fls. 81 v.º e 83, pronunciando-se no sentido de que o recurso não merece provimento, devendo ser confirmada a sentença recorrida.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A sentença recorrida registou como apurada a seguinte matéria de facto:

1) Em 25 de Fevereiro de 1991, pelo escrivão de direito do Tribunal Judicial da Comarca de Tomar foi participado que o recorrente, ali escrivão judicial, teria feito desaparecer vários processos sumariíssimos-crime da 2.^a Secção do 2.º Juízo onde prestava serviço;

2) Em 27 de Março de 1991, o presidente do COJ ordenou se procedesse a inquérito com urgência, e nomeado instrutor, com audição do participante, testemunhas e arguido, foi elaborado o relatório de fls. 34 a 36 do apenso administrativo, cujo teor se dá aqui por reproduzido;

3) Em 28 de Maio de 1991, o presidente do COJ lançou o seguinte despacho:

«Atento o teor do relatório de fls. 34 a 36 dos autos, determino a conversão do presente inquérito em processo disciplinar.

Em face da forte indicição quanto à prática, pelo arguido, da factualidade descrita, factualidade essa que, a provar-se, corresponderá, pelo menos, a pena de transferência (v. o artigo 11.º do relatório), determino, nos termos do artigo 158.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, a suspensão preventiva do arguido, já que a sua continuação ao serviço, atentos os factos indiciados, é susceptível de prejudicar o prestígio e dignidade da função como também das instituições judiciárias.»;

4) Elaborado o despacho acusatório a fls. 43-45 do apenso, cuja tese aqui se dá por reproduzida, do mesmo extrai-se o seguinte:

«5.º Todos os arguidos daqueles processos entregaram ao arguido — escrivão Carlos Manuel da Guia Núncio Lucas — determinadas importâncias em dinheiro a fim de serem pagas as respectivas custas;

6.º Noutros casos recebeu também importâncias para depósito do montante da caução de boa conduta, a fim de a carta de condução não ser apreendida;

7.º Assim: 1 — no processo da alínea *a*), segundo o declarado pelo transgressor Ernesto de Jesus dos Santos, recebeu cerca de 10 000\$; 2 — no processo da alínea *c*), em que é arguido António Martins Mendes, recebeu cerca de 18 000\$; 3 — no processo da alínea *g*), em que é arguido Américo da Conceição Antunes Gomes, recebeu entre 10 000\$ e 15 000\$; 4 — no processo da alínea *h*), em que é arguido Mário Pereira Nunes, recebeu entre 40 000\$ e 50 000\$;

8.º O arguido, nas suas declarações de fls. 23 v.º e 24, aceita como correctas as importâncias recebidas, declarando que não se lembra de outras que igualmente recebeu referentes aos processos desparecidos;

9.º Para esconder a apropriação dos dinheiros recebidos das transgressões, o arguido fez desaparecer os respectivos processos constantes do artigo 2.º, inutilizando-os;

11.º De toda a factualidade apurada, e pese embora a existência de confissão, o arguido aceita genericamente a prática de tudo quanto vem relatado, actuando com violação do comportamento ético, social e penal que um funcionário judicial tem de acatar.

Os factos apurados, passíveis de sanções disciplinares, são os que correspondem aos artigos 124.º e 127.º, n.º 1, alínea *g*), 132.º, 137.º e 149.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, a que corresponde a pena de demissão.»;

5) O recorrente, notificado da acusação, apresentou a sua defesa escrita, pela forma de contestação, que juntou e se encontra junta a fls. 49 a 51, que se dá aqui por reproduzida, e com ela apresentou rol de testemunhas, que foram inquiridas pela forma que consta de fls. 53 a 55 do mesmo apenso administrativo;

6) Finda a instrução do processo, o instrutor elaborou o relatório final de fls. 58 a 59, cujo teor se dá aqui por reproduzido, propondo a aplicação da pena de «demissão» ao recorrente;

7) O COJ proferiu decisão aplicando a pena proposta, pelo acórdão de fls. 66-68, que se inicia pela identificação do arguido, referindo, seguidamente, «é o mesmo acusado da prática de infracção disciplinar, por ter violado os deveres gerais do artigo 3.º, n.ºs 2, 3 e 4, alíneas *a*), *b*) e *c*), tipificados nos n.ºs 5, 6 e 7, previstas e punidas pelo artigo 11.º, n.º 1, alínea *f*), artigo 12.º, n.º 8, e artigo 26.º, n.º 4, alíneas *b*) e *f*), todos do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, aplicável aos oficiais de justiça por força do disposto no artigo 182.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, e ainda pelas disposições combinadas dos artigos 124.º, 127.º, n.º 1, alínea *g*), 132.º e 137.º, n.º 1, alíneas *a*), *b*) e *c*), e 149.º, todos daquele último diploma, porquanto, tendo sido encarregado de movimentar determinados processo da 2.ª Secção do 2.º Juízo daquele Tribunal, onde prestava serviço, designadamente os constantes do artigo 2.º da acusação, alguns deles submetidos a julgamento e em que os arguidos neles sofreram inibições de conduzir, substituída por caução de boa conduta, recebeu o aqui arguido, Carlos Lucas, dos respectivos transgressores importâncias destinadas a pagamentos de custas e outras destinadas a depósito das cauções de boa conduta, designadamente das referidas no artigo 7.º da acusação, apropriando-se dessas importâncias e não lhe dando, assim, o destino para que lhe foram confiadas e fazendo desaparecer os processos respectivos, inutilizando-os e rasgando-os, conforme tudo melhor consta da acusação de fls. 43 a 44, inclusive, que aqui se dá por inteiramente reproduzida.

De tal notificado — fl. 56 —, veio o arguido, atempadamente, apresentar a sua defesa, junta aos autos de fls. 49 a 51, inclusive, e cujo teor aqui se dá também por integralmente reproduzido, tendo indicado prova testemunhal, que foi ouvida.

Nela alega em resumo que confirma as suas anteriores declarações nas quais confessa os factos que lhe são imputados e apenas os justifica com uma situação passageira e já terminada de manecbia com uma senhora, que identifica, a qual o obrigava a obter dinheiro para o pagamento de dívidas que contraía sem o conhecimento do arguido, mas que ele, na sua cegueira amorosa, tudo fazia para agradar à dita senhora.

Que, depois de terminada essa ligação amorosa e, portanto, depois de se libertar do domínio por ela exercido sobre ele, tudo voltou à anterior situação de funcionário zeloso, isento, obediente e honesto, cumpridor e educado, pontual e capaz; e ainda porque, sendo um valioso auxiliar económico de seus pais, pessoas de avançada idade e fracos recursos, pede lhe não seja aplicada a pena de demissão.

O Ex.º Sr. Inspector, no seu relatório final de fl. 58, que também aqui se dá por inteiramente reproduzido, pronuncia-se no sentido de se considerar integralmente provada a acusação, já que a prova produzida pelo arguido não rebata qualquer dos factos constantes da mesma, e ser de aplicar-lhe a pena de demissão.

Tudo visto, cumpre decidir:

Os actos praticados pelo arguido, descritos na acusação, não foram de qualquer forma contraditados pelo arguido, que até os confessou, mas apenas por ele justificados com o circunstancialismo exposto na sua defesa. Também a prova produzida em nada os contrariou, apenas provando a justificação apontada pelo arguido.

Têm-se, assim, por provados todos os factos constantes da acusação.

Ora, tais factos, pela extrema gravidade de que estão revestidos, revelam definitiva incapacidade do arguido de adaptação às exigências da função, falta de honestidade, com conduta imoral e desonrosa, e revelam inaptidão profissional, tal como vêm previstos nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do artigo 137.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 376/87, supracitado.

O arguido, porém, apresenta como justificação a influência nefasta exercida sobre ele por uma senhora, com quem mantinha uma ligação amorosa.

Mas tal justificação, quando muito, poderia funcionar como mera atenuante mas, mesmo assim e no caso dos autos, tal não se pode considerar, já que o arguido, funcionário judicial há 7 anos, tendo 32 de idade, tinha obrigação de saber que as atitudes que estava a tomar estavam sob alçada da lei penal e disciplinar.

A favor do arguido milita a atenuante da confissão [artigo 29.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 24/84], já referida, e as agravantes das alíneas *b*), *c*) e *g*) do artigo 31.º do mesmo diploma.

Nestes termos, face ao disposto e às disposições legais citadas, deliberam os membros do COJ aplicar ao arguido, Carlos Manuel da Guia Nuncio Lucas, a pena de demissão.»

Na alínea *A*) da alegação do recorrente insurge-se este contra a sentença recorrida por nesta se haver dado solução negativa à questão da verificação das nulidades insanáveis atinentes do processo disciplinar que suscitou no recurso contencioso.

a) Assim, quanto à que invoca como decorrente de não lhe ter sido notificado o resultado da inquirição das testemunhas de defesa, que arrolou em ordem a alegar, a final, para bem da sua defesa,

o que constitui, segundo o recorrente, violação dos artigos 9.º e 42.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 24/84.

Mas neste ponto, como nos demais invocados quanto às aludidas nulidades, carece de razão.

Com efeito é de considerar, como aliás bem se considerou na sentença recorrida e refere o Ex.º Magistrado do Ministério Público, que não há qualquer razão de ordem legal, doutrinária ou jurisprudencial em que se possa alicerçar a tese do recorrente, isto é, que justifique dever, no caso, o instrutor ouvir o arguido após a inquirição das testemunhas de defesa, para alegações finais.

Ao caso, obviamente, não tem aplicação o artigo 361.º do Código de Processo Penal e a tanto não autoriza o artigo 9.º do Estatuto Disciplinar, pois que, sendo o direito e processo disciplinar autónomos em relação ao direito e processo penal, visando a tutela de interesses distintos e pretensões punitivas de âmbito diverso, só haverá lugar a aplicação subsidiária de normas e princípios que não colidam com os aspectos específicos do processo disciplinar.

Ora, nos termos do Estatuto Disciplinar, após a conclusão das diligências requeridas pela defesa, compete aos instrutores elaborar o relatório final — artigos 64.º e 65.º

Por outro lado, não há, por isso, qualquer violação dos direitos de audiência e defesa do arguido, visto não se mostrar haver resultado qualquer facto novo, com influência na decisão final, que fosse desfavorável ao recorrente.

Não foram, pois, violados os artigos 9.º e 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar de 1984.

Também não se mostra violado o n.º 4 do artigo 59.º do mesmo Estatuto e impropriedade esta arguição reportada ao facto de a acusação omitir quer o tempo de ocorrências dos factos referidos quer o modo e lugar onde ocorreram.

Designadamente, pelas referências nela feitas aos processos-crimes que identifica, é a acusação perfeitamente esclarecedora das circunstâncias que interessavam ao recorrente para o efeito de deduzir uma defesa eficaz. Tanto mais que confessou a materialidade de que vinha acusado.

Bem decidiu, pois, neste ponto, a sentença recorrida.

A intervenção do presidente do COJ, como bem se considerou na sentença recorrida, ocorreu de harmonia com o disposto nos artigos 158.º, n.º 1, e 176.º, por um lado, e artigos 107.º e 108.º do Decreto-Lei n.º 376/87.

Mesmo admitindo-se que os princípios estabelecidos constitucionalmente para o processo criminal valem igualmente para os processos sancionador e disciplinar, o certo é que não se vê que daí haja resultado diminuição das garantias de defesa do recorrente, em que, em última análise se traduz o preceituado na invocada norma constitucional — o artigo 32.º, n.º 5. Ora, sobre esse aspecto, nada alegou o recorrente. Acresce que da referida intervenção não resulta verificado, no caso, sequer que o órgão da acusação foi também o órgão julgador.

Improcede, assim, a arguida violação do princípio acusatório.

Alega, por fim, o recorrente, como nulidade não acolhida na sentença sobre recurso, que o acórdão punitivo carece de deficiências formais, designadamente dos elementos estatuídos no artigo 659.º do Código de Processo Civil, subsidiariamente aplicável.

Mas ainda aqui sem razão, como se decidiu, mostrando-se o acto punitivo bem fundamentado de facto e de direito, que é o que aqui

importa considerar, porquanto de decisão disciplinar se trata e não de sentença civil ou criminal.

b) Insiste o recorrente — conclusão B) —, sem aditar qualquer argumento novo à sua anterior alegação, que o acórdão punitivo está ferido de inconstitucionalidade, por violação do disposto nos artigos 96.º e 108.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, na medida em que a decisão não foi subscrita por todos os membros que constituem o COJ.

Também aqui ao recorrente não assiste razão, evidenciando-se o bem fundamentado da decisão recorrida.

c) Aponta-se, por último, como erro de julgamento da sentença recorrida — conclusões C) e D) —, não ter decidido que o acórdão disciplinar punitivo está ferido de inconstitucionalidade, como o recorrente inicialmente invocara, por violação dos artigos 113.º, 168.º, 202.º, alínea e), 267.º, n.º 2, e 220.º, n.º 3, da Constituição da República, visto que o COJ é um órgão criado ao arredo dos princípios constitucionais, ao qual foi conferido o poder, expresso e constitucionalmente estabelecido, do Conselho Superior da Magistratura.

Segundo o recorrente, aquele órgão é inadmissível face à Constituição, que não prevê a sua existência e foi criado por diploma do Governo, que não estava constitucionalmente habilitado a fazê-lo, tendo para ele desviado o poder disciplinar estabelecido pela Constituição para o Conselho Superior da Magistratura.

Não lhe assiste, porém, razão.

Como se salientou na sentença recorrida, o Decreto-Lei n.º 376/87, criando o COJ como órgão competente para apreciar o mérito e exercer o poder disciplinar relativamente aos oficiais de justiça, não beliscou minimamente a lei fundamental.

Efectivamente, bem ao contrário do que o recorrente alega, é de considerar, como aqui se considera, aliás, tendo presente a doutrina do acórdão de 25 de Fevereiro último desta Secção — recurso n.º 31 431 —, que a competência disciplinar sobre os funcionários de justiça contida no citado Decreto-Lei n.º 376/87 ao COJ não é institucional por violação dos dispositivos constitucionais que invoca, designadamente dos artigos 168.º e 220.º, n.º 3, da Constituição da República.

Assim, o COJ foi instituído e para ele passou a aludida competência disciplinar por opção da lei ordinária — citado Decreto-Lei n.º 376/87 —, permitida e legitimada pelo disposto naquele artigo 220.º, n.º 3, feita entre o Conselho Superior da Magistratura e aquele órgão.

Por outro lado, aquele diploma (Decreto-Lei n.º 376/87) não carecia de autorização legislativa da Assembleia da República para ser validamente emitido, pois que não toca no estatuto dos juízes nem no «regime geral» de punição das infracções disciplinares — natureza do ilícito e os tipos de sanção, bem como os seus limites — e regras gerais do respectivo processo.

Pelo exposto, nega-se provimento ao presente recurso jurisdicional.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em 18 000\$ e 10 000\$, respectivamente.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Deficientes das Forças Armadas. Homologação das deliberações das Juntas de Saúde. Acto destacável. Decisão final dos processos.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Seria de considerar acto destacável, para efeitos de recurso contencioso, o despacho do Chefe do Estado-Maior homologatório de deliberação da Junta de Saúde (artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro) se a não impugnação pelo requerente significasse a formação de caso decidido ou caso resolvido nessa parte.*
- 2 — *Certo é que o Ministro da Defesa Nacional, ao decidir de processos, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/88, de 8 de Fevereiro, tem uma palavra a dizer sobre a prova e fixação da matéria de facto, bem podendo, se assim o entender, mandar apresentar o requerente de novo à Junta Médica.*
- 3 — *Deve, assim, ser rejeitado o recurso contencioso interposto do acto homologatório referido em 1, por se tratar de acto de tramitação, não lesivo de per si.*

Recurso n.º 31 587, em que são recorrente Joaquim da Cunha Caetano e recorrido o chefe da Repartição de Oficiais da Direcção de Serviço de Pessoal do Estado-Maior do Exército. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — Joaquim da Cunha Caetano, major reformado, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, em 14 de Dezembro de 1990, recurso contencioso do despacho de 15 de Janeiro de 1990, que lhe foi notificado em 16 de Outubro de 1990, do chefe da Repartição de Oficiais da Direcção de Serviço de Pessoal do Estado-Maior do Exército (EME), que, invocando poderes subdelegados, homologou o parecer da JER/HMP de 28 de Novembro de 1989 relativo ao recorrente do seguinte teor: «Mantém-se decisão da JHI anterior — Incapaz do serviço activo, situação em que já se encontrava. Não tem direito a desvalorização.»

Aduz, em síntese:

Em 21 de Junho de 1968 passou à situação de reserva, com indicação de «insuficiência supra-renal crónica, n.º 21 da tabela B», como consta do mapa da Junta, devidamente homologado;

Foi julgado incapaz do serviço activo;

Cumpriu diversas comissões militares, nomeadamente na Índia e em Angola por três vezes;

Especialmente no decurso das comissões em Angola, participou em intensa actividade operacional, com inúmeros contactos com o

inimigo, e esteve sujeito a elevado *stress*, condições climáticas desfavoráveis e alimentação deficiente;

Na baixa que teve ao Hospital Militar Principal (HMP) em 1968 foi-lhe diagnosticada a doença atrás referida;

Decorrente da doença, foi produzido o competente parecer pela Comissão Permanente de Informações e Pareceres da Direcção de Serviços de Saúde (CPIP/DSS), que foi homologado por despacho de 23 de Agosto de 1968, no qual se referia que o motivo da baixa estava relacionado com a doença adquirida em serviço;

Este foi o quadro dos factos relevantes até à passagem do recorrente à situação de reserva em 21 de Junho de 1968;

Posteriormente, em 4 de Setembro de 1973, a CPIP/DSS produziu parecer a considerar que a doença do recorrente foi agravada em serviço;

A situação de incapaz consolidou-se na esfera jurídica do recorrente, por força do parecer da JS, da portaria que o passou à reserva e decurso do tempo;

Face a este diagnóstico, passou a tomar os medicamentos que lhe foram prescritos e a seguir regras de alimentação e de cuidados para o efeito aconselhados;

Entendendo que a doença de que sofria tinha sido adquirida em serviço e em campanha, requereu que lhe fossem aplicadas as disposições do Decreto-Lei n.º 210/73, de 9 de Maio, e posteriormente as do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro;

Para efeito da aplicação deste, requereu a revisão do seu processo em conformidade com o disposto na Portaria n.º 162/76, de 24 de Março, tendo o general comandante da Região Militar de Lisboa considerado que a doença tinha sido agravada em serviço de campanha;

Este processo ainda não chegou ao seu termo;

Porém, foi produzido o parecer da JER/HMP, que foi homologado pelo acto de que agora se recorre;

Ao abrigo da Portaria n.º 162/76, a JHI/HMP e a JER/HMP tinham de fixar-lhe a desvalorização;

Devendo esta ser no mínimo a que tinha do antecedente e que lhe determinou a sua mudança de situação;

A dita portaria permite pedidos de revisão por a doença se vir a agravar, como é normal, com o avanço da idade;

A insuficiência supra-renal crónica, n.º 21 da tabela B, corresponde certa incapacidade, que devia ser atribuída ao recorrente;

De resto, a homologação da JHI/HMP de 1968 é um acto constitutivo de direitos que só poderia ser revogado com o fundamento e os limites temporais estabelecidos no artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal e Administrativo (LOSTA);

A decisão homologada da JER/HMP, referindo que «não tem direito a desvalorização», revoga implicitamente a decisão da JHI/HMP de 1968;

A decisão homologada padece ainda de vício de forma, pois é incongruente, dado conter duas afirmações contraditórias (diz, por um lado, que o recorrente está incapaz do serviço activo e, por outro, que não tem direito a desvalorização);

O acto recorrido contém, assim, os vícios de forma e de violação de lei [artigo 18.º, n.º 2, da LOSTA e n.º 5, alínea a), da Portaria n.º 162/76, de 24 de Março].

II — Na sua resposta (fl. 13), sustenta a entidade recorrida:

A verba da JHI/HMP de 1968 foi determinada por «insuficiência supra-renal crónica», doença não detectada por ambas as Juntas de Saúde, muito recentemente;

Daí que se conclua pela sua cura, em face dos elementos de diagnóstico actuais;

A dita insuficiência supra-renal crónica não tem qualquer relação com o serviço, conforme parecer da CPIP/DSS de 4 de Setembro de 1973;

O acto não padece dos vícios invocados.

Nas alegações finais mantém recorrente e entidade recorrida os seus pontos de vista, sustentando a última serem decisões independentes a ora recorrida e a de 1968.

O digno magistrado do Ministério Público (fl. 40) opina no sentido da procedência do recurso, por haver contradição entre os pareceres homologados em 1968 e 1990, sendo ainda o último contraditório nos seus próprios termos, o que gera vício de forma.

III — Matéria de facto fixada na sentença (fls. 45 e seguintes):

a) Em 21 de Junho de 1968, o recorrente passou à situação de reserva, com a indicação de «insuficiência supra-renal crónica, n.º 21 da tabela B», sendo julgado «incapaz do serviço activo» — folha não numerada do processo instrutor (PI).

b) Por despacho do Ministro do Exército de 23 de Agosto de 1968, foi homologado o parecer da Comissão Permanente para Informações da DSS, no qual se considerou que «o motivo pelo qual o militar baixou ao HMP está relacionado com a doença adquirida em serviço» — folha não numerada do PI.

c) Em 4 de Setembro de 1973, a Comissão Permanente para Informações da Direcção do Serviço de Saúde (CPIP/DSS) formulou o seguinte parecer:

«a) A epidermonicose deve ser considerada adquirida em serviço de campanha;

b) A doença espondilartrose, insuficiência supra-renal crónica e arterosclerose não têm qualquer relação com o serviço; contudo [...] as doenças do militar foram agravadas em função do serviço prestado, sendo esse agravamento o factor determinante da sua baixa ao HMP.» Fl. 82 do processo apenso.

d) Por requerimento de 8 de Maio de 1987, dirigido pelo recorrente ao Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), «ao abrigo do Decreto-Lei n.º 43/76 e legislação complementar, considera que deve ser classificado deficiente das Forças Armadas (DFA), beneficiar da revisão da sua carreira, usufruir das regalias inerentes àquela condição, pelo que vem, nestes precisos termos, requerer a revisão da sua situação» — fl. 5 do PI.

e) Presente à JHI/HMP em 30 de Agosto de 1988, foi considerado «sem doença actualmente verificada», «incapaz do serviço activo, situação em que já se encontra. Não tem direito a desvalorização» — folha não numerada do PI.

f) Esse parecer foi homologado por despacho do DSP de 28 de Setembro de 1988.

g) Por requerimento de 7 de Dezembro de 1989, entrado nos serviços da RML em 15 de Dezembro de 1989, dirigido ao CEME, o recorrente

pediu novamente a revisão do seu processo, ao abrigo das disposições do Decreto-Lei n.º 210/73 e que a sua carreira seja refeita — folha não numerada do PI.

h) Em 28 de Novembro de 1989, a JER do HMP formulou o seguinte parecer:

«Mantém-se decisão da JHI anterior — Incapaz do serviço activo, situação em que já se encontrava. Não tem direito a desvalorização.» — Folha não numerada do PI.

i) Em 29 de Novembro de 1989, a Junta Extraordinária de Recurso (JER) — Hospital Militar Principal (HMP) formulou o seguinte: «Relatório nos termos do artigo 454.º do RGSSM.

Reunida a Junta Extraordinária de Recurso, em 29 de Novembro de 1989, conforme determinação do Ex.º Brigadeiro Director do Serviço de Saúde, e tendo sido presente o major n.º 51260411 — Joaquim da Cunha Caetano — QG/RM Lisboa.

Mantém-se a decisão da JHI anterior. No entanto, devido ao facto não só dos meios complementares de diagnóstico na época em que este («insuficiência renal») foi postulado (mais ou menos 20 anos) não serem suficientemente precisos, como também por não existir culpabilidade por parte do requerente ou dos Serviços de Saúde, somos de parecer que deve continuar na situação anterior às duas últimas juntas: «incapaz do serviço activo, por doença agravada em serviço.» — Folha não numerada do PI.

j) Sobre o parecer referido em h), o chefe da Repartição de Oficiais da Direcção de Serviço de Pessoal do Estado Maior do Exército, invocando competência subdelegada, após, em 15 de Janeiro de 1990, o despacho de «homologo», que constitui o acto ora recorrido — fl. 9.

l) Em 13 de Março de 1990, o ajudante-general, por delegação do CEME, após sobre o requerimento referido em g) o seguinte despacho:

«Indeferido na parte correspondente à reconstituição da carreira, tendo em conta que não existe qualquer legislação especial que neste momento o permita face à situação em que o requerente se encontra.»

m) Em 29 de Dezembro de 1989, a Comissão Permanente para Informações e Pareceres da Direcção do Serviço de Saúde do EME emitiu o seguinte parecer, com o n.º 628/89:

«1) Este militar foi incorporado em 25 de Outubro de 1939;

2) Em 1964 adoeceu, vindo a ser julgado pela JHI de 7 de Junho de 1968 como incapaz do serviço activo por insuficiência supra-renal crónica;

3) Em 4 de Setembro de 1973, a CPIP emitiu um parecer em que concluiu, relativamente a essa doença, não ter relação com o serviço, sendo de admitir que apenas tivesse sido por ele agravada;

4) Em 8 de Maio de 1987 requereu a realização do processo clínico, alegando agravamento do seu estado de saúde. Após observação no HMP, onde foram feitos os estudos julgados convenientes, foi presente à JHI/HMP em 30 de Agosto de 1988, que o julgou incapaz do serviço activo sem doença actualmente verificada;

5) Em 28 de Novembro de 1989 foi presente à JER, que decidiu manter a decisão da JHI/HMP;

6) Embora fisiopatologicamente não seja possível no estado actual do conhecimento médico afirmar ou excluir a presença de insuficiência supra-renal, pode contudo concluir-se do pondo de vista clínico-semiológico que o militar está curado.

Parecer. — Nestas condições, esta Comissão é de parecer que, face à constatação da JHI/HMP de 30 de Agosto de 1988 e da JER de 28 de Novembro de 1989, deverá ser considerado como «sem doença actualmente verificada» — 1.^a folha do PI.

n) Sobre esse parecer, o ajudante-general após, em 11 de Maio de 1990, o despacho de «homologo».

o) Em 4 de Maio de 1990, a Repartição de Justiça e Disciplina formulou a informação que consta de fls. 26 a 28, que conclui: «Nestes termos:

13) deverá ser homologado o parecer n.º 628/89, de 23 de Dezembro, da CPIP/DSS;

14) Atendendo a que o requerente invoca em seu benefício o dispositivo dos Decretos-Leis n.ºs 210/73 e 43/76, deverá o processo ser remetido ao Ministério da Defesa Nacional (MDN) nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/88, de 8 de Fevereiro.»

p) Essa informação mereceu o despacho de «concordo» do CEME de 15 de Junho de 1990 — fl. 26.

q) No Ministério da Defesa Nacional foi prestada a informação de fls. 21 a 25, que conclui como segue:

«Pelo exposto, é nossa opinião que o major, com o número mecanográfico 51260411, Joaquim da Cunha Caetano, não deve ser qualificado deficiente das Forças Armadas, porquanto não reúne os requisitos exigidos pelo Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro. Tal qualificação compete, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/88, de 8 de Fevereiro, ao Ministro da Defesa Nacional, o qual, pelo seu Despacho n.º 76/MDN/90, publicado na 2.^a série do *Diário da República*, n.º 89, de 17 de Abril, delegou no Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Defesa Nacional a referida competência.»

r) A seguir a essa informação foi formulado o seguinte parecer: «Concordo com as conclusões da informação.

Na verdade, ao militar em epígrafe apenas não foi atribuída qualquer desvalorização pela JER, quando a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro, fixou em 30% o grau mínimo de incapacidade geral de ganho com vista à qualificação de DFA.

Por outro lado, como se verifica do processo, o militar não apresentava qualquer doença, pelo que não existe nexo de causalidade entre uma doença e o serviço de campanha exigido por lei.

Sendo assim, não estão reunidos os requisitos exigidos no referido Decreto-Lei n.º 43/76 para considerar DFA o major Joaquim da Cunha Caetano.»

s) Sobre esse parecer, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Defesa Nacional, no uso de competência delegada, proferiu, em 23 de Novembro de 1990, o seguinte despacho:

«Concordo. Ao abrigo da competência que me foi delegada, não considero o major Joaquim da Cunha Caetano deficiente das Forças Armadas, porquanto não reúne os requisitos exigidos pelo n.º 2 do artigo 1.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro.»

IV — Passando a aplicar o direito, ponderou o M.^{mo} Juiz (fl. 51):

«Pretendia o recorrente:

Ser qualificado DFA, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro, e Portaria n.º 162/76, de 24 de Março.

A reconstituição da sua carreira, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 210/73.

A última pretensão foi indeferida por despacho de 13 de Março de 1990 do general ajudante-general, por delegação do CEME, que constitui a resolução definitiva sobre a matéria em causa.

A outra pretensão (qualificação como DFA) foi indeferida por despacho de 23 de Novembro de 1990 do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Defesa Nacional, ao abrigo da competência delegada e nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/88, de 8 de Fevereiro, que expressamente atribui competência para tal decisão ao Ministro da Defesa Nacional, com faculdade de delegação.

São estes os actos que definiram a posição da Administração relativamente aos pedidos formulados pelo recorrente.

O acto recorrido limitou-se a homologar um dos vários pareceres da Junta Médica que foram formulados ao longo do processo.

Trata-se de mero acto preparatório, que não é destacável para efeitos contenciosos, visto não comprometer irremediavelmente a decisão final.

A decisão final do MDN podia basear-se noutros elementos do processo administrativo.

Também o pedido de reconstituição da carreira não foi irremediavelmente determinado pelo acto ora impugnado.

Terminou o M.^{mo} Juiz rejeitando o recurso contencioso.»

Interpôs o impugnante recurso jurisdicional, tendo alegado como segue:

1) A homologação do parecer da JER é um acto definitivo, pois estabeleceu a situação do recorrente: «incapaz do serviço activo; não tem direito a desvalorização»;

2) O acto recorrido tem efeitos autónomos e condicionantes da decisão final;

3) Por ele ficou logo impossibilitado de ser considerado DFA, pois ficou então assente que não tinha direito a desvalorização;

4) Para não se falar já da incongruência de ser considerado incapaz e não ter percentagem de incapacidade;

5) É evidente que todo este processo visa a sua qualificação como DFA;

6) Na vigência do Decreto-Lei n.º 210/73, de 9 de Maio, com qualquer grau de incapacidade se era qualificado DFA, enquanto na vigência do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro, é necessário que a Junta atribua um mínimo de 30%;

7) O M.^{mo} Juiz violou os artigos 668.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil e 25.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), pelo que deve revogar-se a sentença ora recorrida e dar-se provimento ao recurso contencioso.

A entidade recorrida não alegou.

No seu parecer (fl. 67), o digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal opina no sentido de o acto recorrido não ser destacável para efeitos contenciosos, pelo que deverá manter-se o decidido.

V — Conhecendo do recurso jurisdicional.

Pediu o recorrente fosse considerado DFA, podendo então, na hipótese de procedência, ver eventualmente refeita a sua carreira.

Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/88, de 8 de Fevereiro, «compete ao Ministro da Defesa Nacional, com faculdade de delegação, a apreciação e decisão dos processos instruídos com fundamento em qualquer dos factos previstos no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro».

O Decreto-Lei n.º 43/76 revogou o Decreto-Lei n.º 210/73, de 9 de Maio, excepto os artigos 1.º e 7.º, que não vêm ao caso — artigo 18.º daquele.

O procedimento administrativo desencadeado pelo recorrente veio a ter o seu epílogo com o despacho de 23 de Novembro de 1990 [v. supra III-s)].

Em lugar de esperar por esse despacho e dele interpor recurso contencioso, preferiu o recorrente impugnar contenciosamente o despacho de 15 de Janeiro de 1990, que homologou o parecer da JER/HMP [supra III-h) e j)].

Rejeitou o M.^{mo} Juiz o recurso contencioso por reputar meramente preparatório o acto recorrido.

Acrescentou que o mesmo não é de considerar destacável para efeitos contenciosos, visto não comprometer irremediavelmente a decisão final, que podia basear-se noutros elementos do processo administrativo.

De modo diferente pensa o recorrente.

Defende que a decisão final ficou irremediavelmente condicionada pelo parecer (homologado) da Junta Médica.

Não tem razão o recorrente quando invoca o artigo 668.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil (é nula a sentença quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão).

O M.^{mo} Juiz explicou claramente as suas razões e invocou o artigo 25.º, n.º 1, da LPTA, que condiciona (redacção anterior ao actual artigo 268.º, n.º 4, da Constituição) o recurso contencioso à definitividade e executoriedade do acto.

Lido o artigo 25.º, n.º 1, à luz da Constituição da República Portuguesa, como não pode deixar de ser, em lugar de se dizer hoje que é recorrível contenciosamente o acto definitivo e executório, deverá antes afirmar-se que deverá ser interposto o recurso contencioso do acto lesivo.

O que não significa forçosamente se deva admitir recurso contencioso de qualquer «acto de trâmite», para usarmos a terminologia espanhola (v. J. M. Boquera Oliver, in *Estudios sobre el Acto Administrativo*, 6.ª ed., pp. 190 e seg., e J. A. Garcia-Trevijano, in *Los Actos Administrativos*, 2.ª ed., pp. 192 e seg.).

Estes autores só admitem recurso contencioso quando o acto de trâmite decide directa ou indirectamente o fundo da questão ou põe termo ao procedimento.

Está implícita nesses autores a ideia de que não haverá recurso sempre que os vícios do acto de trâmite, reflectindo-se embora no acto final, possam vir a ser reparados em consequência do provimento do recurso deste.

A simples constatação de que um acto é preparatório não basta para a rejeição do recurso.

V., sobre alguns equívocos à volta do conceito de «acto preparatório», J. Gomes Canotilho, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 123.º, pp. 112 e 264.

Aliás, nem sempre será fácil sabermos quando estamos perante um acto de trâmite de um dado procedimento administrativo ou já num «subprocedimento», passível de consideração autónoma — v., sobre este ponto, Paulo Ferreira da Cunha, in *O Procedimento Administrativo*, pp. 200 e seg.

A doutrina e a jurisprudência portuguesas têm admitido recurso contencioso de alguns tipos de actos de tramitação — v. Pires Machado, in *Contencioso Administrativo*, edição da Livraria Cruz, Braga, pp. 98 e seg., onde defende uma concepção ampla de actos destacáveis.

Neste caso, seria de admitir o recurso contencioso se o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 43/76 fosse de interpretar no sentido de que o Ministro da Defesa Nacional estava irremediavelmente condicionado pelo resultado da perícia médica, que a não impugnação da mesma levava à formação de caso resolvido ou caso decidido nessa parte.

Ora, entendemos que não é assim.

Como a Procuradoria-Geral da República (Parecer n.º 60/92, votado em 12 de Novembro de 1992), defendemos que o Ministro tem uma palavra a dizer ao decidir os processos, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/88, sobre a prova e fixação da matéria de facto.

Bem poderá, se assim o entender, mandar apresentar o requerente de novo à Junta Médica.

Não se vê assim justificação para ver na homologação do parecer da Junta Médica um acto destacável, ainda que entendido este nos termos generosos de Pires Machado.

Conclui-se não merecer censura o decidido.

VI — Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso jurisdicional, condenando o recorrente nas custas, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *António Soares Póvoa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Parecer de junta médica. Acto destacável. Justificação de faltas por doença. Licença sem vencimento de longa duração.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Os pareceres das juntas médicas a que se referem os artigos 34.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, constituem meros actos preparatórios (com carácter não vinculativo, ainda que obrigatório) da decisão a tomar pela entidade a quem couber a justificação da falta por doença.*
- 2 — *A passagem à situação de licença sem vencimento de longa duração prevista no artigo 43.º, n.º 5, do citado Decreto-Lei n.º 497/88 encontra-se subordinada ao pressuposto de o funcionário ter completado 18 meses na situação de faltas por doença.*

Recurso n.º 32 759, em que são recorrente Nuno Alexandre Ferreira Correia e recorrido o vereador do Pessoal da Câmara Municipal de Cascais. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Nuno Alexandre Ferreira Correia, lavador de viaturas, residente no Bairro das Portelas, casa 52, Pai do Vento, Cascais, recorre jurisdicionalmente da sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Lisboa que negou provimento ao recurso contencioso que interpusera do despacho de 12 de Junho de 1991 do vereador do Pessoal da Câmara Municipal de Cascais que o colocara na situação de licença sem vencimento de longa duração.

Na sua alegação de recurso diz o recorrente, essencialmente, o seguinte:

«5.º Foi entendido pelo M.^{mo} Juiz *a quo* que não têm fundamento os argumentos baseados na preterição de prazos e formalidades relativos ao exame médico a que foi submetido em 24 de Maio de 1991 — Junta Médica da ADSE, fl. 5 dos autos;

6.º Que deliberou ‘poder retomar o serviço no dia 28 de Maio de 1991 com serviços adaptados à sua situação clínica’;

7.º Ora, se é certo que o recorrente compareceu a essa Junta Médica da ADSE,

8.º É também inquestionável que não foi cumprido o disposto no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 41/90, de 29 de Novembro, quanto ao prazo e forma de convocação, formalidades essenciais;

9.º O que também inviabilizou a indicação do seu médico assistente para fazer parte dessa Junta Médica;

10.º No entender do recorrente, e salvo o devido respeito pela decisão judicial ora recorrida,

11.º Não só ao recorrente restava outra solução que não fosse a de comparecer à Junta Médica da ADSE, sob pena de lhe ser aplicado o n.º 3 do 10.º do Decreto Regulamentar n.º 41/90, de 29 de Novembro (de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 497/88),

12.º Até porque o seu caso não se enquadrava em alguma das hipóteses dos n.ºs 1 e 2 desse artigo 10.º,

13.º Como entende que o ‘parecer’ dessa Junta Médica, artigos 11.º, n.ºs 1 e 2, e 13.º desse Decreto Regulamentar n.º 41/90,

14.º Não é acto definitivo e executório,

15.º Mas sim mero acto preparatório de acto administrativo com essas características, esse sim contenciosamente impugnável,

16.º Pelo que se discorda do que o M.^{mo} Juiz entendeu no n.º 1 de III — Apreciação, de fls. 52 a 54 dos autos (sentença recorrida);

16.º Também discorda o recorrente do entendimento do n.º 2 de III — Apreciação, de fl. 54 dos autos,

18.º Pois continua a entender que o artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, com a epígrafe ‘Fim do prazo de faltas por doença do pessoal provido por nomeação’;

19.º Não abrange, em alguma das suas normas, a Junta Médica da ADSE,

20.º Mas sim, e só, a Junta Médica da Caixa Geral de Aposentações,

21.º Pois o n.º 5 desse artigo é a sequência lógica do n.º 3 do mesmo;

22.º Isto é, o termo que inicia aquele ‘passa igualmente à situação de licença sem vencimento de longa duração [...]’;

23.º Prevê o caso do funcionário que, tendo cumprido o estatuído no n.º 1, alínea *a*), por reunir as condições mínimas para a aposentação, e após 18 meses na situação de faltas por doença;

24.º Logo, não abrangido pelo n.º 3 — passagem automática à situação de licença sem vencimento de longa duração,

25.º Foi considerado apto pela Junta Médica da Caixa Geral de Aposentações mas voltou a adoecer sem ter prestado mais de 30 dias de serviço consecutivos (excluídas as férias);

26.º Por tudo isso, também entende o recorrente que o despacho recorrido, ao basear-se no n.º 5 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro,

27.º Não só partiu de pressupostos, de facto e de direito, errados — violação de lei

28.º Como contém uma fundamentação obscura e contraditória, o que equivale a falta de fundamentação,

29.º Ao contrário do que o M.^{mo} Juiz *a quo* decidiu, no n.º 3 de III — Apreciação, fls. 55 e 56 dos autos,

30.º Pois, pelo atrás aduzido, a situação não era enquadrável na previsão do n.º 5 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro.»

A autoridade recorrida limitou-se a afirmar a correcção jurídica da sentença e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Em meu entender, o recurso merece parcialmente provimento.

Assim, concorda-se com o decidido pela douta sentença recorrida no que concerne à natureza de acto recorível da decisão da Junta Médica e, conseqüentemente, à impossibilidade de discutir no recurso do acto do vereador da Câmara Municipal de Cascais, impugnado neste recurso, a eventual preterição de formalidades que afectaram o resultado do exame médico realizado pela referida Junta.

Do mesmo modo, e pelas razões constantes da mesma douta sentença, entendemos que não procede a alegação do recorrente quanto à parte da fundamentação do acto posto em causa no recurso contencioso.

Uma coisa é a falta de fundamentação e outra a procedência ou não dos fundamentos invocados. A fundamentação diz respeito à forma do acto e a validade dos fundamentos respeita à sua conformidade com a lei.

Todavia, parece-me assistir razão ao recorrente quando sustenta que o n.º 5 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, só tem aplicação se tiver findado o prazo de 18 meses na situação de falta por doença do funcionário.

Desde logo, a inserção sistemática do referido preceito leva a extrair esta conclusão. Todo o artigo 43.º, que regula, como se refere na respectiva epígrafe ‘o fim do prazo de faltas por doença do pessoal provido por nomeação’, está redigido de forma que a interpretação imediata que dele flui é a que pressupõe para aplicação de todos os seus números o fim do prazo de 18 meses na situação de falta por doença, referida no n.º 1 do artigo.

Essa interpretação é corroborada pela leitura dos artigos seguintes — 44.º e 45.º —, referentes ao pessoal provido por contrato além do quadro, que têm também sempre como pressuposto da sua aplicação o fim do prazo de 18 meses de faltas por doença.

Por outro lado, não seria muito compreensível que a lei estabelecesse a passagem do funcionário à situação de licença de longa duração quando tivesse sido considerado apto pela Junta e voltasse a adoecer sem que tivesse prestado mais de 30 dias de serviço consecutivo, independentemente do número de faltas por doença dadas anteriormente.

É que, note-se, esta passagem à licença de longa duração não pode ser interpretada como um castigo merecido pelo funcionário doente, ou que não é admissível que o funcionário volte a adoecer depois de ter sido considerado apto pela Junta.

É antes uma medida de racionalização dos serviços, que tem como pressuposto, designadamente, a necessidade de assegurar a realização das tarefas que estavam cometidas ao funcionário que se encontra ausente por um período relativamente longo, ainda que por motivo de doença.

Assim já não será justificável quando esse período de doença não atinja ainda um limite aceitável de duração, que a nossa lei fixou em 18 meses.

Pelo exposto, sou de parecer que o recurso contencioso mereceria provimento com base na violação do artigo 43.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 498/88, e consequentemente, também o merecerá o recurso jurisdicional aqui em apreciação.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A matéria de facto para o efeito relevante é a seguinte:

A) O recorrente encontra-se a faltar ao serviço desde 9 de Abril de 1990, tendo apresentado os atestados médicos constantes de fls. 101 a 103 do processo instrutor;

B) Em 8 de Junho de 1990, e nos meses seguintes, foi pedida a submissão do recorrente à Junta Médica, nos termos do artigo 435.º do Decreto-Lei n.º 497/88, pelo chefe da Divisão de Pessoal da Câmara Municipal de Cascais, a qual justificou as faltas por doença (documentos de fls. 111 e seguintes do processo instrutor);

C) Em 4 de Abril de 1991, o vereador do Pessoal da Câmara Municipal de Cascais efectuou um pedido da Junta Médica ao recorrente, nos termos do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 497/88, por se encontrar com 269 faltas por doença em 1990 e mais 90 no ano de 1991, tendo-se a doença iniciado em 8 de Maio de 1990 (documento de fl. 149 do processo instrutor);

D) Em 24 de Maio de 1991, a referida Junta deliberou «que o funcionário está abrangido pela alínea a) do artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 41/90, de 29 de Novembro, com as seguintes especificações: «vai retomar funções em 28 de Maio de 1991, com serviços adaptados à sua situação clínica» (documento de fl. 152 do processo instrutor);

E) Em 29 de Maio de 1991, o recorrente apresentou atestado médico, com data de 28 de Maio de 1991, e em 26 de Junho de 1991, novo atestado médico com data de 12 de Junho de 1996 (documentos de fls. 158 e 159 e 162 do processo instrutor);

F) Em 4 de Junho de 1991, o recorrente apresentou-se de novo ao serviço, tendo trabalhado até 7 de Junho de 1991, e tendo deixado de comparecer de novo, por motivo de doença, em 11 de Junho de 1991 (documento de fl. 167 do processo instrutor);

G) Em 25 de Junho de 1991, o recorrente saiu com alta do Hospital da Ordem Terceira onde fora admitido em 24 de Junho de 1991 (documento de fl. 163 do processo instrutor);

H) Em 11 de Junho de 1991 foi dada a informação n.º 758/CR, do teor seguinte:

«Nesta data foi detectada a situação abaixo discriminada relativa ao lavador de viaturas Nuno Alexandre Ferreira Correia, a desempenhar funções na Divisão de Oficinas Gerais e Equipamento: Em 9 de Abril de 1990 inicia situação de doença, que se mantém até à presente data; Em 24 de Maio de 1991 foi submetido à Junta Médica da ADSE, que deliberou que o mesmo se apresentasse no serviço no dia 28 de Maio de 1991; Em 28 de Maio de 1991 apresentou-se ao serviço, tendo sido feita a apresentação oficial; Em 29 de Maio de 1991 apresentou novo atestado médico por 16 dias; Em 4 de Junho de 1991 apresentou-se ao serviço, tendo trabalhado até 7 de Junho de 1991; Em 11 de Junho de 1991 deixa de comparecer ao serviço por motivo de doença.

Nos termos do n.º 5 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 497/88, 'passa igualmente à situação de licença sem vencimento de longa duração o funcionário que, tendo sido considerado apto pela Junta, volte a adoecer sem que tenha prestado mais de 30 dias de serviço consecutivos, nos quais não se incluem as férias'.

À consideração superior.» (Documento de fl. 167 do processo instrutor);

J) Em 12 de Junho de 1991, o vereador do pelouro do Pessoal proferiu sobre a transcrita informação o despacho seguinte: «Nos termos do n.º 5 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 497/88, o funcionário encontra-se na situação de licença sem vencimento a partir de 11 de Junho de 1991. Notifique-se.» (Documento de fl. 167 do processo instrutor);

K) A secção de Lisboa da Junta Médica comunicou à Câmara Municipal de Cascais, por ofício de 14 de Maio de 1991, a realização do exame pedido em 4 de Abril de 1991 (documento de fls. 150 a 152 do processo instrutor).

A primeira questão a apreciar no presente recurso jurisdicional é a da caracterização da deliberação tomada em 24 de Maio de 1991 pela secção de Lisboa da Junta Médica da ADSE como acto destacável, deliberação que, não tendo sido impugnada, ter-se-ia consolidado na ordem jurídica, obstando deste modo a que, no recurso contencioso interposto do despacho ulterior do vereador do Pessoal da Câmara Municipal de Cascais de 12 de Junho de 1991, se discutam vícios relativos aos antecedentes daquela deliberação.

Vejam, pois.

Como tem sustentado a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo (cf., nomeadamente, os acórdãos do tribunal pleno de 24 de Março de 1988 e de 26 de Abril de 1988, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 19 783 e 22 126) e a doutrina mais qualificada (Marcelo Caetano, *Manual*, vol. 1, p. 445, e Sérvulo Correia, *Noções*, vol. 1, p. 276), os actos destacáveis são aqueles que, desempenhando embora uma função meramente instrumental de um outro acto destinado a produzir efeitos externos, comprometem, já por si e de forma irremediável, a decisão a tomar.

No caso em apreço, a referida Junta Médica, ao abrigo do disposto no artigo 40.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 497/88, que estabelece que esta entidade «deve pronunciar-se sobre se o funcionário ou agente se encontra apto a regressar ao serviço», deliberou que o recorrente se encontrava nessas condições, com a especificação de que iria re-

tomar funções em 28 de Maio de 1991 em «serviço adaptado à sua situação clínica».

Todavia, este acto da Junta Médica não se apresenta como uma decisão que fixe, definitivamente, a situação jurídica do interessado.

Trata-se de um mero «parecer», obrigatório sem dúvida, como resulta do citado preceito conjugado com o artigo 34.º, n.º 1, do mesmo diploma legal, mas de modo algum vinculativo, que pode não ser seguido pela entidade decidente se, porventura, dispuser de outros elementos de prova, em sentido divergente, eventualmente fornecidos pelo próprio interessado, que lhe permitam ilidir a presunção oferecida pela pronúncia da Junta Médica.

Neste sentido aponta, por um lado, a designação de «parecer» adoptada pelo citado decreto-lei, que veicula logo a ideia de que se trata de uma simples «proposta de resolução», utilizando a terminologia de Marcelo Caetano (*ob. cit.*, vol. II, p. 1319) um elemento meramente instrumental (ainda que necessário) destinado a possibilitar a prolação do acto definidor da situação jurídica.

E, por outro, a inexistência em todo o texto do Decreto-Lei n.º 497/88, bem como o Decreto Regulamentar n.º 41/90, de 29 de Novembro, de qualquer preceito que imponha ou de onde se possa inferir regime jurídico diferente.

Decidindo de modo diferente, fez a sentença sob recurso errada aplicação da lei, procedendo, assim, neste ponto, a alegação do recorrente.

Posto isto, passemos ao segundo ponto sobre que versa o presente recurso jurisdicional: ao contrário da posição tomada na sentença, o n.º 5 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 497/88 estaria também subordinado ao pressuposto do decurso do prazo de 18 meses na situação de faltas por doença. Donde decorreria a violação deste preceito pelo acto contenciosamente impugnado, uma vez que o recorrente não se encontrava em tal posição.

O artigo 43.º do citado decreto-lei encontra-se subordinado à epígrafe «Fim do prazo de faltas por doença do pessoal provido por nomeação» e dispõe o seguinte no seu n.º 1:

«Fim do prazo de 18 meses na situação de faltas por doença, o pessoal nomeado pode, sem prejuízo do disposto no artigo 50.º:

a) Requerer, no prazo de 30 dias e através do respectivo serviço, a sua apresentação à Junta Médica da Caixa Geral de Aposentações, reunidas que sejam as condições mínimas para a aposentação;

b) Requerer a passagem à situação de licença sem vencimento de longa duração, independentemente do tempo de serviço prestado.»

Os n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo apresentam desenvolvimentos do regime constante do número anterior e o n.º 5 estabelece o seguinte:

«Passa igualmente à situação de licença sem vencimento de longa duração o funcionário que, tendo sido considerado apto pela junta, volte a adoecer sem que tenha prestado mais de 30 dias de serviço consecutivos, nos quais não se incluem as férias.»

Ora, como refere o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no seu parecer, logo o argumento sistemático da localização do preceito constitui uma razão de valia não desprezível no sentido do condicionamento da previsão específica deste n.º 5 ao pressuposto genérico do esgotamento do prazo de 18 meses na situação de faltas por doença.

Mas não só o argumento sistemático como também a *ratio legis* aponta no mesmo sentido.

Constituindo a passagem à situação de licença sem vencimento uma consequência particularmente gravosa para o funcionário (colocada pelo n.º 1 do citado artigo 43.º, em paralelo com a aposentação), mal se compreenderia que, no caso do n.º 1, ela só tivesse lugar «fundo o prazo de 18 meses na situação de faltas por doença» mas, no caso do n.º 5, já ocorresse sempre que o funcionário, considerado apto pela junta, voltasse a adoecer antes de prestados 30 dias de serviço consecutivos.

Com efeito, é difícil admitir, em sede de justificação material de soluções, que este condicionalismo específico do n.º 5 possa apresentar o peso suficiente para dispensar o pressuposto genérico enunciado no n.º 1.

Aliás, não é difícil descobrir qual tenha sido o escopo do legislador ao editar esta prescrição.

Pretendeu obviar aos indesejáveis efeitos que resultariam do facto de o funcionário, depois de faltar 18 meses por doença, conseguir com o seu regresso ao serviço evitar a entrada em funcionamento do mecanismo legal previsto no n.º 1 do artigo 43.º, voltando, logo de seguida, sem perfazer 30 dias ininterruptos de funções, à situação anterior.

Trata-se, no fundo, de uma garantia de correcta aplicação do disposto naquele n.º 1, portanto, de mais um desenvolvimento da doutrina nele contida.

O acto em apreço violou, por conseguinte, o disposto no n.º 5 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 497/88, pelo que a sentença sob recurso, não declarando tal vício, incorreu em errada interpretação daquela norma.

Com o que se acorda em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando-se a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo, bem como em anular o acto contenciosamente recorrido.

Fica prejudicado o conhecimento da questão da deficiente fundamentação do mesmo.

Sem custas.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 6 de Maio de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Suspensão de eficácia. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A suspensão de eficácia do acto recorrido depende da verificação cumulativa dos três requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

2 — *É causa de grave lesão do interesse público a suspensão de eficácia de acto punitivo com pena de inactividade por dois anos por factos que se traduziram na falsificação de um documento de admissão a concurso em proveito próprio.*

Recurso n.º 32 010, em que são requerente Emerenciana Alice Lopes Cardoso e requerido o Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Anselmo Rodrigues.

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

1 — Emerenciana Alice Lopes Cardoso, funcionária pública, residente em Lisboa, vem requer, previamente à interposição do recurso contencioso, a suspensão do despacho do Sr. Secretário do Ensino, Básico e Secundário de 12 de Fevereiro de 1993, que indeferiu o recurso hierárquico do despacho de 20 de Outubro de 1992, do Sr. Inspector-Geral de Educação, Controlo Administrativo e Financeiro, que aplicou à recorrente a pena de inactividade, graduada em dois anos.

Alega prejuízos de difícil reparação, resultantes de se ver privada, durante dois anos, do seu vencimento mensal, com o que acorria às suas despesas pessoais de alimentação e vestuário, às despesas de água, luz, gás, telefone, à amortização de um empréstimo para aquisição de habitação e às despesas com assistência médica e medicamentosa da requerente e de uma sua tia, de 72 anos de idade, com quem vive em comunhão de mesa e habitação. Refere, que não será fácil obter os empréstimos a que terá de recorrer para aliviar a situação de pobreza em que a execução do despacho a colocará e, isso para tentar, pelo menos, fazer face aos encargos fixos e à subsistência própria e da sua tia. Em relação a esta, receia que não compreenda a alteração que a sua vida sofrerá, e que a situação possa causar-lhe danos à sua saúde, dada a sua avançada idade.

Alega, por outro lado, que a suspensão do acto não determina grave lesão do interesse público. Com efeito, ocupando a requerente um lugar do quadro do Ministério da Educação, ao qual correspondem necessidades permanentes de serviço, o Ministério terá de proceder à contratação de uma pessoa para a substituir, dependendo com esta o mesmo que despenderá com a requerente, caso a execução do acto seja suspensa.

Termina pedindo que lhe seja requerida a suspensão da eficácia do despacho punitivo por se verificarem todos os pressupostos legais das alíneas *a)*, *b)* e *c)* do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Na sua resposta, o Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário pede que seja negada a suspensão requerida, por duas ordens de razões:

a) A decisão punitiva tem na sua origem factos porventura atentatórios da dignidade e prestígio da funcionária e da função (artigo 3.º da acusação). Tais factos, tornam de todo desaconselhável o regresso da requerente ao serviço, o que ofenderia seguramente a boa imagem da Administração e a própria disciplina da função exercida pela requerente (chefe de serviços da Administração Escolar), lesando assim o interesse público;

b) O prejuízo de difícil reparação que a requerente pretende provar não é mais do que o não receber os vencimentos, o qual é de muito fácil reparação, por corresponder a prestações pecuniárias.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer em que manifesta inteira concordância com a posição expendida pela autoridade recorrida, concluindo que «parece de indeferir a pretendida suspensão de eficácia do acto punitivo».

Vem o processo à conferência, sem vistos.

2 — São os seguintes os factos relevantes para a decisão:

a) Na sequência do processo disciplinar que foi mandado instaurar a requerente, foi-lhe aplicada, por despacho de 20 de Outubro de 1992, do Sr. Inspector-Geral de Educação, a pena de inactividade graduada em dois anos, da qual a requerente interpôs recurso hierárquico necessário para o Sr. Ministro da Educação;

b) Por despacho de 12 de Março de 1993, o Sr. Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, no uso de delegação ministerial de poderes, manteve a pena aplicada, com o fundamento em que subsistia a imputação feita à arguida sob o n.º 3 da acusação;

c) Neste n.º 3 da acusação, foi a arguida acusada de «ter adulterado o requerimento modelo tipo DGAE/1991, de admissão ao concurso de oficiais principais, em 23 de Maio de 1991, mencionando as suas classificações de serviço dos anos de 1987/88 — 10 (M. B); 1988/89 — 9 (M. B); 1989/90 — 10 (M. B), quando não fora classificada nesses anos.

Estas classificações foram apresentadas já depois de a presidente do conselho directivo da Escola Preparatória de Nuno Gonçalves ter assinado o dito requerimento, durante uma reunião do clube de informática da mesma Escola, na presença de outros professores.

A presidente tinha recusado anteriormente, na presença dos mesmos professores, a assinatura do requerimento da arguida, no qual estavam registadas as classificações de serviço.

Este procedimento constitui infracção disciplinar grave, que inviabiliza a manutenção da relação funcional prevista no n.º 1 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, a que corresponde a pena de demissão»;

d) A requerente mora em comunhão de mesa e habitação com uma tia, de 72 anos, aposentada, a qual auferia uma pensão mensal de 22 800\$; paga mensalmente à Caixa Geral de Depósitos 15 056\$ de uma prestação relativa à aquisição de casa própria; paga ainda um montante médio mensal de 15 747\$ de água, luz, gás e telefone;

e) O despacho cuja suspensão de eficácia se requer foi notificado à requerente pelo ofício n.º 190/501, de 2 de Março de 1993, e o requerimento de suspensão foi interposto em 25 de Março de 1993.

De acordo com o alínea *b)* do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, um dos requisitos da providência da suspensão de eficácia do acto recorrido é que a suspensão não determine grave lesão do interesse público.

No caso, à requerente foi aplicada uma pena de inactividade por dois anos por ter falsificado um documento de admissão a um concurso em proveito próprio, mencionando nele, depois de assinado pela presidente do conselho directivo, classificações que não lhe tinham sido atribuídas.

Este procedimento é susceptível de abalar a confiança dos seus superiores e inferiores na actividade da requerente e atenta gravemente contra a dignidade e prestígio da funcionária e da função.

A suspensão de eficácia do acto punitivo, com a consequente manutenção ao serviço da requerente, implicaria uma enorme tolerância para um acto de tanta gravidade, o que acarretaria grave lesão do interesse público.

Havendo grave lesão do interesse público, não pode o Tribunal suspender a eficácia do acto, uma vez que o requerimento do pedido da suspensão só pode ocorrer quando cumulativamente se verifiquem todos os requisitos referidos no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Acordam, assim, em indeferir o pedido em questão.

Custas pela requerente, fixando-se a taxa de justiça em 10 000\$.

Lisboa, 6 de Maio de 1993. — José Anselmo Dias Rodrigues (relator) — José Manuel de Moura Pires Machado — António José Ribeiro da Cunha. — Fui presente, Soares Póvoa.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Execução de sentença. Pena de demissão.

Doutrina que dimana da decisão:

A execução de acórdão anulatório de despacho punitivo que demitiu os requerentes implica a sua reintegração nos cargos que exerciam à data do despacho punitivo.

Recurso n.º 11 027-A, em que são recorrentes Afonso Manuel Chaves Pereira e outros e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Gouveia e Melo.

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

1) Afonso Manuel Chaves Pereira, 2) Albino Pereira Duarte Marcelo, 3) Alfredo Manuel Pinheiro Ramos, 4) Álvaro Manuel Pereira Duarte Marcelo, 5) António Abel Batista Martins, 6) António Farinha do Amaral, 7) António Gomes Alves, 8) Artur de Jesus Marques, 9) Augusto Batalha da Conceição, 10) Carlos Alberto Martins Faria, 11) Carlos Fernando Henriques Pais Rodrigues, 12) Carlos Manuel Simões Manso, 13) Euclides Soares Teixeira, 14) Guarim do Carmo Santos, 15) Guilherme Augusto Pereira Martins, 16) Jorge Manuel Machado de Oliveira Dimas, 17) José António da Costa Nunes, 18) José Gonçalves Branco, 19) José Mário da Costa dos Santos Ribeiro, 20) Luís Manuel Armando de Sousa Martins, 21) Manuel Eduardo Teixeira, 22) Rui d'Ávila de Fontes Alferes Lourídio, 23) Rui Manuel Valentim de Sousa Monteiro, 24) Virgílio António Rosando e 25) António José Teixeira, todos melhor identificados nos autos, vieram por apenso ao recurso n.º 11 027, no qual foi proferido o acórdão de 17 de Julho de 1980 (fls. 100 e seguintes), transitado em julgado, anulatório do despacho do Ministro da Administração Interna de 3 de Julho de 1975, que os demitira dos cargos de cantoneiros eventuais

assalariados da Direcção de Salubridade e Transportes, da Câmara Municipal de Lisboa, requerer contra aquele Ministro, ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho — alegando que nem esta autoridade nem aquela Câmara Municipal tinham dado execução ao referido aresto —, que por esta Secção fosse declarada a *inexistência de causa legítima de inexecução do mesmo*.

Na sua resposta, a autoridade requerida sustentou ter dado inteira execução àquele acórdão anulatório de 17 de Junho de 1980, já que, tendo-se este baseado em vício de forma do despacho então recorrido, aquela autoridade proferira depois, em 30 de Setembro de 1980 [aqui há lapso, por dever ser 30 de Outubro de 1980], novo despacho em que ordenava a instauração de procedimento disciplinar contra os requerentes, com a sua suspensão preventiva, tudo ao abrigo do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho.

Entendimento esse que veio a merecer o acolhimento da Secção no seu acórdão de 2 de Julho de 1981 (v. fls. 41 e seguintes), posteriormente, em recurso dele levado para o pleno da mesma pelos ora requerentes, revogado por acórdão daquela de 25 de Julho de 1984 (v. fls. 126 e seguintes), o qual, por forma definitiva, atento o respectivo trânsito em julgado, julgou o acórdão anulatório de 17 de Setembro de 1980 como não integralmente executado pelo mencionado despacho do Ministro da Administração Interna, de 30 de Outubro de 1980, ordenando a esta Secção que apreciasse, como vinha pedido, se, no caso, se verificava ou não inexistência de causa legítima de inexecução daquele acórdão anulatório de 17 de Julho de 1980.

O que esta Secção, por acórdão de 14 de Junho de 1985 (v. fls. 143 e seguintes), também transitado, veio a decidir em sentido negativo.

Essa sequência deste aresto, depois de algumas vicissitudes processuais, que não interessa para o caso relatar, vieram os requerentes, a fls. 188-190, fazer a indicação dos actos e operações que, em seu entender, deviam constituir a integral execução do acórdão anulatório de 17 de Julho de 1980.

Esses actos e operações surgem aí agrupados em três categorias, consoante sejam da competência do *Ministro da Administração Interna* (A), de um lado, e da *Câmara Municipal de Lisboa* (B), de outro, ou *daquela primeira autoridade*, caso esta última não proceda à cabal execução do acórdão anulatório, agindo então ela por substituição ao abrigo do n.º 4, *in fine* do artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Os actos e operações a praticar pelo *Ministro da Administração Interna* seriam constituídos por uma sua «declaração», a publicar no *Diário da República*, 3.ª série, com os dados fundamentais do acórdão anulatório de 17 de Julho de 1980, bem como do acórdão de 14 de Junho de 1985, que declarou a inexistência de causa legítima de inexecução daquele primeiro aresto, «ordenando-se — assim o dizem textualmente os ora requerentes — ao Município de Lisboa a imediata reintegração dos cantoneiros demitidos e, bem assim, e quanto a todos, a reconstituição da sua carreira funcional e profissional, tal como se nunca houvessem sido punidos».

Para além disso, propõem os requerentes que aquele Ministro notifique os órgãos do Município de Lisboa que forem competentes para os reintegrar no serviço dos textos integrais dos ditos arestos, com a finalidade de os mesmos lhes darem cabal execução, sob pena de aquela autarquia — assim se diz — «cair na previsão da alínea a)

do artigo 93.º da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro («dissolução»), de se constituir em responsabilidade funcional nos termos do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 23 de Setembro, e os seus titulares em responsabilidade pessoal e criminal (artigos 91.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e 11.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77).

Quanto aos actos e operações a praticar pela Câmara Municipal de Lisboa, os requerentes indicam a deliberação a tomar por ela, sob proposta do respectivo presidente, no sentido de reintegrar os mesmos com efeitos retroactivos à data de 3 de Julho de 1977, com reconstituição integral da sua situação funcional, como se o despacho anulado do Ministro da Administração Interna, de 3 de Julho de 1975, nunca tenha sido praticado.

E especificam ainda, nas várias alíneas [de *a*) a *e*)] do ponto B do seu requerimento de fls. 188 e seguintes, que estamos seguindo, os diversos actos, no domínio das retribuições (sem contudo as quantificarem), do tempo de serviço, do registo biográfico e até das tarefas que lhes devem ser cometidas, tudo no prazo de 30 dias, enquanto a deliberação acima referida deveria ser tomada no prazo de 20 dias.

Finalmente, no mesmo requerimento, e sob a rubrica «incumprimento do Município», diz-se que — e passa a transcrever-se — «na eventualidade do Município de Lisboa não proceder voluntariamente à cabal execução do acórdão dentro dos prazos fixados, desde já se requer que o Tribunal mande notificar a entidade tutelar recorrida para que se substitua — mas só naquela eventualidade — ao Município de Lisboa na execução requerida, conforme o n.º 4, *in fine*, do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77».

Acompanha ainda o aludido requerimento um extenso «mapa» (v. fls. 191-193), onde os requerentes procedem à reconstituição funcional das respectivas carreiras, com indicação dos respectivos vencimentos.

A execução, assim pretendida pelos ora requerentes, do acórdão anulatório desta Secção, de 17 de Julho de 1980, mereceu então do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público o seu parecer de fls. 194 v.º a 196 v.º

Aí, começa por se observar que à autoridade requerida no presente incidente da execução de sentença, o Ministro da Administração Interna, sucedeu, por força dos Decretos-Leis n.º 497/85, de 17 de Dezembro (artigo 13.º) e 130/86, de 7 de Junho (artigo 13.º n.º 1), o Ministro do Planeamento e da Administração do Território.

Quanto à pertinência dos actos e operações que os requerentes propõem em sede de execução do julgado, aquele ilustre magistrado, depois de referir que não deve o Tribunal cair em formalismos excessivos ao ponto de fazer o próprio texto da «declaração» a publicar, diz que tal publicação, a ter lugar, deverá ocorrer no *Boletim Municipal* e não do *Diário da República*, defendendo ainda, quanto à «notificação», que se pretende, dos órgãos do Município de Lisboa, que a norma atenta contra os princípios constitucionais e legais da autonomia das autarquias locais e dos poderes de tutela que em relação às mesmas competem à administração central, concluindo que, no caso, a execução do acórdão cai na alçada da Câmara Municipal de Lisboa, não lhe merecendo objecção os actos e operações que vêm indicados pelos ora requerentes na alínea B) do seu requerimento de fl. 188.

Finalmente, ainda no mesmo parecer, defende-se ser prematura a matéria contida sob a alínea C) desse requerimento.

Posteriormente a tal parecer, e sob promoção do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, foi ordenada a notificação da Câmara Municipal de Lisboa nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, remetendo-se-lhe fotocópia do requerimento de fls. 188 a 193, já referido, dos ora requerentes (v. fls. 241-242).

E por acórdão de 11 de Abril de 1989 (v. fl. 251) foram solicitados à Câmara municipal de Lisboa os elementos dele constantes, o que veio a ser satisfeito pelo ofício daquela de fls. 267-270, bem como pelas fotocópias do *Diário Municipal* que o acompanham (v. fls. 271-284).

Distribuído que foi o processo, depois, ao presente relator (9 de Dezembro de 1992) e colhido o visto ainda em falta, cumpre agora decidir, na base do seguinte circunstancialismo, que se passa a descrever como assente.

Por acórdão desta Secção, de 17 de Julho de 1980, transitado em julgado, foi dado provimento ao recurso directo de anulação interposto pelos ora requerentes — todos cantoneiros eventuais assalariados da Direcção de Salubridade e Transportes, da Câmara Municipal de Lisboa —, visando o despacho do Ministro da Administração Interna, de 3 de Julho de 1975, publicado no *Diário Municipal*, n.º 12 692, de 25 de Julho de 1977, daquele mesmo órgão, que lhes aplicara, aos 23 primeiros, a pena de demissão dos respectivos cargos e aos 2 últimos, a pena de suspensão de exercício e vencimento por 90 dias.

Este despacho ministerial produzira os seus efeitos a partir de 5 de Julho de 1975.

Posteriormente àquele acórdão da Secção de 17 de Julho de 1980, a mesma autoridade, por entender manterem-se «[...] as razões que levaram à apreciação da conduta» dos ora requerentes, determinou, por despacho de 30 de Outubro de 1980, que a todos eles fosse instaurado procedimento disciplinar nos termos do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, com a respectiva suspensão preventiva.

Por acórdão do pleno desta Secção de 25 de Julho de 1984, que revogou o acórdão desta última, de 2 de Julho de 1981, foi decidido que aquele despacho de 30 de Outubro de 1980 não deva integral execução ao acórdão anulatório de 17 de Julho de 1980, nele se determinando que a Secção apreciasse do pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução daquele aresto que os ora requerentes lhe tinham dirigido.

Por acórdão da Secção de 14 de Junho de 1985, transitado em julgado, julgou-se inexistir tal causa legítima de inexecução.

O despacho do Ministro da Administração Interna, de 7 de Outubro de 1980, a ordenar a instauração de procedimento disciplinar aos ora requerentes, acima referido, bem como a sua suspensão preventiva, não teve qualquer seguimento.

A Câmara Municipal de Lisboa, na sequência deste último despacho, nada deliberou, como nada deliberara na sequência do acórdão anulatório da Secção de 17 de Julho de 1980.

Na sequência do despacho anulado por este último aresto — despacho do Ministro da Administração Interna, de 3 de Julho de 1975 —, os ora requerentes viram, os 23 primeiros, cessado o vínculo funcional que os ligava à Câmara Municipal de Lisboa e, os 2 últimos, suspenso o exercício das funções respectivas, com as respectivas retribuições, por 90 dias.

Do acima relatado resulta claramente que atento o decidido no já referido acórdão do pleno, de 25 de Julho de 1984, o objecto do presente incidente de execução do acórdão anulatório de 17 de Julho de 1980 encontra-se circunscrito à determinação de quais os actos ou operações necessárias àquela execução e se, nomeadamente as que vêm propostas nesse sentido pelos requerentes da mesma, preenchem ou não tal desiderato.

Aliás, neste último domínio, interessa começar por desfazer um equívoco em que caem os requerentes, ao pretenderem que o Ministro do Planeamento e da Administração do Território tenha poderes na matéria em causa (esta autoridade sucedeu nos poderes do Ministro da Administração Interna, por força desde logo dos Decretos-Leis n.ºs 497/85, de 17 de Dezembro, e 130/86, de 7 de Junho, como judiciosamente observa o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no seu já referido parecer final).

É que aquela autoridade não pode ter, como não tem — falta de atribuições —, qualquer poder em matéria de gestão do pessoal das autarquias locais, o qual cabe, no que diz respeito aos municípios, hipótese que nos interessa, à respectiva câmara municipal — artigo 51.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

Afastada fica assim a possibilidade de o Ministro do Planeamento e da Administração do Território poder dar, consoante parecem querer os ora requerentes, qualquer «ordem» à Câmara Municipal de Lisboa no domínio da execução do acórdão anulatório desta Secção, de 17 de Julho de 1980.

Pois, por virtude deste aresto, o despacho ministerial punitivo desapareceu da ordem jurídica, ou seja, desapareceu a intervenção daquela autoridade — que a mesma tivera na situação de requisição civil em que os recorrentes, enquanto agentes do Município de Lisboa, se encontravam —, restabelecendo-se assim por inteiro os poderes deste ente quanto aos mesmos.

E se o acórdão do pleno reputou o acto do Ministro da Administração Interna, posterior a essa anulação, como não constituirá execução integral dessa decisão, isso só pode significar que tal execução só pode caber à própria autarquia que detinha os poderes de superintendência sobre os ora requerentes e que era, como se viu, o Município de Lisboa, através do seu órgão Câmara Municipal.

Em conclusão, pois, nesta parte: ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território (como anteriormente ao Ministro da Administração Interna) não competem poderes de execução do acórdão anulatório desta Secção de 17 de Julho de 1980, sendo o mesmo *parte ilegítima* no presente incidente que visa precisamente garantir tal execução, a pedido dos interessados naquela anulação.

Essa legitimidade radica antes, e apenas, na Câmara Municipal de Lisboa, como órgão do município com poderes de superintendência na gestão do pessoal do mesmo, legitimidade essa garantida, no presente incidente, através da sua chamada a ele por despacho do relator nos termos e para os efeitos do artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Pretendem ainda os ora requerentes, em sede de execução do acórdão anulatório da Secção, de 17 de Julho de 1980, que os mesmos sejam reintegrados nos cargos que exerciam à data da prática do despacho punitivo contido no acto anulado por aquele acórdão e

como vimos, demitiu os 23 primeiros daqueles requerentes e suspendeu do exercício e vencimento os 2 últimos por 90 dias.

Nesta parte assiste aos mesmos razão.

Na verdade, anulado que foi o despacho punitivo, com o seu consequente desaparecimento da ordem jurídica, tudo se passando como se ele nunca tivesse sido proferido, haverá que *restabelecer*, com efeitos *retroactivos* à data da prática do acto anulado — *rectius*, à data em que o mesmo passou a produzir efeitos, e que foi, como se disse, no dia 5 de Julho de 1975 —, a situação funcional dos visados naquele despacho e que os mesmos possuíam a esse tempo.

Impõe-se assim a prática, por parte da autoridade requerida, a Câmara Municipal de Lisboa, de um *acto positivo* (reintegração) por força do qual os requerentes vejam restabelecido o seu círculo funcional nos termos preexistentes ao despacho punitivo do Ministro da Administração Interna, de 3 de Julho de 1975.

Nesta matéria, porém, seria manifestamente excessivo pretender que o próprio Tribunal, como o querem os requerentes, fixe àquele órgão municipal os *termos literais* desse seu acto, já que o que interessa é que o mesmo venha a deliberar no sentido e com o conteúdo acima referido, independentemente da fórmula adoptada.

Basta, pois, no aspecto agora em consideração, que tal deliberação *reintegre* os 23 primeiros requerentes e *dê sem efeito* a suspensão do exercício e vencimento pelos 2 últimos sofrida pelo prazo de 90 dias.

Vejam, agora, os efeitos de semelhante execução do acórdão anulatório de 17 de Julho de 1980 na *reconstituição da carreira* e em matéria de *vencimentos e outras retribuições dos ora requerentes*.

Começando pelos dois últimos destes, por se tratar de uma situação mais simples, atenta a punição de que foram objecto (suspensão por 90 dias, como repetidamente se vem dizendo), dir-se-á não se afigurar, em princípio, necessária qualquer reconstituição de carreira, salvo porventura o possível apagamento de qualquer efeito prejudicial que aquela punição tivesse tido no desenvolvimento da mesma.

Quanto aos vencimentos e outras retribuições de natureza pecuniária haverá que pagar as importâncias de que os referidos requerentes ficaram privados por virtude da suspensão que lhes foi imposta e que os autos não esclareceram o montante exacto, competindo pois à Câmara Municipal de Lisboa o respectivo cálculo, não se justificando o arrastamento do presente incidente só para esse efeito (não se esqueça que o mesmo foi instaurado em 3 de Fevereiro de 1981, há mais de 12 anos...).

Passemos, agora, à situação dos 23 primeiros requerentes no aspecto considerado.

Esta é bem mais complexa.

Trata-se de agentes objecto de uma medida disciplinar expulsiva, como é a de demissão.

Haverá pois que os reintegrar como *cantoneiros eventuais assalariados*, categoria que todos eles tinham à data daquela medida expulsiva.

A reconstituição porém da sua carreira, ou seja, na falta dos elementos mínimos a esse respeito, que nunca, até ao momento, foram fornecidos aos autos, não é possível ao Tribunal fazê-la, atento, como se viu, o tempo entretanto passado.

Tal reconstituição deverá, pois, fazê-la a autoridade requerida — única que detém todos os elementos necessários para esse efeito —, podendo os interessados, sempre que entendam que a mesma não

represente integral execução do julgado, socorrer-se da via contenciosa.

Em matéria de vencimentos e outras retribuições de expressão pecuniária dos mesmos requerentes (os 23 primeiros), este Supremo Tribunal, na falta também dos elementos necessários, apenas poderá, agora, definir o *princípio geral* a observar pela autoridade requerida nesse domínio e que é dado pelo n.º 4 do artigo 538.º do Código Administrativo, segundo o qual os funcionários reintegrados nos seus cargos por sentença que anule o acto que os punia, em relação ao tempo que estiveram ilegalmente afastados do cargo, têm direito aos respectivos vencimentos de categoria e exercício.

É certo que semelhante regra só está prevista para os *funcionários* da administração local e os requerentes, aliás todos eles, não detinham essa qualidade, por se integrarem, ao tempo, no pessoal eventual assalariado (simples agentes administrativos).

Só que não se vê qualquer razão para que semelhante regra se não possa estender-lhes, pois, de outro modo, criar-se-ia uma distinção sem qualquer base razoável e, assim, discriminatória e arbitrária.

Haverá, pois, quanto aos referidos requerentes, que lhes pagar todos os vencimentos e mais retribuições de expressão pecuniária que lhes teriam sido atribuídos se o seu vínculo funcional que os ligava à Câmara de Lisboa não tivesse sido interrompido e se tivesse desenvolvido não fora essa interrupção.

É claro que, também neste domínio, os interessados podem socorrer-se dos meios contenciosos sempre que entendam que as decisões a tomar pela autoridade requerida não representam integral execução do julgado.

Finalmente, em matéria de *prazos* a assinar à autoridade requerida, para o efeito de esta cumprir as determinações deste Supremo Tribunal no domínio dos actos e operações que acima ficaram descritos, afigura-se como razoável fixá-lo em 30 dias, contados da notificação do presente aresto, para a mais acima deliberação de reintegração dos 23 primeiros requerentes e de dar sem efeito a suspensão de exercício e vencimento imposta aos 2 últimos e, para os actos e operações de reconstituição de carreira e de pagamento de vencimentos e outras retribuições de expressão pecuniária, o prazo de três meses contado do termo do anterior, por se tratar de operações mais complexas e morosas.

Nestes termos, deferindo-se ao pedido, determina-se que a Câmara Municipal de Lisboa, em execução do acórdão anulatório desta Secção, de 17 de Julho de 1980, pratique os actos e operações assim discriminados, nos prazos a seguir indicados:

a) No prazo de 30 dias, contado da notificação do presente acórdão, delibere no sentido de reintegrar os 23 primeiros dos ora requerentes nos cargos de cantoneiros eventuais assalariados que exerciam em 3 de Julho de 1975 e de dar sem efeito a suspensão de exercício e vencimento por 90 dias aplicada aos 2 últimos daqueles por despacho do Ministro da Administração Interna, de 3 de Julho de 1975;

b) No prazo de três meses, contado do prazo referido na alínea anterior, proceder à prática de todos os actos e operações necessárias à reconstituição da carreira dos 23 primeiros requerentes, por forma que elas venham a corresponder às que existiriam se o acto do Ministro da Administração Interna, de 3 de Julho de 1975, não tivesse sido praticado;

c) Pagar aos 23 primeiros requerentes, no prazo assinado na alínea anterior, os vencimentos e demais prestações de expressão pecuniária correspondentes à reconstituição da respectiva carreira, feita nos termos da mesma alínea, pagando ainda no mesmo prazo, aos 2 últimos requerentes, os vencimentos e demais prestações de expressão pecuniária devidos pelo tempo de 90 dias que estiveram suspensos de exercício e vencimento, por força do aludido despacho ministerial de 3 de Julho de 1975.

Sem custas.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nôvo* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Prazos dos recursos contenciosos de actos anuláveis.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Antes da entrada em vigor da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), enquanto o regime de prazos de interposição dos recursos directos para o Supremo Tribunal Administrativo estava definido no artigo 51.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo (RSTA), o artigo 828.º do Código Administrativo estabelecia o prazo para a interposição de quaisquer recursos cujo julgamento pertencesse aos auditores administrativos, fixando-o, salvo quanto aos eleitorais, em três meses. O artigo 51.º do RSTA estabelecia, no seu n.º 1, o prazo de 30 dias para a interposição dos recursos contenciosos de anulação se o recorrente residisse no continente.*

2 — *Os referidos normativos foram revogados pelo artigo 28.º da LPTA (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho), que unificou o regime de prazos de interposição de recursos contenciosos de actos anuláveis no Supremo Tribunal Administrativo e nos tribunais administrativos de círculo, em que, nos termos do artigo 109.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril), foram transformadas as auditorias administrativas.*

Recurso n.º 26 516, em que são recorrente Idalina Maria Pinto Zaragoza Cunha Baptista e recorrido o Centro Regional de Segurança Social de Lisboa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Idalina Maria Pinto Zaragoza Cunha Baptista, com os sinais dos autos, interpôs perante o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

recurso contencioso de anulação das deliberações dos membros da comissão instaladora do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa (CRSSL) de 27 de Abril de 1983 e 2 de Maio de 1983.

O recurso veio, porém, a ser rejeitado, por extemporaneidade, por despacho do M.^{mo} Juiz daquele Tribunal Administrativo de Círculo, exarado a fls. 267 e seguintes.

Com esta decisão não se conformou a recorrente, pelo que dela nos trouxe o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação, junta a fls. 276 e 277, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, a recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1) As respostas dadas pelo departamento dos serviços do CRSSL verificaram-se em 6 de Maio de 1983 e 16 de Maio de 1983;

2) O pedido de conciliação obrigatória no Ministério Público foi apresentado no dia 29 de Junho de 1983;

3) Em consequência, decorreram apenas 44 dias, ou seja, 1 mês e 14 dias;

4) O prazo para interpor recurso de acto anulável é de três meses (artigo 828.º do Código Administrativo), ou, se tal não for entendido, de dois meses (artigo 28.º da LPTA) e para o acto nulo não há prazo, podendo ser interposto o recurso a todo o tempo;

5) O prazo de prescrição para interpor recurso de acto anulável suspendeu-se inquestionavelmente em 29 de Junho de 1983, data em que foi exercido o direito;

6) Não tendo havido o visto do Tribunal de Contas, requisito *sine qua non* para validade do acto, para que o concurso pudesse ser válido, o acto é constitucionalmente nulo ou inexistente, pelo que em qualquer altura pode ser impugnado contenciosamente.

Termos em que deve ser revogada a decisão proferida pelo M.^{mo} Juiz *a quo*, aliás douta, prosseguindo os autos a sua tramitação normal, com o pedido de anulabilidade do acto, ou, se assim não for entendido, ser considerado inexistente ou nulo por carecer de um requisito fundamental de validade — o visto do Tribunal de Contas [...].»

Convidado pelo então relator do processo a completar as transcritas conclusões, especificando a norma ou normas jurídicas violadas pela decisão jurisdicional recorrida, a recorrente veio dizer, a fl. 296, o seguinte:

«O prazo para interpor recurso contencioso de acto anulável é de três meses (artigo 828.º do Código Administrativo) contados da data em que a deliberação tenha sido notificada aos interessados;

O prazo de prescrição que decorria a partir de 16 de Maio de 1983 foi interrompido em 29 de Junho de 1983, aquando do pedido feito no Ministério Público, nos termos do então artigo 50.º do Código de Processo do Trabalho.

Termos em que deve ser revogada a decisão proferida pelo M.^{mo} Juiz *a quo*, aliás douta, prosseguindo assim os autos a sua subsequente tramitação [...].»

A autoridade recorrida contra-alegou a sustentar o decidido, *concluindo* do seguinte modo:

«À data do acto recorrido e do seu ‘conhecimento oficial’ pela recorrente, em 1983, o prazo para a interposição do recurso contencioso de anulação era de 30 dias (artigo 51.º do RSTA);

Como a recorrente reconhece, à data do pedido de conciliação já tinha decorrido o prazo de recurso, pois haviam decorridos ‘44 dias, ou seja, 1 mês e 14 dias’;

Consequentemente, é desnecessário, por inútil para o caso dos autos, apreciar da relevância do pedido de conciliação e ou da interposição da acção laboral no prazo do recurso contencioso;

O acto recorrido não estava sujeito a ‘visto’ do Tribunal de Contas, por o Centro se encontrar em ‘regime de instalação e balancete’, pelo que o acto não é nulo nem inexistente.

Termos em que deve ser mantida a sentença recorrida que rejeitou o recurso de anulação por extemporâneo [...].»

O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto emitiu, a fl. 295, o seguinte parecer:

«Visto. Aderindo à argumentação produzida pelo recorrido nas suas alegações de fls. 285 e 286, somos de parecer que o recurso não merece provimento, tendo a douda decisão recorrida feito correcta interpretação e aplicação da lei aos factos relevantes para a decisão da questão prévia da extemporaneidade do recurso.»

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juízes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Para tanto, importa ter em atenção a matéria de facto apurada na decisão recorrida, e que é a seguinte:

A) Em 11 de Outubro de 1983, a ora recorrente propôs no Tribunal do Trabalho de Lisboa acção com processo ordinário apenso contra o CRSSL e três membros da sua comissão instaladora, onde pede, além do mais, a condenação solidária dos RR. a promovê-la a chefe de secção com efeitos desde 28 de Abril de 1983, com fundamento em ter sido preterida na nomeação a favor de colegas que não tinham condições legalmente definidas como superiores às suas;

B) Esta acção não foi objecto de decisão de fundo por ter sido julgada a incompetência, em razão da matéria, do Tribunal do Trabalho por decisão transitada em julgado;

C) Transitada em julgado a decisão, o respectivo processo foi remetido ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa por deferimento de pedido da ora recorrente nesse sentido no próprio dia do trânsito e com fundamento no artigo 4.º da LPTA e artigo 105.º, n.º 2, do Código de Processo Civil;

D) Este pedido foi deferido sem audiência da ora recorrida e não foi notificada a decisão de remessa ainda que a recorrente tenha tido conhecimento dela, posteriormente, no Tribunal Administrativo;

E) A recorrente teve conhecimento dos actos impugnados, requerendo em 3 de Maio de 1983, nos Serviços de Pessoal, esclarecimento das razões de não ter sido nomeada chefe de secção, onde se refere aos «candidatos ora promovidos»;

F) Com data de 6 de Maio de 1983, foi dado despacho sobre esse requerimento de 3 de Maio de 1983 da recorrente, do seguinte teor:

«A selecção dos candidatos foi feita de acordo com os critérios de preferência definidos na circular de abertura do concurso (circular n.º 4/82, de 9 de Novembro) e, assim, em caso de igualdade de classificação final, recorreu-se ao currículo profissional mais adequado à função. Não teve aplicação o artigo 18.º, n.º 3, dado que o provimento na categoria de chefe de secção não depende da aprovação em concurso de habilitação, estágio ou curso (artigo 25.º). No caso da exponente foram tidos em conta todos os elementos aqui referidos, bem como a classificação obtida na prova de avaliação de conhecimentos, e devidamente apreciado todo o trabalho desenvolvido até à data. No entanto, face ao número de vagas existente, não pode ainda ser considerada.»;

G) Com data de 16 de Maio de 1983, a recorrente requereu fotocópia do documento onde consta o despacho com a justificação da sua não promoção e fotocópia da exposição datada de 3 de Maio de 1983 com o «esclarecimento» anotado;

H) Com a mesma data de 16 de Maio de 1983 foi dado despacho:

«1) Não há despacho com a justificação da não promoção de quem quer que seja, pelo que não pode ser passada fotocópia;

2) Entregue-se a fotocópia solicitada, devendo observar-se a Tabela Geral do Imposto do Selo.»

Constituem objecto do recurso contencioso interposto pela ora recorrente as deliberações dos «membros da comissão instaladora do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa (órgão gestor do CRSS de Lisboa)» de 27 de Abril de 1983 e 2 de Maio de 1983.

A recorrente imputa ao acto recorrido o vício de *violação de lei*, por erro nos respectivos pressupostos de facto, e por errada aplicação do direito, pedindo a sua anulação.

O recurso veio, porém, a ser rejeitado por extemporaneidade, pelo despacho, ora recorrido, exarado a fls. 267-273.

Para tanto, considerou o M.^{mo} Juiz *a quo* que, tratando-se de recurso contencioso de *acto anulável*, o mesmo deveria ser interposto no prazo de 30 dias, previsto no artigo 51.º do RSTA, então em vigor, e que era o aplicável, prazo esse contado da «notificação ou conhecimento oficial da decisão de que se recorre, ou do começo de execução da decisão, nos termos do artigo 52.º, alínea b), n.ºs 1 e 2, do mesmo Regulamento.

Contrapõe, agora, a recorrente, na conclusão 4) da sua alegação, que o prazo para interpor recurso contencioso de *acto anulável* é de três meses, nos termos do artigo 828.º do Código Administrativo, ou, se tal não for entendido, de dois meses, por força do disposto no artigo 28.º da LPTA.

Há que discernir, e vamos ver que, no caso concreto, a recorrente tem razão quando considera o seu recurso contencioso interposto atempadamente, como flui das conclusões da sua alegação, acima transcritas.

Vejamos, pois:

Antes da entrada em vigor, em 1 de Outubro de 1985, da LPTA (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho), enquanto o regime de prazos de interposição de recursos para o Supremo Tribunal Administrativo estava definido no artigo 51.º do RSTA, o artigo 828.º do Código Administrativo estabelecia o prazo para interposição de quaisquer recursos cujo julgamento pertença aos auditores administrativos, fixando-o, salvo quanto aos eleitorais, em três meses, contados da data em que a decisão ou deliberação tenha tido começo de execução, ou da data da sua publicação ou notificação aos interessados, exceptuando, porém, do disposto no artigo, podendo ser impugnada a sua legalidade a todo o tempo, as deliberações e decisões nulas e de nenhum efeito, as posturas e regulamentos policiais e as deliberações que criem impostos não permitidos por lei (cf. seu § único).

O artigo 51.º do RSTA estabelecia, no seu n.º 1, o prazo de 30 dias para a interposição dos recursos contenciosos de anulação se o recorrente residisse no continente.

Os referidos normativos foram revogados pelo artigo 28.º da LPTA, que unificou o regime de prazos de interposição de recursos contenciosos de *actos anuláveis* no Supremo Tribunal Administrativo e nos tribunais administrativos de círculo, em que, nos termos do ar-

tigo 109.º do ETAF (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril), foram transformadas as auditorias administrativas, estabelecendo-se em dois meses o prazo se o recorrente residir no continente ou nas regiões autónomas [n.º 1, alínea a)].

Interposto o recurso contencioso para Tribunal *a quo*, que, como se vê do despacho recorrido, se considerou competente para dele conhecer, impõe-se concluir que a recorrente tem razão quando sustenta que, à data da prática do acto recorrido e do seu «conhecimento oficial» deste acto — no ano de 1983 —, o prazo de que legalmente dispunha para o fazer era, realmente, o prazo de *três meses*, previsto no artigo 828.º do Código Administrativo, então em vigor, e não, como erroneamente se considerou na decisão recorrida, o prazo de *30 dias*, estabelecido no artigo 51.º, n.º 1.º, do RSTA, prazo este que, como vimos, se aplicava, apenas, aos recursos interpostos directamente para o Supremo Tribunal Administrativo (cf. o artigo 50.º do mesmo Regulamento).

Contado da data em que a recorrente teve «conhecimento oficial» do acto contenciosamente impugnado, em Maio de 1983, através das respostas que lhe foram dadas pelo departamento dos serviços do recorrido, verificadas em 6 de Maio de 1983 e 16 de Maio de 1983 [cf. as alíneas F) e G) da matéria de facto], em 29 de Junho de 1983, data em que a ora recorrente formulou, no Tribunal do Trabalho de Lisboa, o pedido de uma tentativa de conciliação (v. os documentos juntos a fls. 278-280), estava ainda muito longe o termo do prazo de três meses de que, como já observámos, a recorrente legalmente dispunha para interpor o recurso contencioso.

Com efeito, é à data do pedido de intervenção do Ministério Público na tentativa de conciliação — e não, como erradamente se fez na decisão recorrida, à data da propositura da acção — que se deve atender para aferir a tempestividade do recurso contencioso, dado o disposto no artigo 49.º do Código de Processo do Trabalho.

Contrariamente, pois, ao decidido pelo M.^{mo} Juiz *a quo*, o recurso contencioso é *tempestivo*.

Procedem, assim, as conclusões 1) a 5) das conclusões da alegação da recorrente.

Alega, *ex novo*, a recorrente, como se vê da conclusão 6), que «não tendo havido o 'visto' do Tribunal de Contas, requisito *sine qua non* para a validade do acto, para que o concurso pudesse ser válido, o acto é constitucionalmente *nulo* ou *inexistente*, pelo que em qualquer altura pode ser impugnado contenciosamente».

É pacífico, na doutrina e na jurisprudência, que os *actos nulos* ou *inexistentes* são impugnáveis a todo o tempo.

Os prazos estabelecidos no artigo 28.º da LPTA dizem respeito a recursos contenciosos de «*actos anuláveis*».

Simplemente, ao contrário do que sustenta a recorrente, o «*visto*» do Tribunal de Contas, a faltar e ser obrigatório — o que, aliás, não está demonstrado nos autos —, constitui um requisito da *eficácia* do acto e não um requisito da sua *validade* (cf. Prof. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. III, 1989, p. 279, e A. Payan Martins, «Da eficácia dos actos administrativos», in *Contencioso Administrativo*, Livraria Cruz, Braga, 1986, pp. 117 e 118).

Por tal causa, pois, o acto contenciosamente impugnado não enferma de nulidade, nem é juridicamente inexistente, pelo que não se vê que pudesse ser impugnado a todo o tempo, só podendo sê-lo,

como acto meramente anulável, no aludido prazo de três meses, como, de resto, já vimos que foi.

Pelo exposto, acordam em conceder provimento ao presente recurso jurisdicional e, em consequência, revogam o despacho recorrido, na parte em que se rejeitou, por extemporaneidade, o recurso contencioso, devendo este prosseguir os seus ulteriores termos, se outro motivo a tal não obstar.

Sem custas.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *José Vicente de Oliveira e Castro* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Pessoal dos CTT. Amnistia concedida pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho. Infracção de natureza simultaneamente disciplinar e penal. Prescrição do procedimento disciplinar. Falta de prova de conduta censurável. Erro nos pressupostos de facto.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O pessoal dos CTT está sujeito, pelo menos no que concerne ao aspecto disciplinar, a um regime de direito público.*
- 2 — *Os trabalhadores dos CTT são, pelo menos para este efeito, funcionários administrativos.*
- 3 — *Nessa qualidade, beneficiam da amnistia decretada pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, nos termos previstos na alínea gg) do seu artigo 1.º, e não na alínea ii) do mesmo artigo.*
- 4 — *Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento Disciplinar dos CTT, aprovado pela Portaria n.º 348/87, de 28 de Abril, se o facto qualificado de infracção disciplinar for também considerado infracção penal, aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal.*
- 5 — *Nos termos do artigo 3.º do mesmo Regulamento, a infracção disciplinar tem, como um dos seus elementos essenciais, uma conduta censurável que viole algum dos deveres profissionais do agente ou que, assumida no exercício ou por causa das suas funções, seja teoricamente incompatível com a correcção indispensável ao exercício destas.*
- 6 — *A imputação de uma conduta, quando não está feita a prova dos factos que a integram, constitui erro nos pressupostos de facto e inquina do vício de violação de lei o acto punitivo.*

Recurso n.º 27 358, em que são recorrente Augusto Teixeira e recorrido o Secretário de Estado dos Transportes Exteriores e das Comunicações. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Augusto Teixeira, casado, técnico de exploração de telecomunicações da Direcção-Geral de Telecomunicações dos CTT, interpôs perante o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação da deliberação do conselho de administração dos Correios e Telecomunicações de Portugal, CTT, E. P., de 5 de Maio de 1988, que lhe aplicou a pena disciplinar de despedimento.

Esta pena veio a ser convalidada em pena de aposentação compulsiva, por despacho do Secretário de Estado dos Transportes Exteriores e das Comunicações, de 26 de Janeiro de 1989, vindo o recorrente, a fl. 35, requerer a substituição do objecto inicial do recurso por este novo acto, nos termos do artigo 51.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Na sequência de tal requerimento, foi o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa declarado incompetente para conhecer do recurso, por despacho do respectivo Sr. Juiz, exarado a fls. 37 v.º e 38, e os autos remetidos a este Supremo Tribunal Administrativo, julgado competente para conhecer do recurso, nos termos do artigo 26.º, n.º 1, alínea e), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, despacho esse que transitou em julgado.

Prosseguindo, neste Supremo Tribunal Administrativo, o recurso com o seu novo objecto, a autoridade agora recorrida, Secretário de Estado dos Transportes Exteriores e das Comunicações, respondeu a sustentar a legalidade do acto agora contenciosamente impugnado, o seu aludido despacho de 26 de Janeiro de 1989.

Nas suas alegações finais, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1.ª O acto é definitivo e executório (v. o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 49 368, de 10 de Novembro de 1969, aplicável por força dos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril);

2.ª O recorrente tem interesse directo, pessoal e legítimo e o recurso é tempestivo;

3.ª O acto recorrido enferma do vício de violação de lei;

4.ª Com efeito, não se provou que o recorrente tivesse agido com intenção de se locupletar com qualquer importância ou de lesar a recorrida, *conditio sine qua non* da pena de aposentação compulsiva;

5.ª Também não foi feita prova da impossibilidade de subsistência da relação laboral, pressuposto da aplicabilidade de qualquer pena expulsiva;

6.ª Foi, assim, violado o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento Disciplinar dos CTT, constante do anexo I à Portaria n.º 348/87, de 28 de Abril;

7.ª Em qualquer caso, prescrevem as infracções disciplinares imputadas ao recorrente, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do sobredito Regulamento;

8.ª De resto, tais infracções sempre estariam amnistiadas, de harmonia com a Lei n.º 16/86, de 11 de Junho [artigo 1.º, alínea dd)].

Termos em que [...] deverá ser concedido provimento ao recurso, anulando-se o acto recorrido [...]

A autoridade recorrida não contra-alegou.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver, o recurso merece provimento, porquanto o despacho está viciado por erro nos pressupostos.

Com efeito, não se prova dos autos que o recorrente tenha sido o autor das falsificações, por acrescentamento ou modificações em parcelas ou totais das facturas juntas, e bem assim se tenha locupletado como o respectivo produto.

O único elemento nesse sentido é o exame à letra feita nos respectivos serviços de inspecção dos CTT, que concluiu pela grande probabilidade no feito e na autoria pelo recorrente. Porém, há-de convir-se que é manifestamente pouco, como no caso, desacompanhado de qualquer outro elemento.

Das inúmeras pessoas ouvidas, nenhuma insinua sequer que tenha sido o recorrente a alterar tais facturas.

Nestes termos, a meu ver, deve anular-se o despacho recorrido.

A fl. 70, o recorrente veio requerer a *extinção da instância*, «em virtude de — como alega — se encontrarem amnistiadas as presumidas infracções disciplinares que serviram de fundamento ao despacho recorrido, de harmonia com o disposto nas alíneas *ii*) e *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho».

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu, a fls. 73 e 74, douto parecer no sentido de que tal requerimento deve ser indeferido, uma vez que, conforme observou, «a infracção disciplinar que motivou a aplicação da pena pelo despacho ora recorrido não está abrangida pela amnistia concedida pela Lei n.º 23/91».

A autoridade recorrida não se pronunciou sobre o mesmo requerimento, embora devidamente notificada para o efeito.

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Impõe-se conhecer prioritariamente da questão da *amnistia*, suscitada pelo recorrente, já que, a proceder, determinará a extinção da instância do presente recurso, por impossibilidade superveniente da lide [artigo 287.º, alínea *e*), do Código de Processo Civil].

Traduz-se a questão em saber se as infracções disciplinares que estiverem na base da aplicação ao ora recorrido da pena de aposentação compulsiva estão ou não abrangidos pela amnistia decretada pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho [seu artigo 1.º, alíneas *gg*) e *ii*)].

A resposta terá de ser negativa, como vamos ver.

Dispõe o artigo 1.º, alíneas *gg*) e *ii*), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho:

«Desde que praticados até 25 de Abril de 1991, inclusive, são amnistiados:

«[. . .];

gg) As infracções disciplinares puníveis pelo Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, directamente ou por remissão, quando a pena aplicável ou aplicada não seja superior a suspensão, e, bem assim, as infracções praticadas pelos funcionários ou agentes com estatuto especial, quando a sua gravidade não seja superior à das referidas no n.º 1 do artigo 24.º daquele Estatuto; [. . .];

ii) As infracções disciplinares cometidas por trabalhadores de empresas públicas ou de capitais públicos, salvo quando constituam ilícito legal não amnistiado pela presente lei ou hajam sido despedidos por decisão definitiva e transitada.»

Os Correios e Telecomunicações de Portugal, CTT, E. P., de que o recorrente é trabalhador, constituem uma empresa pública, de acordo com o disposto no artigo 1.º do seu Estatuto, anexo ao Decreto-Lei n.º 49 368, de 10 de Novembro de 1969, nessa qualidade se integrando na chamada administração estadual indirecta.

O Estado prossegue uma multiplicidade de fins, uns de forma directa e integrada, isto é, por si próprio e sob direcção do Governo, outros através de serviços ou estabelecimentos aos quais é conferida personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.

Esta última solução é adoptada por se considerar que tais objectivos são mais eficazmente prosseguidos por estas entidades que passam a constituir sujeitos de direito diversos do Estado.

Este confia-lhes a realização de fins que lhe são próprios, mas cuja prossecução se não compadece ou é dificilmente atingível através de uma actividade de tipo burocrático.

As referidas entidades têm por objecto fins próprios do Estado, com o qual colaboram, recebendo, entretanto, toda uma série de prerrogativas que as erigem em sujeitos de direito autónomo.

A sua actividade tem, por isso, carácter estadual, só que desenvolvida, não pelo próprio Estado, mas por essas pessoas colectivas para as quais este transfere poderes que, de raiz, lhe pertencem e que, em qualquer momento, pode retirar-lhes. É o que se chama devolução de poderes — transferência de poderes do Estado para entidades que os exercem em nome próprio, mas sempre tendo em vista o interesse público.

Entre estas figuram, como já se observou, as empresas públicas, que podem, segundo a respectiva lei de base, ser sujeitas a um regime de direito público.

Quanto aos CTT, acontece, até, que o respectivo pessoal é, no que concerne ao aspecto disciplinar, submetido a um regime de direito público, conforme decorre do citado Decreto-Lei n.º 49 368, de 10 de Novembro de 1969, e do Regulamento Disciplinar, aprovado pela Portaria n.º 348/87, de 28 de Abril, como sucedia já com a Portaria n.º 13 232, de 24 de Julho de 1950.

Nessa linha, vem este Supremo Tribunal Administrativo decidindo que o regime do pessoal dos CTT, ao menos no aspecto disciplinar, é de direito administrativo, constituindo, para este efeito, os seus trabalhadores verdadeiros funcionários administrativos (v. os acórdãos de 27 de Outubro de 1992, e demais jurisprudência ali indicada, de 2 de Dezembro de 1992 e de 9 de Dezembro de 1992, nos recursos n.ºs 30 783, 30 918 e 30 910, respectivamente).

Encontramo-nos, pois, perante uma actividade própria do Estado, que, por razões de eficiência, é desempenhada por pessoa jurídica diversa, mas que prossegue fim do Estado. Por outro lado, embora os exerça como próprios, os poderes de que dispõe essa pessoa colectiva dão também do Estado, que em qualquer momento poder retirar-lhos (cf., sobre o que vem sendo exposto, o Prof. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, pp. 303 e segs., e os citados acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 2 de Dezembro de 1992 e 9 de Dezembro de 1992).

Para além disso, o respectivo pessoal está, ao menos no aspecto disciplinar, submetido a um regime de direito público, como se acentuou.

Sendo assim, compreende-se mal que tais trabalhadores beneficiem de amnistia em termos diversos daqueles a que ficam submetidos os funcionários da administração central.

Daí que este Supremo Tribunal Administrativo venha considerando esses trabalhadores abrangidos pela alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, e não pela alínea ii), que apenas se aplicará ao pessoal das empresas públicas em tudo submetidas a um regime de direito privado e, portanto, cujo regime disciplinar não seja de direito público.

Os trabalhadores dos CTT, encontram-se entre os funcionários ou agentes com estatuto especial, a que se refere a alínea gg), só beneficiando da amnistia se a pena aplicável ou aplicada às infracções disciplinares por eles cometidas até 25 de Abril de 1991, inclusive, não for superior à de suspensão — n.º 1 do artigo 24.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Obviamente, que não é essa situação do ora recorrente, Augusto Teixeira, a quem foi aplicada a pena de aposentação compulsiva.

As infracções disciplinares que lhe vêm imputadas não estão, pois, abrangidas pela amnistia concedida pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

Há, assim, que prosseguir, para apreciação da legalidade do acto punitivo.

Vejamos, primeiramente, os factos.

Com interesse para o julgamento do recurso, extraem-se destes autos e do processo instrutor (p. i.) apenso os seguintes factos:

a) O recorrente é técnico de exploração de telecomunicações, com o número mecanográfico 362492/AT, da Direcção-Geral de Telecomunicações dos CTT;

b) Por despacho do inspector superior dos Serviços de Inspeção dos CTT, de 22 de Dezembro de 1986, foi instaurado contra o ora recorrente processo disciplinar (fl. 26 do 1.º volume do p. i.);

c) Durante a instauração do processo, iniciada em 5 de Janeiro de 1987, foi junto aos autos o relatório n.º 3510, do Laboratório/SI, e vários outros documentos, cujos teores aqui se dão por reproduzidos, e foram ouvidos diversos declarantes, entre os quais o arguido, cujas declarações se dão também por reproduzidas — fls. 27 a 169 do p. i.);

d) Em 29 de Maio de 1987 foi deduzida contra o arguido a seguinte acusação:

«Único: No decurso de 1985 e no 1.º semestre de 1986 o arguido recebeu da empresa adiantamentos em dinheiro para prover às despesas de deslocações, nomeadamente refeições, a efectivar em diversos locais.

Na sequência da recepção das facturas (abaixo indicadas), viciou os algarismos inscritos nas mesmas, com intenção de colher para si benefícios, alterando e falsificando parcelas e totais respectivos, escrevendo estes por extenso e fazendo entrega dessas facturas na «Pagadoria da OCT/DGT», como se efectivamente tivessem sido pagas, por si, pelos totais indicados.

Facturas:

- N.º 274, do Bar Why Not, datada de 11 de Janeiro de 1986, e inserta nos autos a fl. 23;
- N.º 4261, do Restaurante «São José», datada de 2 de Janeiro de 1986, e inserta nos autos a fl. 23;
- N.º 19 501, do Café-Bar Minas Gerais, datada de 3 de Janeiro de 1986, e inserta nos autos a fl. 23;

N.º 15 208, do Café-Bar Minas Gerais, datada de 9 de Janeiro de 1986, inserta nos autos a fl. 24;

N.º 12 728, do Restaurante O Escondidinho, datada de 14 de Janeiro de 1986, inserta nos autos a fl. 24;

N.º 271, do Bar Why Not, datada de 8 de Janeiro de 1986, e inserta nos autos a fl. 24;

N.º 1274, do Restaurante Snack-Bar Passaporte, datada de 12 de Janeiro de 1986, e inserta nos autos a fl. 24;

N.º 062, do Restaurante A Brasa, datada de 14 de Janeiro de 1986, e inserta nos autos a fl. 24;

N.º 21 996, do Snack-Bar Restaurante Rotunda, datada de 16 de Janeiro de 1986, e inserta nos autos a fl. 25;

N.º (37), do Café César Ascensão Santos, datada de 4 de Março de 1985, e inserta nos autos a fl. 25;

N.º (46), do Café-Restaurante Avenida, datada de 10 de Março de 1986, e inserta nos autos a fl. 25;

N.º 04442, do Restaurante Canal Caveira, datada de 7 de Fevereiro de 1985, e inserta nos autos a fl. 164;

N.º 0062, do Café-Restaurante Nova Estrela, datada de 24 de Janeiro de 1986, e inserta nos autos a fl. 164;

N.º 107 895, do Restaurante Irmãos Unidos, sem data, e inserta nos autos a fl. 164;

N.º 32, do Restaurante O Infante, datada de 5 de Março de 1986, e inserta nos autos a fl. 165;

N.º 6336, do Restaurante Costa, datada de 5 de Março de 1986, e inserta nos autos a fl. 165;

N.º 503, da Marisqueira Alvorada, datada de 6 de Março de 1986, e inserta nos autos a fl. 165;

N.º 439, do Bar-Galp, datada de 11 de Abril de 1986, e inserta nos autos a fl. 166.

Estes comportamentos constituem infracção disciplinar, nos termos do artigo 3.º do Regulamento Disciplinar dos CTT, aprovado pela Portaria n.º 348/87, de 26 de Abril, sendo puníveis nos termos dos n.ºs 1 e 2, alínea i), do artigo 16.º do mesmo Regulamento;

Fica notificado, nos termos do n.º 2 do artigo 39.º do citado Regulamento, que é intenção da empresa proceder à aplicação de pena expulsiva.»;

e) Dentro do prazo que lhe foi concedido para o efeito, o arguido apresentou a sua defesa escrita, que aqui se dá por reproduzida, indicou testemunhas e requereu a realização de outras diligências probatórias (fls. 179-182 do p. i.);

f) Finda a procuração da prova oferecida pelo arguido, o instrutor do processo elaborou o *relatório final*, que aqui se dá por integralmente reproduzido, em que deu como provada a matéria da acusação e propôs que se aplicasse ao arguido a *pena de aposentação compulsiva* (fls. 237 a 239 do p. i.);

g) Os Serviços de Inspeção dos CTT, a quem os autos foram remetidos, elaborou a sua proposta, constante de fls. 244 a 247 do p. i., que se dá por reproduzida, no sentido de ao arguido ser aplicada a pena de *despedimento*;

h) O conselho disciplinar dos CTT emitiu, em 11 de Abril de 1988, o seu parecer, exarado a fls. 249 e 250 do p. i., que aqui se dá por reproduzido, no sentido de que ao arguido fosse aplicada a pena de *aposentação compulsiva*;

i) O conselho disciplinar dos Correios e Telecomunicações de Portugal, CTT, E. P., em sua reunião de 5 de Maio de 1988, concordando com o proposto pelo DINCA, aplicou ao arguido a pena de *despedimento* (fl. 250 do p. i.);

j) Não se conformando com esta deliberação, o arguido interpôs dela, em 3 de Junho de 1988, recurso hierárquico para o Secretário de Estado dos Transportes Exteriores e das Comunicações (fl. [...] do p. i.);

l) A respeito de tal recurso, a auditoria jurídica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações prestou a informação-parecer de fls. [...] do p. i., que aqui se dá como integralmente reproduzida, *concluindo* do seguinte modo:

«[...] Como decorre do exposto, somos de parecer que deverá ser concedido provimento parcial ao recurso, diminuindo-se a pena para a de aposentação compulsiva, desde que observado o condicionalismo previsto no n.º 2 do artigo 42.º do Estatuto da Aposentação.»;

m) Sobre o instrumento em que se contém a referida informação-parecer, o Secretário de Estado dos Transportes Exteriores e das Comunicações exarou, em 26 de Janeiro de 1989, o seguinte *despacho*:

«Defiro parcialmente o recurso nos termos propostos nesta informação. Convolvo a pena em pena de aposentação compulsiva.»

Este o despacho agora contenciosamente impugnado.

Exposta a matéria de facto relevante, comecemos por apreciar a excepção da *prescrição do procedimento disciplinar*, deduzida pelo recorrente.

Alega, com efeito, o recorrente que «prescreveram as pretensas infracções disciplinares praticadas em 1985, ou seja, as relativas aos pagamentos das facturas n.ºs 37, de 4 de Março de 1985, 46, de 10 de Março de 1985, e 4442, de 7 de Fevereiro de 1985, respectivamente do Café César Ascensão Santos, do Restaurante Avenida e do Restaurante Canal Caveira, bem com as praticadas em 2 e 3 de Janeiro de 1986, respeitantes às facturas n.º 19 501 e 15 208, ambas do Café-Bar Minas Gerais.»

Contrapõe a autoridade recorrida que «a prestação invocada [...] pura e simplesmente não existe». Com efeito, acrescenta a mesma autoridade, «a natureza dos actos praticados apresenta não só cariz disciplinar como igualmente criminal (artigo 228.º do Código Penal)», e «daí que seja aplicado ao caso em análise o prazo prescricional de cinco anos».

A razão está do lado da autoridade recorrida.

Na verdade, dispõe o artigo 4.º do Regulamento Disciplinar dos CTT, aprovado pela Portaria n.º 348/87, de 28 de Abril:

«1 — A infracção disciplinar prescreve ao fim de um ano a contar do momento em que teve lugar, salvo o disposto no número seguinte.

2 — Se o facto qualificado de infracção disciplinar for também considerado infracção penal, aplicar-se-á ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal.»

Ora, a verdade é que os factos imputados ao ora recorrente, no artigo único da acusação contra ele deduzida no processo disciplinar, acima transcrito — alínea *d*) da matéria de facto —, são susceptíveis de consubstanciar infracção de natureza simultaneamente *disciplinar* e *penal* [esta prevista no artigo 228.º, n.º 1, alínea *a*), do Código Penal e punida, nos termos da alínea *d*), com prisão até dois anos e multa até 60 dias], pelo que, por força do disposto no n.º 2 do

artigo 4.º ao Regulamento Disciplinar, já transcrito, «aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal».

O que vale por dizer que o procedimento disciplinar pelas infracções disciplinares imputadas ao recorrente prescreveria ao fim de cinco anos sobre a respectiva prática, por força do disposto naquele n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento Disciplinar e no artigo 117.º, n.º 1, alínea *c*), do Código Penal.

Ora, atento o momento em que as infracções disciplinares tiveram lugar, impõe-se concluir que à data — 22 de Dezembro de 1986 — em que o procedimento disciplinar foi mandado instaurar [cf. o alínea *b*) da matéria de facto] estava ainda muito longe o termo daquele prazo de cinco anos, pelo que, contrariamente ao sustentado pelo recorrente, nenhuma das infracções que lhe vêm imputadas prescreveu.

Improcede, assim, a invocada excepção.

Vício de violação de lei:

Alega o recorrente que o acto contenciosamente impugnado enferma do vício de violação de lei, designadamente do disposto no artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento Disciplinar dos CTT, aprovado pela Portaria n.º 348/87, de 28 de Abril, porquanto, em seu entender, «não se provou que tivesse agido com intenção de se locupletar com qualquer importância ou de lesar a recorrida, *conditio sine qua non* da aplicação da pena de aposentação compulsiva», como «também não foi feita prova de impossibilidade da subsistência da relação laboral, pressuposto da aplicabilidade de qualquer pena expulsiva» (cf. conclusões 3.ª e 6.ª da sua alegação, acima transcritas).

Acrescenta o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto, no seu também já transcrito parecer, que o despacho recorrido está viciado por erro nos pressupostos, já que, como observou, «não se prova dos autos que o recorrente tenha sido o autor das falsificações, por acrescentamento ou modificações em parcelas ou totais das facturas juntas e, bem assim, se tenha locupletado com o respectivo produto».

Vejamos:

O apuramento dos factos integradores de infracção disciplinar faz-se através da prova produzida.

Esta tem de ser apreciada globalmente e segundo as regras da experiência e a livre convicção da entidade competente (cf. o artigo 127.º do Código de Processo Penal).

Assim, importa ver se existe no processo disciplinar *prova segura* de ter o recorrente praticado os factos constantes da acusação, acima descritos — alínea *d*) da matéria de facto — e que determinaram que lhe fosse aplicada a pena de aposentação compulsiva.

Ora, analisada a prova produzida, constituída, basicamente, por um «exame comparativo de escrita manual» realizado no laboratório dos Serviços de Inspeção dos CTT e por declarações prestadas pelas muitas pessoas ouvidas no decurso da instrução do processo disciplinar, fica-se sem saber, com a necessária certeza e segurança, se o recorrente se constituiu autor dos factos que lhe são imputados.

Com efeito, é, desde logo, ele próprio a negá-los, no essencial, reconhecendo, embora, que foi ele quem escreveu, por extenso, nas facturas a importância indicada nas mesmas, «bem com a indicação do IVA e os nomes inscritos no verso». Porém, salienta, «as importâncias escritas por algarismos» não foram escritas por ele, como também não foi ele o autor das rasuras que as facturas apresentam, e, perguntado sobre se as facturas se encontravam rasuradas, no mo-

mento do pagamento, respondeu que «estavam no estado em que se encontram no processo» (cf. as declarações prestadas a fls. 120-121, 142 e 167 do processo disciplinar apenso).

Declarações estas que, de resto, não são abaladas pelas declarações das muitas pessoas ouvidas no decurso da instrução do processo disciplinar, já que nenhuma delas revelou ter conhecimento de que o recorrente se tenha constituído autor dos factos insertos na acusação que lhe foi movida, designadamente que tenha sido ele quem «viciou os algarismos inscritos nas facturas (indicadas na acusação), com intenção de colher para si benefícios, alterando e falsificando parcelas e totais respectivos [...] e fazendo entrega dessas facturas na 'Pagadoria da OCT/DGT' como se efectivamente tivessem sido pagas, por si, pelos totais indicados».

Resta apreciar o *relatório* do «exame de tinta e exame comparativo de escrita manual», elaborado pelo responsável pelo Laboratório dos Serviços de Inspeção dos CTT [cf. a alínea c) da matéria de facto].

Nele se concluiu que «na circunstância, tudo indica que estamos perante uma acção dolosa, sendo muito provável que tenha sido praticada pelo TETH Augusto Teixeira».

Há-de vir-se que, como bem observou o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto, este simples elemento, desacompanhado de qualquer outro, é manifestamente insuficiente para alicerçar uma punição máxima, quando ela é tão grave, como a infligida ao recorrente

Desde logo, porque uma punição deve sustentar-se em *juízos de certeza* acerca da verificação dos factos que lhe estão na base, e não em meros *juízos de probabilidade*, como o formulado no referido relatório.

Mas não se deixe de atentar no que consta do ponto 6 do «relatório final», elaborado pelo instrutor do processo disciplinar. Escreveu-se, ali:

«Perante os fortes indícios de as viciações nas citadas facturas terem sido praticadas pelo TETH, Augusto Teixeira, foi, em conformidade, deduzida a acusação [...]»

E, mais adiante, no ponto n.º 7:

«Na defesa apresentada por intermédio de assistente, o arguido não invoca factos relevantes que nos conduzam a rever a acusação.»

Se não invocou, a verdade é que também não tinha de invocar, já que é sobre a acusação que impende o ónus de provar os factos a ela levados.

Outro entendimento, diferente deste, implicaria, desde logo, a violação do *princípio da presunção de inocência do arguido*, consignado no artigo 32.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

Na verdade, como referem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 1.º vol., p. 215, o referido princípio contém em si, além do mais, a «proibição de inversão do ónus de prova em detrimento do arguido».

Como desrespeitaria, também, o princípio *in dubio pro reo*.

Este princípio que, como observam aqueles mesmos autores, in *ob cit*, p. 215, se articula com o da presunção de inocência do arguido, «além de ser uma garantia subjectiva, é também uma imposição dirigida ao juiz no sentido de este se pronunciar de forma favorável ao réu, quando não tiver a certeza sobre os factos decisivos para a solução da causa».

A convicção alardeada pela autoridade recorrida quanto à autoria dos factos imputados ao recorrente, pressuposto da sua condenação

na pena de aposentação compulsiva, não se justifica perante a prova produzida, que, ao contrário, como vimos, nos inspira a dúvida sobre tal autoria.

Ora, de acordo com o aludido princípio *in dubio pro reo*, a dúvida funciona em benefício do arguido.

De tudo o que dissemos decorre, pois, não estar provado que o recorrente se tenha constituído autor dos factos que lhe são imputados.

Tal conduta censurável, elemento essencial da infracção disciplinar, não pode, assim, ser-lhe atribuída.

Decidindo em contrário, o despacho impugnado errou nos pressupostos de facto, o que inquina do vício de violação de lei por ofensa dos preceitos em que se fundou para aplicar ao recorrente a pena de aposentação compulsiva, designadamente os artigos 3.º e 16.º, n.ºs 1 e 2, alínea i), do Regulamento Disciplinar dos CTT.

Pelo exposto, concedem provimento ao recurso e, em consequência, anulam o acto punitivo recorrido.

Não são devidas custas.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *Vicente de Oliveira e Castro* (relator) — *José Vaz Rebordão* — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Conveniência de serviço. Fundamentação de facto. Razões disciplinares.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Está fundamentado de facto o despacho que dá por finda a requisição de um funcionário por conveniência de serviço e que, por remissão, assenta em factos suficientemente caracterizados e no juízo valorativo que esses factos consentem.*
- 2 — *A conveniência de serviço não impede que ela assente num juízo de avaliação negativo relativamente ao modo como o funcionário exerce as suas funções, desde que a medida que a invocação de conveniência de serviço permite não constitua uma forma desviada de sancionamento disciplinar.*
- 3 — *Ainda que alguns dos factos pressupostos pelo despacho referido em 1 sejam objectivamente susceptíveis de enquadramento jurídico-disciplinar, não há qualquer ilegalidade se a decisão tomada com invocação de conveniência de serviço não vise punir o funcionário mas apenas obviar a efeitos lesivos do interesse público que a situação criada pela actuação do funcionário pode inequivocamente gerar.*

Recurso n.º 30 786, em que são recorrente Carlos Manuel Ferreira Fortuna dos Santos e recorrido o Secretário de Estado da Reforma Educativa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Carlos Manuel Ferreira Fortuna dos Santos, com os sinais dos autos, recorre do despacho do Secretário de Estado da Reforma Educativa de 9 de Agosto de 1991, adiante melhor identificado, pedindo a sua anulação por vícios de violação de lei e de forma.

Na sua resposta, o Secretário de Estado Adjunto e do Ensino Superior, que sucedeu na competência do autor do acto recorrido, suscitou a questão da intempestividade do recurso com fundamento em que a notificação daquele acto ocorrera em 28 de Agosto de 1991 e o recurso só fora interposto em 27 de Dezembro de 1991, sendo certo que, embora à data da notificação a residência do recorrente fosse na África do Sul, por força do mesmo acto o recorrente se deveria apresentar em Lisboa em 1 de Setembro de 1991, cidade onde, nos termos da petição, ele reside; quanto ao mérito do recurso sustenta que o despacho impugnado não enferma dos vícios que o recorrente lhe atribui.

Ouvido sobre a questão prévia, o recorrente defende que o recurso é tempestivo, pois à data da notificação residia no estrangeiro.

Relegado para final o julgamento da mesma questão, o recorrente apresentou alegações, onde conclui:

1) O recorrente residia na África do Sul, e é esta a residência que tem de ser considerada para efeitos da contagem do prazo para a interposição do recurso, acrescido de o recorrente ter de ficar retido naquele país por motivo de baixa por doença;

2) O termo da requisição teve como fundamento o relatório da coordenadora, no qual imputa ao recorrente condutas que tidas pela Direcção-Geral são prejudiciais para o ensino do Português na África do Sul;

3) Os factos referidos são subjectivos e não caracterizam qualquer conduta ilícita como se alcança do conteúdo da documentação constante dos autos, dos quais resulta que o recorrente exerceu com eficácia as suas funções de docente com excelentes resultados, não se podendo confundir conflitos de gestão com a capacidade técnica que fundamentaram o despacho do termo da requisição;

4) Da conclusão anterior resulta que os fundamentos em que se baseia o despacho recorrido é genérico, encaracterizado, não obedecendo aos requisitos legais estabelecidos na lei para a sua fundamentação, dado que os pressupostos de facto que foram considerados para o fundamentar estão baseados em declarações pouco credíveis, sem contraditório e sem o seu apuramento pela via legal adequada;

5) Neste conforme, o acto recorrido padece do vício de forma e de violação de lei, pelo que foram violados o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e n.º 2 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril.

Em contra-alegações, o Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, que sucedeu na competência do Secretário de Estado Adjunto e do Ensino Superior, manteve a posição assumida na resposta.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emite parecer no sentido do provimento do recurso, com fundamento em que o despacho im-

pugnado assenta em razões de ordem disciplinar, quando a conveniência de serviço pressupõe a existência de circunstâncias alheias ao poder disciplinar, o que constituiria vício de violação do artigo 69.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 139-A/90.

Ouvida sobre esta alegação, a autoridade recorrida sustenta que não foi dada por finda a requisição do recorrente por razões de ordem disciplinar.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A) Por despacho do Secretário de Estado da Reforma Educativa, o recorrente foi requisitado para, a partir de 1 de Janeiro de 1991 e durante dois anos, exercer funções docentes em cursos de Língua e Cultura Portuguesa, na área consular de Pretória, na sequência de concurso aberto pelo Despacho 78/SERE/89, de 4 de Dezembro, publicado em *Diário da República*, 2.ª série, de 23 de Dezembro de 1989;

B) Em 15 de Março de 1991, a coordenadora-geral de Ensino (CGE) oficiou à directora-geral de Extensão Educativa (DGEE) fazendo reparos à actuação do recorrente, no exercício das suas funções, designadamente por «falta de maleabilidade», «atitudes de alguma agressividade e incorrecção» e falta de comparência a reuniões para que fora convocado, concluindo-se que «o perfil do referido professor não se tem revelado em nada adequado à experiência que é a do professor no estrangeiro» e que «as atitudes daquele professor se tornam tanto mais preocupantes quanto põem em causa a imagem destes serviços, especialmente numa área onde a abertura de cursos oficiais de Língua e Cultura Português foi abertamente contestada por alguns sectores da nossa comunidade»;

C) Ao ofício referido na alínea anterior foi junta fotocópia de uma carta dirigida à CGE pelo «principal» da «Burgher Right School», onde o recorrente leccionava, e em que se punha em causa os métodos de ensino adoptados, mais particularmente o ensino da escrita cursiva em lugar da escrita em letra de imprensa, como era usual na África do Sul no grau de ensino em causa;

D) Em 21 de Março de 1991, a DGEE solicita à CGE que se comunique ao recorrente determinadas orientações sobre prática docente, especialmente relativas ao inconveniente de actuações personalizadas e isoladas, pelo que o recorrente deveria comparecer nas reuniões para que fosse convocado na Coordenação-Geral de Ensino e acatar as orientações da CGE;

E) Em 5 de Maio de 1991, o recorrente respondeu à comunicação referida em D), em carta dirigida à CGE, nos termos do documento de fl. 42 do p. i.;

F) Poucos dias depois, em 9 de Maio de 1991, o recorrente dirige-se, directamente e por carta, à DGEE juntando cópia do documento citado em E) e apresentado queixas contra a actuação da CGE (fl. 29 do p. i.);

G) Entretanto, a CGE remetera, em 16 de Abril de 1991, à DGEE um relatório sobre a actuação do recorrente desde a sua chegada à África do Sul, concluindo:

«Perante os factos relatados e pela gravidade de que se revestem, permito-me salientar a V. Ex.^a que a permanência do professor Carlos Manuel Fortuna dos Santos na República da África do Sul não só põe em causa o bom funcionamento do ensino do Português neste país como a dignidade desta Coordenação de Ensino e da Direc-

ção-Geral de que depende. Manifestando com evidência uma enorme instabilidade emocional e psíquica, não diferenciando de modo algum direitos e deveres, o professor Carlos Manuel Fortuna dos Santos, pela arrogância e agressividade do seu comportamento, claramente inadequado às funções que exerce, compromete com frequência o que deve ser a imagem de Portugal no estrangeiro.» (Fl. 21 do p. i.);

H) Por ofício de 2 de Maio de 1991, a DGEE solicita ao inspector-geral de Ensino a intervenção da Inspeção-Geral com a deslocação de um seu representante à África do Sul, pois «só localmente e alguém com poderes para o efeito poderá fazer as averiguações necessárias para avaliar a possibilidade e justiça de procedimento disciplinar» (fl. 27 do p. i.);

I) Em 6 de Agosto de 1991, a CGE comunica à DGEE o sucedido numa reunião de professores a que o recorrente chegara atrasado e onde, entre outros procedimentos considerados indelicados, pusera em causa a competência da CGE (fl. 53 do p. i.);

J) Na informação n.º 47/GAJ/91, de 8 de Agosto de 1991, uma jurista da Direcção-Geral de Extensão Educativa, depois de fazer o relato dos factos e diligências referidos nas alíneas anteriores, concluiu:

«4 — O n.º 2 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 139-A/90 determina que a requisição pode ser dada por finda a qualquer momento por duas razões:

Conveniência de serviço;

A requerimento fundamentado do docente.

Entendemos haver toda a conveniência do serviço em fazer cessar as funções do professor Carlos Fortuna, por tudo o que atrás se expôs, e que melhor consta do processo, visto que a sua atitude, a sua instabilidade e agressividade põem em causa:

O aproveitamento dos seus alunos, visto que os métodos seguidos pelo professor são questionados, como decorre do documento n.º 2;

O bom nome e imagem do nosso país no estrangeiro;

A continuidade dos cursos numa área consular onde a abertura dos cursos oficiais de Língua e Cultura Portuguesa foi extremamente difícil;

A continuidade da coordenadora-geral de Ensino, licenciada Maria de Lurdes Ponte, no exercício das suas funções.

5 — Pelo exposto, e com base no n.º 2 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 20 de Abril, propõe-se:

Seja dada por finda a requisição do professor Carlos Manuel Ferreira Fortuna dos Santos, devendo o mesmo apresentar-se na sua escola em Portugal.» (Fl. 1 do p. i.);

K) Sobre esta informação despachou a DGEE:

«Concordo.

É muito importante para o bom funcionamento dos serviços da África do Sul que o professor Fortuna cesse as suas funções de professor naquele país.

Julgo ainda que a requisição deve ser dada por finda a 31 de Agosto de 1991 e o professor deverá apresentar-se na escola em 1 de Setembro.»;

L) Seguidamente, o Secretário de Estado da Reforma Educativa lavrou o despacho recorrido, de 9 de Agosto de 1991, nos seguintes termos: «Concordo»;

M) Dão-se por reproduzidos todos os documentos referidos nas alíneas anteriores.

Relegado para final o conhecimento da extemporaneidade do recurso arguida pela autoridade recorrida na sua resposta, cumpre agora apreciar tal arguição.

É evidente a sua improcedência, o que de algum modo parece reconhecido por aquela autoridade, silenciando já nas suas contra-alegações o que a propósito excepcionara na resposta.

A extemporaneidade do recurso consistiria na violação do disposto no artigo 28.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) no ponto em que ultrapassado fora o prazo de dois meses consignado naquele preceito.

A arguição supõe assim que a residência do recorrente se situava no continente, já que, de facto, se não põe em causa que a petição de recurso deu entrada neste Tribunal para além dos referidos dois meses.

Ora, cumpria à autoridade recorrida demonstrar o pressuposto da aplicação do citado normativo, o que não faz, resultando dos autos que o recorrente residia na África do Sul à data em que o acto impugnado lhe foi notificado e mesmo depois até pelo menos 30 de Novembro de 1991.

O erro da autoridade recorrida é patente ao entender que a residência atendível não é a que se verifica no momento da notificação e enquanto pretende extrair efeitos do facto de o recorrente se dever apresentar no continente em 1 de Setembro de 1991.

É que, para efeitos do disposto no artigo 28.º da LPTA, o que releva é a residência do recorrente no momento em que ele é notificado do acto recorrido — e não se questiona o facto de o recorrente residir nesse momento na África do Sul, para onde, aliás, lhe foi dirigido o ofício de notificação.

Só por isso seria irrelevante a circunstância de em momento posterior o recorrente ter mudado a sua residência para o continente.

Mas o erro acentua-se quando se pretende que, «devendo» o recorrente apresentar-se, por força do acto recorrido, em 1 de Setembro de 1991, na sua escola, sediada no continente, se despreza a circunstância de o recorrente continuar a residir, de facto, na África do Sul, por razões de doença, justificativas ou não — o que não está aqui em causa — do seu atraso na apresentação na referida escola.

Aplicável é, pois, ao caso o disposto no artigo 28.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA, que, apresentada a petição antes de expirado o prazo de quatro meses ali estabelecido, foi devidamente cumprido.

O conhecimento dos vícios de violação de lei alegados (supondo que o arguido pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público é diverso do alegado pelo recorrente) pressupõe a apreciação da fundamentação de facto do acto recorrido, pelo que, sendo também imputado a este acto vício de forma por falta de fundamentação, por ele se começará o julgamento de mérito do recurso.

O despacho em causa exprime-se em termos de concordância com a informação-proposta mencionada supra em *J*), acolhida também pelo «parecer» da DGEE referido em *K*).

A fundamentação do despacho reside, assim, na citada informação-proposta, por remissão, que é forma válida de o fazer nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Examinando aquela peça do processo burocrático, verifica-se que a razão da proposta — e, conseqüentemente, do decidido — se estrutura em três níveis, considerando o seu grau de individualização fáctica.

Concretizando ela parte de uma relação de factos extraídos dos documentos que instruem o processo gracioso, passa por uma valoração desses factos e conclui pela conveniência (conveniência de serviço) na cessação da requisição do recorrente.

Desnecessário se torna, pois, aludir à firme jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo no sentido de se não considerar satisfeita a exigência legal de fundamentação dos actos administrativos com a mera referência à «conveniência de serviço» que, no dizer do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 109/85, de 2 de Julho (in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 6.º vol., p. 243), não passa «de uma expressão particular da razão de interesse público que, pressuposto necessário, deve reger toda a actividade administrativa».

Ora, na discriminação de factos considerados relevantes, aponta-se:

Atitudes do recorrente de agressividade e de incorrecção que perante a CGE quer perante directores de escolas locais, reveladas pelos documentos supra-relacionados em B) e C);

Atitudes do recorrente reveladas no relatório a que se refere a alínea G), a saber:

- a) Inquiriu a CGE, no dia da apresentação, sobre o vencimento por ela recebido e as habilitações literárias que possuía;
- b) Divulgou informações que obteve pela leitura de *dossiers* arquivados na Direcção-Geral de Extensão Educativa;
- c) Acusa pública e frequentemente a CGE de incompetente, dizendo não reconhecer a sua autoridade;
- d) Admoestou o director da Burgher Right School por este não comparecer quando o professor dele necessita.

Atitude do recorrente transmitida pelo documento mencionado em I), chegando 1 hora e 15 minutos atrasado a uma reunião convocada pela CGE e aí acusando a CGE de incompetente e de responsável pelo seu atraso, por lhe não ter dado informações detalhadas com mapa elucidativo da escola onde se realizava a dita reunião;

Disposição da CGE de não continuar a exercer as suas funções se o recorrente permanecesse como professor na África do Sul.

Seguidamente, a signatária da mesma informação-proposta considera que a atitude do recorrente, instável e agressiva, põe em causa o aproveitamento dos alunos [cita-se, a propósito, o documento mencionado em C)], o bom nome e a imagem do nosso país no estrangeiro, a continuidade dos cursos numa área consular onde a sua abertura foi extremamente difícil e, por fim, a continuidade da CGE no exercício das suas funções, que, como atrás se dizia, nunca fora questionada.

Ora, perante este profuso quadro factual e valorativo, é manifesta a improcedência da alegação de falta de fundamentação de facto do acto recorrido.

Na verdade, um destinatário normal, na situação concreta do recorrente, fica a saber de uma forma clara e precisa as razões de facto que determinaram o termo da requisição.

É que a proposta a que o acto recorrido aderiu não se limita a juízos subjectivos e conclusivos para justificar a alegada conveniência de serviço, pois enumera factos bem definidos sobre os quais emite aqueles juízos.

Improcede, assim, o alegado vício de forma.

Sustenta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público que, pressupondo a conveniência de serviço circunstâncias alheias ao poder dis-

ciplinar, a cessação da requisição do recorrente, no caso, radicara em motivações de ordem disciplinar, sem que fosse instaurado o pertinente processo.

Vejamos se assim é.

A alegação procura amparo no que se considera ser jurisprudência firme deste Supremo Tribunal Administrativo, pelo que parece oportuno definir as linhas essenciais de tal jurisprudência.

O conceito de «conveniência de serviço» assume um considerável grau de indeterminação e é, deste modo, susceptível de ser integrado por uma imensa gama de situações de facto.

O que, desde o primeiro momento, o Supremo Tribunal Administrativo pretendeu foi assinalar e sancionar ou o erro de interpretação e aplicação daquele conceito ou o aproveitamento ilícito do espaço amplo que poderia ser abrangido na integração do mesmo conceito, permitindo, à margem dos procedimentos legalmente exigíveis, a utilização desviada do poder disciplinar, através da forma expedita em que se traduz a invocação de conveniência de serviço.

Neste enquadramento, nunca — ao que se saiba — se excluiu a possibilidade de a conveniência de serviço ter como causa primeira a conduta do agente ou funcionário no exercício das funções em causa; por outras palavras, a conveniência de serviço não se conecta unicamente com razões objectivas de funcionamento ou operacionalidade dos serviços, independentemente de um qualquer juízo de avaliação negativo sobre a conduta do agente ou funcionário.

Cite-se, a propósito, o recente acórdão de 28 de Abril de 1992, processo n.º 28 957, onde se admitiu como legal a invocação de conveniência de serviço por inadaptação do funcionário à função (também, a este propósito, cite-se o acórdão de 13 de Dezembro de 1984, in *Apêndice . . .*, p. 5028).

Ora, é muitas vezes complexo definir a linha de fronteira entre o que, na conduta do funcionário, é e não é disciplinadamente sancionável, em particular quando nela radica a conveniência de serviço.

Não parece, assim, caminho seguro para apreciar, neste domínio, a legalidade do procedimento da Administração, a mera consideração objectiva dos factos em que se concretiza a conduta do funcionário e a sua valoração pelo tribunal no âmbito jurídico-disciplinar.

Na verdade, bem pode suceder que à impossibilidade de se excluir, liminarmente, de uma censura ético-disciplinar o comportamento do funcionário não corresponda, até pela diminuta gravidade dos factos no plano disciplinar, uma intenção sancionatória por parte da Administração.

Mas isto não significa que ela fique impedida de actuar no estrito plano da conveniência de manter ao serviço — ou em determinado serviço — aquele funcionário, atendendo a outros fins de interesse público.

O que não pode admitir-se é que — repete-se — o exercício do poder disciplinar se transfigure na invocação da conveniência de serviço e que a medida que esta faculte constitua uma verdadeira punição aplicada sem que ao visado se faculte a defesa.

O caso dos autos afigura-se paradigmático.

Com efeito, o que ressalta de toda a documentação que constitui o processo instrutor, em particular das cartas do recorrente e dos relatórios da CGE, é a existência de uma deficiente adaptação do recorrente ao seu posto de trabalho, às novas condições de vida que teve de enfrentar num país estrangeiro e, em especial, ao modo de

actuação da CGE, cujas orientações deveria acatar e com quem estabelece uma relação conflituosa.

Também essa conflitualidade é patente no relacionamento do recorrente com um director de uma das escolas onde o primeiro leccionava, com queixas recíprocas à CGE.

Manifestamente que esta situação, conhecida dos restantes docentes de língua e cultura portuguesa na mesma área, não era favorável ao bom funcionamento dos cursos e à imagem dos serviços portugueses na África do Sul, bem como ao aproveitamento dos alunos.

Ora, se não deixa de se reconhecer que alguns dos factos relatados pela CGE poderiam dar lugar à instauração de processo disciplinar contra o recorrente, colhe-se dos autos que o fim visado pela autoridade recorrida ao fazer cessar a requisição é unicamente o de evitar, a bem do regular funcionamento do serviço, a continuação do ambiente de hostilidade gerado quase desde a chegada do recorrente à África do Sul entre ele e a CGE.

É certo que se encetaram diligências, depois malogradas, no sentido da intervenção da Inspeção-Geral de Ensino; mas os próprios termos com que se justificam essas diligências demonstram que a DGEE se não encontrava habilitada para proceder disciplinarmente contra o recorrente sem que previamente se realizassem averiguações.

Diz-se, com efeito, no documento de fl. 28 do p. i.:

«Julga-se que só localmente e alguém com poderes para o efeito poderá fazer as averiguações necessárias *para avaliar da possibilidade e justiça de procedimento disciplinar*» [itálico nosso].

Ora, malogradas essas averiguações, a DGEE deixa de se situar no plano disciplinar, abandonando qualquer propósito de sancionamento do recorrente; a resolução da questão, a bem do interesse público, da conveniência do serviço, impõe, contudo, uma decisão que poderia passar pela cessação da requisição do recorrente.

E como até então nunca fora questionada a conduta da CGE, optou-se por dar por finda aquela requisição.

É isto que o acto recorrido significa, sendo de salientar o expresso afastamento do âmbito disciplinar, ao afirmar-se, no documento de fl. 1 do p. i., que o proposto «até resulta menos gravoso para a carreira do professor».

Em suma, pois, não são razões de ordem disciplinar que fundamentam a invocada conveniência de serviço, nem a cessação da requisição é forma dissimulada de punir o recorrente, pelo que impede o vício invocado pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público.

O que se deixa dito é também suficiente para julgar improcedente o vício de violação de lei alegado pelo recorrente.

Este vício vem substanciado, como o impunha o artigo 36.º, n.º 1, alínea d), da LPTA, na petição, mais concretamente no artigo 9.º, onde se escreve:

«[...] é notório que a motivação da conveniência de serviço inexistente, sendo um mero artifício técnico para dar cobertura a outras conveniências, que não as do recorrente, agindo o recorrido em flagrante violação do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril.»

Isto significa que, segundo o recorrente, os pressupostos de facto em que o acto recorrido se alicerça não podem integrar o conceito de conveniência de serviço, ou que esta acaba por não ser o verdadeiro motivo da cessação da requisição.

Mas, como se viu, as razões de facto do despacho recorrido são o aproveitamento dos alunos devido aos métodos seguidos pelo recorrente, o bom nome e imagem do País no estrangeiro, a continuidade dos cursos numa área consular onde a abertura dos cursos de língua e cultura portuguesa foi extremamente difícil e a continuidade da CGE no exercício das suas funções — todas elas razões derivadas dos factos acima discriminados quando se apreciou a alegação do vício de forma por falta de fundamentação.

Ora, é evidente que essas razões, como fundamento da decisão de dar por finda a requisição, são susceptíveis de integrar o conceito de conveniência de serviço, o que, aliás, o próprio recorrente parece reconhecer quando alude a «artifício técnico».

É, na verdade, do interesse do serviço público em causa obstar à continuação de uma situação tal como a descrita, pois, dadas as circunstâncias relatadas, ela nada tem de artificiosa, nem de improvável enquanto aponta para prejuízos futuros.

Por outro lado, a perfeita adequação dos factos à integração do conceito de conveniência de serviço compromete decisivamente a alegação de que outras foram as conveniências visadas, que, de resto, o recorrente não diz quais tenham sido.

Resta acrescentar que, em alegações, o recorrente parece alargar o âmbito da arguição do vício de violação de lei, pondo em causa, embora de forma muito sumária, a veracidade dos pressupostos de facto do acto recorrido.

Tratar-se-ia, assim, de vício novo, por não arguido na petição; mas como o podia ser nesta peça, não é lícita a ampliação da causa de pedir, como é jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Administrativo.

Nestes termos, e pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Acto confirmativo.

Doutrina que dimana da decisão:

A confirmatividade de um acto administrativo implica a prática de um outro acto, anteriormente produzido, já por si contentiosamente impugnável, o que vale por dizer que o acto confirmado tenha já definido a situação jurídica da Administração e do administrado ou o efeito jurídico a que o particular ficou vinculado.

Recurso n.º 30 911, em são recorrente o director dos Serviços de Urbanização da Câmara Municipal de Lisboa e recorrida J. M. Fino, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) J. M. Fino, L.^{da}, sociedade comercial por quotas, com sede na Rua de Pinheiro Chagas, 78, 1.º, C, em Lisboa, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do director dos Serviços de Urbanização da Câmara Municipal de Lisboa, datado de 16 de Agosto de 1988, ao qual imputou os vícios: *de forma por insuficiente e incongruente fundamentação*, violando o disposto no artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, nas alíneas a), b), d) e e) do n.º 1 e ainda os n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e artigo 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/70; *incompetência*, dado que a entidade recorrida não tinha nem podia ter poderes para indeferir o pedido de licenciamento em causa. Para lá de tudo isto, o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166/70 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 100/84; *violação de lei* dos artigos 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/70 e 62.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

b) No Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, por douda sentença de fls. 133 a 157, em provimento do recurso, foi anulado o acto recorrido.

c) O director dos Serviços de Urbanização da Câmara Municipal de Lisboa, não se conformando com o decidido, interpôs agora recurso para este Supremo Tribunal, alegando devidamente, de fls. 161 a 163 v.º, para aí concluir que:

«1.º O acto recorrido, em virtude de ser meramente confirmativo de acto anterior, não é contenciosamente atacável — artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho;

2.º A fundamentação do acto encontra-se perfeita, clara e suficientemente expressa nas razões invocadas quanto à não concessão da peticionada alteração de utilização — não somente quanto à desconformidade com o Plano Director (aprovado pela Portaria n.º 274/77, de 19 de Maio), como também a competência da Câmara nessa matéria — alínea f) do n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84;

3.º O acto recorrido não enferma do vício de violação de lei, visto não atentar contra o estipulado na alínea a) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70;

4.º A entidade tinha plena competência para proferir o despacho que proferiu, tendo em vista a vigência do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166/70;

5.º Ao decidir como o fez, a douda decisão recorrida violou os preceitos legais referidos no articulado que compõe esta conclusão.»

d) A ora recorrida, J. M. Fino, L.^{da}, nas alegações que apresentou, veio a concluir que:

«O acto *sub judice* é definitivo e executório, sendo manifesta a sua recorribilidade, nos termos do artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, pois:

No caso *sub judice* não existe identidade de sujeitos, pretensão, decisão, fundamentação e pressupostos de facto e de direito;

O acto impugnado violou direitos e interesses legalmente protegidos da ora recorrida, tanto bastando para que seja contenciosamente sindicável;

Face à nova redacção do artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, a definitividade e executoriedade não são requisitos necessários para se recorrer contenciosamente do acto administrativo.

O acto da entidade recorrente enferma de falta de fundamentação, tendo violado o artigo 268.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição, as alíneas a), b), c), e) e f) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, o artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e o artigo 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/70.

O acto do recorrente enferma do vício de violação de lei, pois contraria frontalmente o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70 e, além disso, violou o conteúdo essencial do direito de propriedade da ora recorrida, consagrado no artigo 62.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

O acto impugnado revogou ilegalmente o acto tácito de deferimento verificado em 24 de Agosto de 1988, violando o artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 100/84.»

c) O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no doudo parecer de fls. 184 e 184 v.º, concordando com o parecer proferido a fls. 52 e seguintes, proferido na 1.^a instância, entende que o acto recorrido é confirmativo e, por tal, irrecorrível.

«Mas se assim se não entendesse, o despacho de 4 de Julho de 1988 já tinha considerado que o imóvel não podia ser utilizado para escritórios porque o edifício encontra-se localizado numa zona considerada habitacional segundo o Plano Director.

Este despacho não foi impugnado, pelo que se firmou na ordem jurídica.

Daí que o despacho de 16 de Agosto de 1988 não podia permitir a realização de obras para adaptação do edifício a escritórios porque essa possibilidade estava precluída em virtude do que fora decidido no despacho de 4 de Julho de 1988.

Isto é: parece que há confirmatividade porque a pretensão é essencialmente a mesma, redundando, a final, na utilização da obra para escritórios que já fora negada no despacho de 4 de Julho de 1988, que, pelo menos, em termos de coerência e prejudicialidade, impedia que se autorizassem obras para escritórios que não podiam existir nem ser permitidos, como antes se decidira.

Quanto ao mais, concordando com as doudas alegações do recorrente, somos de parecer que o recurso merece provimento.»

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

II

a) *Matéria de facto:*

Neste âmbito, foi dado como assente o seguinte:

1.º Em 14 de Abril de 1980, a Câmara Municipal de Lisboa emitiu a licença de utilização n.º 103, para fins habitacionais, relativa ao prédio sito na Rua de Pinheiro Chagas, 78, 78-A, 78-B e 78-C, a favor de João Cristóvão — Empreendimentos Imobiliários, L.^{da}

2.º Com data de 1 de Fevereiro de 1986, o *Diário Municipal* publicava o Despacho n.º 44/P/86, de 27 de Janeiro de 1986, do então presidente da Câmara, do teor seguinte:

«Usando da faculdade que me é conferida pelo § 1.º do artigo 105.º do Código Administrativo e pelo artigo 26.º da organização dos serviços, delego no director dos Serviços de Urbanização a competência para despacho relativo aos assuntos seguintes:

Pedidos de informação sobre prédios abrangidos por melhoramentos já aprovados;

Assinatura de officios, sobre assuntos correntes, para as entidades com as quais o director esteja habilitado a corresponder-se;

Pedidos de informações sobre as características das edificações novas que poderão ser construídas em locais cujas cêrceas e divisões em lotes tenham sido estabelecidas;

Pedidos de informação sobre a ampliação de prédios situados em arruamentos cujas cêrceas se encontrem definidas;

Licenças para a instalação ou colocação de toldos, anúncios, fitas anunciadoras, placas ou letreiros em edificações urbanas;

Licenças para a instalação de receptáculos postais;

Licenças para execução ou legalização de obras pouco importantes, de alteração, ampliação e modificação;

Licenças para a execução de obras de conservação e reparação, incluindo as beneficiações periódicas, e, de um modo geral, de quaisquer obras que não requeiram apresentação de projecto;

Licenças para a construção ou legalização de telheiros e barracas não destinados a habitação;

Licenças para a instalação ou mudança de depósitos e bombas para o fornecimento de combustíveis líquidos e balanço de ar;

Licenças relativas a processos de obras já deferidos, dentro do prazo de validade dos respectivos despachos;

Abrir, rubricar e encerrar os livros de correspondência recebida e expedida;

Indeferimento de processos de obras, incluindo os de 'obras novas' e grandes alterações, quando insuficientemente instruídos com os elementos, por norma, exigidos, para a sua compreensão, que não obedçam às disposições em vigor ou que não respeitem os princípios regulamentares.»;

3.º Em 12 de Fevereiro de 1987, a assembleia de condóminos do prédio sito na Rua de Pinheiro Chagas, 78 a 78-C, em Lisboa, elegeu José Manuel Fino (representante de J. M. Fino, L.^{da}) administrador para o biénio 1987-1989;

4.º Com data de 23 de Junho de 1987, a Direcção de Serviços de Urbanização da Câmara Municipal de Lisboa elaborava a *Ordem de Serviço* n.º 8 sobre «Normas referentes às mudanças de utilização», do teor seguinte:

«As mudanças de utilização indiscriminadas têm criado problemas de desertificação habitacional em certas zonas da cidade, com todos os inevitáveis inconvenientes daí resultantes.

Essa situação preocupa, presentemente, a administração municipal, que tem vindo a dar instruções no sentido de se restringirem ao mínimo as mudanças de utilização.

Assim, e em consonância com estas instruções, julgamos conveniente e oportuno definir normas que poderão servir de base às in-

formações a prestar e contribuir para uma maior unificação de critérios:

Em todos os prédios instalados nas zonas da cidade definidas, no Plano Director, como habitacionais não deverá ser dado parecer favorável a qualquer mudança de utilização, independentemente de já existirem, ou não, fogos afectos à actividade terciária;

Nos prédios das zonas terciárias ou das artérias liberalizadas a essa actividade, as mudanças de utilização só poderão obter parecer favorável desde que a terciarização não exceda os 50 %;

Em qualquer zona da cidade, as mudanças de utilização, a nível do rés-do-chão, só poderão vir a ser viáveis, desde que as mesmas se destinem a equipamento ou a comércio local, mas sempre com acesso independente para o exterior;

Todos os pareceres favoráveis ficarão dependentes do cumprimento do Despacho n.º 60/P/85 e da anuência do administrador do prédio quando constituído este em propriedade horizontal.»;

5.º Com data de 7 de Setembro de 1987, a Sr.^a Dr.^a Fernanda Pinto Basto, co-recorrida nos autos, dirigiu a seguinte carta ao vereador Vasco Franco da Câmara Municipal de Lisboa:

«Em seguimento da audiência realizada com V. Ex.^a na presente data, na qual foi exposta a situação existente no prédio da Rua de Pinheiro Chagas, 78 a 78-C, em Lisboa, e do qual sou condómina da fracção M, 3.º andar, letra A, e de $\frac{1}{20}$ da fracção A (parque de estacionamento), mais informo que a firma J. M. Fino, L.^{da}, além das obras clandestinas realizadas na fracção A (parque de estacionamento) e da utilização das fracções E, F, G, respeitarão ao 1.º andar, letras B, C, D (adquiridas ao construtor) e ligadas entre si posteriormente, locais onde se encontram a funcionar um loja de atendimento a agentes de vendas e público e, igualmente, o escritório da gerência (letra B), começou, também, a utilizar comercialmente a fracção V, 5.º andar, letra B, no decorrer do ano de 1984 (adquirido a um condómino) e a fracção O, 3.º andar, letra C, no início de 1987 (adquirido a um condómino), local onde se encontra instalado o computador que provoca incómodo, na sua utilização, e foi introduzido nesta habitação, em 23 de Janeiro de 1987, por grua-autómovel da firma Comate.

Igualmente, aproveito para mencionar que, na reunião do condomínio realizada em 12 de Fevereiro deste ano em curso, a votação de 52,68 % registada, e que veio permitir a continuação da utilização das fracções que a firma J. M. Fino, L.^{da}, utiliza para outros fins que não os de habitação, e que consta descrita na acta n.º 8, respeita somente à totalidade das posições da firma J. M. Fino, L.^{da}, da do construtor do prédio e proprietário João Cristóvão — Empreendimentos Imobiliários, L.^{da}, e Dr.^a Alda Pato, numa assembleia constituída por 83,62 % do capital investido no imóvel.»;

6.º Com data de 2 de Maio de 1988, foi dirigido ao presidente da Câmara Municipal de Lisboa o seguinte requerimento:

«José Manuel Baptista Fino, como sócio gerente e em representação das sociedades por quotas de responsabilidade limitada J. M. Fino, L.^{da}, e Dormatextil — Confecções, L.^{da}, vem requerer a V. Ex.^a a transferência das fracções autónomas designadas pelas letras E, F, G, O e V, que constituem, respectivamente, o 1.º andar D, 3.º andar C e 5.º andar B, do prédio descrito na 8.^a Conservatória do Registo Predial de Lisboa sob o n.º 1903, a fl. 70 v.º do livro B-6, inscrito

na matriz predial urbana sob o n.º 6644, de habitacionais para escritórios.

Fundamenta o pedido no facto de que o construtor do prédio João Cristóvão — Empreendimentos Imobiliários, L.^{da}, quando, em 1980, vendeu à requerente as referidas fracções, o fez sob a informação de que a utilização para escritórios estava acautelada.

Na situação vigente, é ponto de vista do requerente que, no domínio social e de qualidade de vida dos restantes condóminos, a utilização das fracções citadas, como escritório, só valorizará globalmente o prédio, que, hoje, é todo ele de propriedade horizontal.»;

7.º Em 20 de Maio de 1988 foi prestada, a respeito deste requerimento, a seguinte informação:

«A mudança de utilização, para escritório, solicitada pela requerente, para cinco fracções do edifício, é objecto de larga contestação, conforme se observa pela documentação apensa — processo n.º 1007/1/87, no qual se refere o despacho do Ex.^{mo} Sr. Vereador Vasco Franco, a fl. 28 v.º, e processo n.º 18 900/88, cuja informação deverá aguardar decisão final sobre o assunto.

Quanto a estes Serviços, cumpre informar que, ao abrigo do n.º 1 da *Ordem de Serviço* n.º 8/87, de que se junta fotocópia, não é de autorizar o solicitado, uma vez que o edifício se localiza em zona habitacional definida pelo Plano Director.

Não constituirá, portanto, fundamento a razão invocada no segundo parágrafo de fl. 1, face ao auto de vistoria constante a fl. 10 do processo n.º 5278/80.»;

8.º Em 15 de Junho de 1988, o chefe da 6.ª Repartição da Direcção dos Serviços de Urbanização da Câmara Municipal de Lisboa exarava, na mencionada informação, o seguinte:

«Ao Ex.^{mo} Chefe da Divisão.

É de indeferir nos termos da informação.»;

9.º Por despachos sucessivos do chefe da Divisão, do director dos Serviços e do presidente da Câmara Municipal de Lisboa, datados, respectivamente, de 17 de Junho de 1988, 17 de Junho de 1988 e de 4 de Julho de 1988, se veio a concordar com o indeferimento proposto;

10.º Em 25 de Julho de 1988 era apresentada na Direcção dos Serviços de Urbanização da Câmara Municipal de Lisboa o seguinte requerimento, dirigido ao presidente da Câmara Municipal de Lisboa:

«J. M. Fino, L.^{da}, com o cartão de pessoa colectiva n.º 500799504 e sede em Lisboa, na Rua de Pinheiro Chagas, 78, 1.º, C [. . .], proprietário das fracções, do referido prédio, 1.º andar B, C e D, 3.º andar C e 5.º andar B, vem, nos termos do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, requerer a aprovação do projecto de alterações constante das peças escritas e desenhadas em anexo.

Mais requer que a respectiva licença seja emitida pelo prazo de três meses.»;

11.º Sobre tal requerimento foi prestada a informação de fl. 10 do apenso n.º 3514/OB/88, de 29 de Julho de 1988, nos seguintes termos:

«O edifício encontra-se localizado numa zona considerada habitacional segundo o Plano Director;

Assim, e segundo o n.º 1 da *Ordem de Serviço* n.º 8, de 23 de Junho de 1987, não é de autorizar as referidas mudanças de utilização.»;

12.º E sobre tal informação recaiu o despacho de concordância, datado de 4 de Agosto de 1988, do chefe da Repartição e o despacho de indeferimento, datado de 16 de Agosto de 1988, do director dos Serviços de Urbanização, ambos da DSU/CML;

13.º Em 18 de Agosto de 1988, a Câmara Municipal de Lisboa dirigiu à recorrente o ofício junto a fl. 11 do p. i., n.º 3514/OB/88, onde é informada do indeferimento do pedido e que o respectivo despacho havia sido extractado para o *Diário Municipal* de 18 de Agosto de 1988.

Do teor de tal ofício tomou conhecimento o recorrente em 24 de Agosto de 1988, sendo o indeferimento de 16 de Agosto de 1988 publicado no *Diário Municipal* n.º 15 477, a fl. 1730.

b) *O direito:*

O douto tribunal *a quo* não atendeu, na decisão proferida, a questão prévia da confirmatividade do acto contenciosamente impugnado, insistindo o ora recorrente em o qualificar, mais uma vez, como tal e, com esse fundamento, defender a sua irrecorribilidade.

Começar-se-á por decidir esta questão, ou seja, saber se o despacho de 16 de Agosto de 1988, do director dos Serviços da DSU/CML, a indeferir o requerimento de 25 de Julho de 1988, que J. M. Fino, L.^{da}, apresentou na Câmara Municipal de Lisboa, onde solicitava a «aprovação do projecto de alterações constantes das peças escritas e desenhadas em anexo», é ou não confirmativo do despacho, de igual natureza de indeferimento, de 4 de Julho de 1988, da autoria do director dos Serviços da DSU/CML, sobre requerimento firmado por José Manuel Baptista Fino (em representação de J. M. Fino, L.^{da}, e de Dormatextil, L.^{da}) e onde solicitava alteração da licença de utilização dos locais em causa, de habitação para escritórios.

Vejamos:

No âmbito do direito administrativo, e para efeitos de recurso contencioso, a confirmatividade de um acto administrativo implica a prática de um outro acto, anteriormente produzido, já por si contenciosamente impugnável, o que vale por dizer que o acto confirmado tenha já definido a situação jurídica da Administração e do administrado, ou melhor, o efeito jurídico a que o particular ficava vinculado.

Só perante uma tal situação será possível estar-se em presença de um acto confirmativo, irrecorrível, com base na consideração de que este segundo acto não introduz qualquer modificação na situação jurídica do administrado, não se traduzindo em diversa ou quantitativamente maior ofensa dos seus direitos ou interesses legítimos.

Tal noção implica que os dois actos — confirmativo e confirmado — tenham sido praticados ao abrigo da mesma disciplina jurídica, que o interessado seja o mesmo, que tenha tido conhecimento do acto confirmado e, finalmente, que entre eles haja total correspondência quanto aos efeitos jurídicos, interessados e fundamentos de facto e de direito.

Nestes termos, tendo por base as considerações expostas, haverá que ver-se, em primeira linha, se o acto de 16 de Agosto de 1988, na sua expressão, integra o conteúdo objectivo que o acto de 4 de Julho de 1988, que se diz confirmado por aquele, veio estabelecer com carácter definitivo e executório.

Adiante-se ainda que o conteúdo objectivo de uma decisão administrativa, para os efeitos considerados, há-de reflectir-se na situação jurídica que à Administração é colocada pelos interessados.

Problema que nos reconduz ao campo da sua interpretação, com o apuramento, enfim, do sentido da manifestação da vontade declarada e da qualidade e extensão dos resultados jurídicos produzidos.

Pois bem, da análise do processo principal e do processo instrutor, desde logo surge que as pretensões colocadas à entidade decidente — ora recorrente — pretenderam obter o mesmo resultado prático final: mudança de utilização de certas e determinadas fracções do prédio sito na Rua de Pinheiro Chagas, 78 a 78-C, dessa cidade de Lisboa.

Na verdade, o primeiro requerimento, datado de 2 de Maio de 1988, solicitou expressamente a mudança de utilização de determinadas fracções daquele edifício, de habitacionais para escritórios.

Tal pretensão foi indeferida por despacho de 4 de Julho de 1988, com fundamento em razões de facto e de direito invocadas na informação dos Serviços de 20 de Maio daquele mesmo ano, que, em síntese, se reconduzem ao facto de o edifício se localizar numa zona habitacional e, por isso, não vocacionada para o terciário.

E porque tal despacho não foi contestado ou impugnado pelos meios apropriados, firmou-se na ordem jurídica a resolução tomada sobre a questão controvertida.

Pelo requerimento de 25 de Julho de 1988, requereu-se a aprovação do projecto de alteração das mesmas fracções, de acordo com as peças escritas e desenhadas que, em anexo, se juntaram.

E tais peças anexas, que integravam este novo pedido, referiam expressamente que as alterações a aprovar nas fracções do edifício se destinavam a possibilitar o seu uso como escritórios.

Com os mesmos fundamentos que possibilitaram o primeiro indeferimento, veio agora a indeferir-se esta segunda pretensão.

É o que claramente se retira da informação de 29 de Julho de 1988, formulada nos seguintes termos:

«O edifício encontra-se localizado numa zona considerada habitacional, segundo o Plano Director.

Assim, e segundo o n.º 1 da *Ordem de Serviço* n.º 8, de 23 de Junho de 1987, não é de autorizar as referidas mudanças de utilização.»

A interpretação possível desta nova decisão, tanto pelos termos gramaticais empregues como pelos motivos que a justificaram e fins que procura alcançar, em nada difere daquela que havia sido tomada em 4 de Julho de 1988, não só quanto à declaração de juízo ou vontade nelas emitidas, como aos efeitos que uma e outra produzem.

Daí que se possa afirmar que este último despacho mais não integra que o conteúdo objectivo do de 4 de Julho de 1988, estabelecendo este, com carácter definitivo e executório, o efeito jurídico a que o particular ficou vinculado quanto à impossibilidade de alterar a utilização das fracções do prédio em causa.

E porque o segundo acto administrativo não introduziu qualquer modificação na situação jurídica já definida pelo primeiro, não traduz diversa ou quantitativamente maior ofensa dos direitos ou interesses legítimos da requerente, porque um e outro foram praticados ao abrigo da mesma disciplina jurídica, com referência ao mesmo interessado, que de um e de outro teve conhecimento, não pode deixar de se considerar o segundo como confirmativo do primeiro.

Tal confirmatividade alcança-se, ainda, pela total correspondência dos efeitos jurídicos produzidos, dos interessados e dos fundamentos de facto e de direito de um e de outro dos actos administrativos praticados.

E porque confirmativo de outro anteriormente produzido, já por si contenciosamente impugnável, era irrecorrível, nos precisos termos do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

A irrecorribilidade do acto contenciosamente impugnado prejudica o conhecimento das restantes questões colocadas.

Pelo exposto, e em provimento do recurso, acorda-se em considerar manifestamente ilegal o recurso contenciosamente interposto e, em consequência, revogar a dita sentença recorrida.

Custas pela recorrente na 1.ª e nesta instância, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$ e 30 000\$ e 15 000\$, em cada uma delas.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Artur Joaquim Faria Maurício*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Notificação. Publicação. Formalidades. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A Administração tem de cumprir as formalidades legais do artigo 30.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) se não as cumpre ou existe notificação ou publicação insuficiente ou defeituosa.*
- 2 — *Não contendo a notificação ou a publicação do acto a fundamentação integral da decisão — ou as demais indicações do artigo 30.º da LPTA —, permite o artigo 31.º que o interessado requeira, dentro de um mês, a notificação das que tenham sido omitidas ou a passagem de certidão que as contenha.*
- 3 — *O artigo 31.º da LPTA revela uma mera faculdade que, não obstante não usada, não pode jogar contra o interessado.*

Recurso n.º 31 264, em que são recorrente Armando da Paz Fernandes e recorrida a administração da Caixa Geral de Aposentações. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Armando da Paz Fernandes, identificado nos autos, recorre para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra que negou provimento ao recurso contencioso por ele interposto «da decisão da administração da Caixa Geral de Aposentações» que o aposentou com a pensão mensal de 67 700\$.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

A) O acto recorrido está viciado por violação de *lei de forma*, dado que não contém qualquer fundamentação para a decisão de aposentar

o ora recorrente nos termos em que o fez e sem lhe atribuir o acréscimo de 20% a que legalmente tinha direito, como o exige o artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e o artigo 269.º da Constituição da República;

B) Nos termos do artigo 268.º da Constituição, em especial nos n.ºs 2 e 3, é sobre a entidade que profere o acto que *recai a obrigação de comunicar os fundamentos do mesmo ao interessado*, concedendo a lei a este a faculdade de obter esses fundamentos, se o desejar, nos termos do artigo 31.º da LPTA, ou podendo arguir esse vício mais tarde quando tiver acesso ao processo administrativo respectivo;

C) O recorrente só não pode arguir vícios novos em alegações quando já *tinha conhecimento efectivo do teor integral do acto recorrido* no momento da interposição do recurso contencioso de anulação respectivo, o que não sucede no presente caso;

D) Deste modo, o vício de *falta de fundamentação* foi tempestivamente arguido pelo ora recorrente, e devia ter sido considerado na sentença recorrida, que ilegalmente o ignorou;

E) No cálculo da pensão do ora recorrente deve ser tido em conta o *acréscimo de 20%* previsto no artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, aplicável por força da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/89, de 6 de Julho, publicada no *Diário da República*, n.º 172, de 28 de Julho de 1989, *sempre até ao limite da pensão por inteiro*;

F) É que, nos termos do n.º 1 da mencionada Resolução n.º 26/89, pode o ora recorrente aposentar-se, *independentemente de submissão a junta médica*;

G) Por outro lado, e porque se trata de *aposentação voluntária*, tem o ora recorrente direito a beneficiar do acréscimo de 20% previsto no artigo 34.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, que instituiu o regime do instituto da *aposentação voluntária sem submissão a junta médica*, que não existia na ordem jurídica portuguesa;

H) O despacho de aposentação, ao não considerar aquele acréscimo na fixação da pensão do ora recorrente, está viciado de ilegalidade por *violação da lei de fundo*, consubstanciada no artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, aplicável por força da Resolução do Conselho de Ministro n.º 26/89, de 6 de Julho, publicada no *Diário da República*, n.º 172, de 28 de Julho de 1989;

I) Por outro lado, viola ainda o *princípio da igualdade*, consagrado no artigo 13.º da Constituição, dado que *situações iguais deverão ter igual tratamento*, e o pessoal subutilizado é equiparado ao pessoal excedentário para efeitos de aposentação voluntária, sem submissão a junta médica;

J) Não tem qualquer fundamento a argumentação de que a ressalva constante do n.º 2 da resolução do Conselho de Ministros exclui a aplicação do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, pois essa resolução aplica-se a pessoal excedentário e subutilizado e, pontualmente, o regime de mencionado artigo 16.º — só aplicável ao pessoal excedentário — pode ser mais favorável por permitir a aposentação voluntária com menos tempo de serviço e independentemente da idade;

K) Deve por isso ser revogada a decisão recorrida, com fundamento na violação das normas legais indicadas nas presentes conclusões, e julgando-se procedente o presente recurso, deve ser anulado o acto recorrido com todas as legais consequências [...]

A entidade recorrida, em alegações, defendeu a manutenção do julgado.

Neste Tribunal, o Ex.º Magistrado do Ministério Público foi de parecer que o recurso devia proceder, mas tão-só no respeitante às conclusões B), C) e D) das alegações do recorrente.

«Com efeito — diz —, nos termos do artigo 30.º da LPTA, e para efeitos de recurso, a notificação deve conter, além de outros elementos especificados nessa norma, os fundamentos da decisão, de onde se depreende que é sobre a Administração, e não sobre o administrado, que deverão recair as consequências jurídicas de uma notificação defeituosa se insuficiente, visto que é a entidade administrativa que deve promover a notificação do acto.»

«O expediente presente no artigo 31.º da LPTA constitui uma mera faculdade, de que o interessado poderá prescindir, até por razões de urgência, quando dispunha já de elementos que o habilitem a manifestar a sua discordância com a decisão administrativa [...]»

«No caso concreto, o recorrente juntou como documento comprovativo do acto um extracto do *Diário da República*, em que foi publicada a lista dos aposentados, que incluía o seu nome, e da qual não consta qualquer fundamentação, e nada permite concluir que tenha tido conhecimento dessa fundamentação em momento anterior à interposição do recurso contencioso [...]»

O processo tem os «vistos» dos Ex.ºs Juizes-Adjuntos.

Cumprir decidir:

I — *Matéria de facto*:

A) O recorrente era técnico auxiliar de 2.ª classe do quadro de pessoal da Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral (DRABL);

B) Conforme lista nominativa de pessoal emitida pelo director Regional da DRABL, em 24 de Outubro de 1989, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/89, de 6 de Julho, o recorrente foi declarado «definitivamente subutilizado»;

C) Após o recebimento daquela lista, a Direcção-Geral da Administração Pública informou, por ofício, que «não foi possível promover a reafecção de nenhum dos elementos constantes da lista» e que nada obsta «a que esse organismo possa decidir sobre eventuais pedidos de aposentação apresentados pelos referidos funcionários»;

D) O recorrente não ingressou no quadro de efectivos interdepartamentais (QEI);

E) Por requerimento entrado na DRABL em 30 de Maio de 1990, o recorrente pediu a sua aposentação, ao abrigo do artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro, e n.ºs 1 e 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/89, por ter sido declarado na situação de definitiva e total subutilização;

F) Por despacho publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Julho de 1991, foi fixada a pensão da reforma do recorrente em 67 700\$.

II — *O direito*:

As questões de direito a resolver, se não ficarem prejudicadas, são as seguintes:

1) Se a decisão recorrida errou no julgamento de não conhecer o vício de forma, por falta de fundamentação, alegado, a final, pelo ora agravante;

2) Se a decisão recorrida violou o n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, aplicável por força da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/89, de 6 de Julho.

Não se conhecerá de hipotética violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República, porquanto tal vício apenas foi alegado no recurso interposto para este Supremo Tribunal, não tendo, pois, sido objecto da cognição do tribunal recorrido.

Sendo assim, e como é sabido que os recursos apenas se destinam a rever julgados anteriores e não a criar decisões novas, segue-se que a alegação daquele vício não pode, outrossim, caber nos poderes de cognição deste julgamento.

O M.^{mo} Juiz agravado não conheceu do vício de forma por falta de fundamentação do acto contenciosamente impugnado, porquanto, tendo o recorrente apenas alegado tal vício nas alegações finais, não demonstrou que lhe não foi facultado o acesso ao teor daquele acto, apesar de ter feito uso da faculdade prevista no artigo 31.º da LPTA, e que só por essa razão não pudera invocar tal vício na petição de recurso.

Sem razão, porém.

Como ele próprio reconhece, o teor do artigo 31.º da LPTA revela uma mera faculdade que, não obstante não usada, não pode jogar contra o interessado.

Na verdade, nos termos do n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, «os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados na forma prevista na lei [. . .]»

Tal forma é enunciada, além do mais, no artigo 30.º da LPTA, onde se estatui:

«1 — Para efeitos do recurso, a notificação e a publicação devem indicar:

a) O autor do acto e, no caso de este o ter praticado no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que decidiu, com menção dos despachos de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação;

b) O sentido e a data da decisão.

2 — Os fundamentos da decisão devem constar da notificação e, quando possível, da publicação, ainda que por extracto.»

Ora, não contendo a notificação, ou a publicação, a fundamentação integral da decisão — ou as demais indicações do artigo 30.º —, permite o artigo 31.º que o interessado requeira, dentro de um mês, a notificação das que tenham sido omitidas ou a passagem de certidão que as contenha.

Isto é: a Administração tem de cumprir aqueles deveres legais se os não cumpre ou existe notificação ou publicação insuficiente ou defeituosa.

O acto recorrido foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 146, de 28 de Junho de 1991, onde, a p. 6823, se lê: «Armando da Paz Fernandes — técnico auxiliar de 2.ª classe — Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral — 67 700\$.».

Verifica-se, assim, que de tal publicação não consta qualquer fundamento da decisão de atribuir ao agravante a pensão de aposentação de 67 700\$, desconhecendo-se se foi, ou não, possível publicá-la, ainda que por extracto.

O agravante podia, então, usar da faculdade do n.º 1 do artigo 31.º da LPTA e requerer, dentro de um mês, a notificação de tais fundamentos ou certidão que os contivesse.

Podia, mas não o fez.

Por outro lado, não se provou nos autos que o agravante tivesse tido conhecimento de tal fundamentação até à interposição do recurso contencioso.

Sendo assim, não impendendo sobre o agravante o ónus de provar tal fundamentação mas, ao contrário, sobre a Administração, é esta e não aquele que há-de sofrer as consequências do não cumprimento do respectivo dever, traduzidas, no campo processual administrativo, na aceitação da alegação do vício de forma correspondente em momento ulterior à petição do recurso.

De outro modo, como bem salienta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público « . . . por via da suspensão do prazo do recurso que decorre da apresentação do requerimento nos termos do artigo 31.º, a introdução em juízo do recurso contencioso ficaria dependente, quanto à oportunidade, da instância da Administração, dado que apenas esta pode fornecer os elementos peticionados»

Nestes termos, o recurso merece provimento nesta parte nas conclusões A), B), C) e D) da alegação.

Assim, ficando prejudicado o conhecimento das restantes conclusões, revoga-se a decisão recorrida, devendo o processo baixar ao Tribunal Administrativo de Círculo para decisão em conformidade.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — Rui Manuel Pinheiro Moreira (re-lator) — José Acácio Dimas de Lacerda — José Vicente de Oliveira e Castro. — Fui presente, João Manuel Belchior.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Concurso para professor associado do 8.º grupo — cirurgia da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra. Proposta do conselho científico e decisão do reitor acerca da respectiva abertura. Prévia obtenção do grau de chefe de serviço hospitalar como condição para o «recrutamento» (incluída neste a própria admissão ao concurso). Artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de Setembro.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos da Universidade de Coimbra, aprovados pelo Despacho Normativo n.º 79/89, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 197, de 28 de Agosto de 1989, compete ao conselho científico propor a abertura dos concursos para professor catedrático e associado, competindo ao reitor, como órgão de governo da Universidade — como tal instituído pela alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º — e por força do estatuído na alínea e)*

- do n.º 1 do artigo 41.º, ambos do mesmo diploma, «superintender na gestão académica [...] mormente no que respeita à contratação e provimento do pessoal [...]».
- 2 — A proposta do conselho científico, ainda que de formulação obrigatória, não assume carácter vinculativo para o órgão decidente que é o reitor, a quem cumpre determinar a abertura do concurso.
- 3 — Se o conselho científico deliberou propor a abertura do concurso para vagas de professor associado e o presidente do conselho científico comunicou ao conselho directivo e este ao reitor que o concurso era para três vagas, e tendo este determinado a abertura do concurso para três vagas, tal anomalia deverá ser qualificada como mera irregularidade, não invalidante do acto de abertura do concurso, e bem assim sem efeitos invalidantes do acto de exclusão de um dos três candidatos efectivamente apresentados ao concurso, baseado em motivos não atinentes a esse vício de carácter procedimental.
- 4 — Com a publicação do Decreto-Lei n.º 312/84, pretendeu instituir-se uma filosofia de interpenetração e interligação entre as capacidades para a docência e a competência técnico-funcional adquirida no exercício da actividade clínica e hospitalar.
- 5 — A habilitação prévia com o grau de chefe de serviço hospitalar foi arvorada pela alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 312/84 em conditio sine qua non do próprio recrutamento sem a satisfação da qual o docente nem sequer pode ser admitido como opositor ao concurso para professor associado, cujo acto de abertura constituiu a primeira das operações do processo de recrutamento e selecção — cf. o artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.
- 6 — O Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro — que estabeleceu o novo regime geral de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Pública —, veio consagrar nos respectivos artigos 4.º — conceito de recrutamento e selecção — 5.º — princípios gerais reguladores dos processos de recrutamento e selecção do pessoal, entre os quais o da «igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos» [n.º 1, alínea b)] — e 21.º — exigência para a admissão ao concurso da satisfação pelos candidatos de todos os requisitos gerais e especiais legalmente exigidos para o próprio provimento dos lugares a preencher até ao termo do prazo limite para a apresentação das candidaturas — verdadeiras noções e princípios gerais estruturantes e limitantes do direito administrativo concursal.

Recurso n.º 31 307, em que são recorrente Fernando José Martins Serra de Oliveira e recorridos o vice-reitor da Universidade de Coimbra e outros. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

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

1 — Fernando José Martins Serra de Oliveira, professor auxiliar da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, interpôs, no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, recurso contencioso de anulação do despacho de 18 de Setembro de 1989, da autoria do vice-reitor da Universidade de Coimbra, Prof. Doutor Fernando Rebelo, proferido em substituição do reitor da mesma Universidade, que determinou a exclusão do recorrente do concurso de provas documentais para o preenchimento de três lugares de professor associado do 8.º grupo — cirurgia da Faculdade de Medicina —, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 126, de 1 de Junho de 1990.

Imputou ao acto recorrido — para além de vícios inerentes à preterição de formalidades legais no procedimento conducente à abertura do concurso — o vício de violação de lei consistente na infracção ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de Setembro, e no artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 448/78, de 13 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 19/80, de 16 de Julho.

2 — Respondeu a entidade recorrida e contestaram os recorridos particulares, José Pedro Belo Soares e Jorge Chaves Mourão Pessoa Monteiro, sustentando a inexistência dos vícios apontados, bem como a plena legalidade do despacho impugnado.

3 — Produzidas alegações e recolhido o visto do Ex.º Magistrado do Ministério Público, o M.º Juiz daquele Tribunal julgou improcedentes os vícios alegados, negando, em consequência, provimento ao recurso.

4 — Inconformado, interpôs o recorrente recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal, formulando, na respectiva alegação, as seguintes conclusões, que se transcrevem na parte útil:

«[...]»

3) A proposta do conselho científico (de abertura de apenas duas vagas) não chegou a ser do conhecimento do Sr. Reitor, pois o que lhe foi comunicado foi a proposta do Sr. Presidente do conselho científico que é absolutamente distinta daquela (a abertura de três vagas);

4) Destarte [...] a proposta do conselho científico não foi objecto de qualquer ponderação por parte do órgão competente para abrir o concurso;

5) Assim, uma vez que o ‘desiderato da lei’ [artigos 35.º, n.º 1, alínea b) e 62.º, n.º 1, alínea b), dos Estatutos da Universidade de Coimbra] é que a proposta do conselho científico seja sempre ponderada pelo órgão decisório reitor, verifica-se que o acto deste último é insusceptível de poder ser qualificado como convalidador do primeiro;

6) Tendo decidido em sentido contrário, não considerando precedente o vício de forma assacado ao despacho, a sentença recorrida interpretou e aplicou erroneamente o direito;

7) Por outro lado, o acto impugnado encerra ainda o vício de incompetência, uma vez que o poder a final usado pelo reitor se encontra dividido, em grau e modalidade diversa, pelos dois órgãos;

8) Como vem estatuído no artigo 62.º, n.º 1, alínea b), dos Estatutos da Universidade de Coimbra, aprovados pelo Despacho Normativo n.º 78/89, de 28 de Agosto, ao conselho científico compete propor

a abertura de concurso para professor catedrático e professor associado, sendo que ao reitor compete, por seu lado, ordenar a abertura dos mesmos concursos [v. o artigo 35.º, n.º 1, alínea b)];

11) [...] face à [...] falta de audição ou mesmo na falta de proposta do conselho científico, bem como atenta a necessidade de respeito pela decisão deste órgão determinada pela autonomia científica das faculdades, pode mesmo dizer-se que o acto de abertura do concurso 'pode ser visto como carecendo em absoluto de forma legal, sendo por isso nulo';

12) No que concerne ao vício de violação de lei, e encontrando-se em questão a interpretação a conferir à expressão 'fica condicionado', deve a mesma ser entendida como consagrando um requisito de nomeação e não de admissão ao 'concurso';

13) Neste sentido vai a letra da lei, a circunstância de só assim se poder entender a alteração desta nos regimes jurídicos dos Decretos-Leis n.ºs 172/81, de 24 de Junho, e 312/84, de 26 de Setembro, e a inadmissibilidade de interpretação extensiva dos preceitos que de algum modo coloquem a questão da dependência das carreiras docente e hospitalar determinada pelo carácter excepcional desta situação;

14) Ademais [...] o estatuído no artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, que ressalva do seu âmbito de aplicação as carreiras médicas e docentes;

15) Partilhando posição adversa [...], a sentença violou pois, por erro de interpretação e aplicação, o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de Setembro.

[...]

5 — Contra-alegaram os supra-identificados recorridos particulares, propugnando a confirmação do decidido em 1.ª instância.

6 — O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer no sentido da denegação de provimento ao recurso face à correcção da sentença impugnada.

7 — Correram os vistos legais, pelo que cumpre apreciar e decidir.

8 — A sentença recorrida deu como provados os seguintes factos com interesse para a decisão e relativamente aos quais se não suscita agora qualquer controvérsia:

a) Por ofício datado de 6 de Fevereiro de 1989, dirigido ao Prof. Doutor Alexandre José Linhares Furtado, o presidente do conselho científico da Faculdade de Medicina pedia «para reunir os professores do seu grupo de disciplinas, de modo a procederem ao estudo e indicação das vagas para cujo preenchimento se deve solicitar a abertura de concurso de provas académicas, indicando os candidatos e a respectiva disciplina ou área»;

b) Por ofício datado de 21 de Abril de 1989, dirigido ao presidente do conselho científico da Faculdade de Medicina, o Prof. Doutor A. J. Linhares Furtado informou que «na reunião anterior havia sido decidido pedir a abertura de duas vagas de professor associado de cirurgia, uma das quais especificamente para medicina dentária, o que se mantém»;

c) Em ofício datado de 26 de Abril de 1990, o presidente do conselho científico informou o presidente do conselho directivo da Faculdade de Medicina que «de acordo com a deliberação da comissão coordenadora do conselho científico solicita-se a V.ª Ex.ª as necessárias providências para a abertura de concurso para preenchimento das

vagas de professor associado nas seguintes disciplinas: 8.º grupo — cirurgia — três vagas;

d) O reitor da Universidade de Coimbra fez publicar no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 126, de 1 de Junho de 1990, aviso como o seguinte teor:

«Faz-se saber que, perante esta Reitoria, pelo prazo de 30 dias a contar do dia imediato ao da publicação do presente extracto de edital no *Diário da República*, está aberto concurso de provas documentais de três lugares de professor associado do 8.º grupo — cirurgia da Faculdade de Medicina desta Universidade, nos termos dos artigos 37.º a 52.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), anexo à Lei n.º 19/80, de 16 de Julho, e mais legislação vigente.»;

e) Com data de 14 de Maio de 1990, o reitor da Universidade de Coimbra fez publicar «edital» comunicando a abertura daquele concurso e indicando no seu ponto 1:

«Ao concurso poderão apresentar-se:

a) Os professores associados do mesmo grupo ou disciplina de outra universidade ou de análogo grupo ou disciplina de outra escola da mesma ou de diferente universidade;

b) Os professores convidados do mesmo grupo ou disciplina ou de análogo grupo ou disciplina de outra escola ou departamento da mesma ou diferente universidade, desde que habilitados com o grau de doutor por uma universidade portuguesa ou equivalente e com, pelo menos, cinco anos de efectivo serviço como docentes universitários;

c) Os doutores por universidades portuguesas ou com habilitação equivalente, em especialidade considerada como adequada à área da disciplina ou grupo de disciplinas para que foi aberto concurso, que contem, pelo menos, cinco anos de efectivo serviço na qualidade de docentes universitários.»;

f) Naquele edital faz-se referência aos artigos 37.º e 52.º do ECDU e mais «legislação vigente»;

g) O recorrente, na qualidade de professor auxiliar da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, apresentou em 2 de Julho de 1990 o seu requerimento de admissão ao concurso referido em c) e d), acompanhado de certidão comprovativa do seu «doutoramento em ciências médicas, na especialidade de cirurgia, aprovado com distinção e louvor», e certidão do seu tempo de serviço;

h) Por despacho de 18 de Setembro de 1990, a entidade recorrida decidiu não autorizar a admissão do recorrente àquele concurso, fundamentando o seu despacho em «informação» dos seus serviços, com o seguinte teor:

«Por aviso publicado no *Diário da República*, n.º 126, de 1 de Junho de 1990, foi aberto concurso para provimento de três lugares de professor associado do 8.º grupo — cirurgia da Faculdade de Medicina.

Embora o edital não referisse expressamente, como requisito de candidatura, a obtenção do grau de chefe de serviço hospitalar, tal não pode ser dispensado em face do disposto na alínea c) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de Setembro.

Assim, o Prof. Doutor Fernando José Martins Serra de Oliveira terá de ser excluído do concurso, pois, apesar de reunir as condições previstas no ECDU, não possui, na carreira hospitalar, o grau de 'chefe de serviço'».

Fixados os factos pertinentes, passemos agora ao direito aplicável.

9 — Na esteira do que já havia feito, quer na petição inicial quer nas alegações finais em 1.^a instância, o recorrente insiste, nas conclusões 1.^a a 11.^a, inclusive, da respectiva alegação para este Supremo Tribunal, em assacar ao acto impugnado vícios exclusivamente atinentes à fase preparatória do concurso — subfase da iniciativa —, mais propriamente ao acto de abertura do concurso e subjacente proposta.

Tais vícios — de forma, por preterição de formalidade legal, e de incompetência, por utilização exclusiva de poderes por lei cumulativamente atribuídos a dois órgãos distintos — consubstanciar-se-iam no seguinte:

A proposta de abertura do concurso para três vagas de professor associado do 8.^o grupo — cirurgia da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, foi feita à revelia da deliberação do respectivo conselho científico, que havia decidido a abertura de apenas duas vagas;

O reitor da Universidade, ao postergar a proposta do órgão para o efeito competente — o conselho científico — e ao coonestar a proposta do presidente deste último órgão, exerceu isoladamente um poder repartido e invadiu a esfera de competência por lei atribuída ao conselho científico.

De qualquer modo — e contra o que se diz na sentença —, o reitor nunca poderia com qualquer decisão sua (v. g., a de abrir concurso) convalidar ou sanar um acto para o qual segundo a lei não é competente, não se colocando sequer a hipótese de qualquer relação de superintendência entre os dois órgãos.

E, a dado passo dessa alegação, acrescenta mesmo o recorrente — agora de modo inovatório — o seguinte: «[...] pode mesmo dizer-se que o acto de abertura do concurso carece em absoluto de forma legal [...], podendo assim qualificar-se de nulo».

Teríamos pois que tais ilegalidades insanáveis se projectariam no acto de abertura do concurso, assim inquinando o acto recorrido como acto destacável.

Vejamos.

A sentença recorrida, ainda que sem o dizer expressamente, considerou tais actos como preparatórios e integrados no procedimento administrativo conducente à prática da decisão definitiva, passando a conhecer dos respectivos vícios, conhecimento que concluiu pela forma seguinte:

«Tal proposta (de abertura do concurso) será feita ao reitor, órgão supremo da Universidade [artigo 35.^o, n.^o 1, alínea b)], e a quem cabe a competência para ordenar a abertura dos mesmos concursos [artigo 41.^o, n.^o 1, alínea e)], sem que esteja legalmente vinculado à proposta ou parecer do conselho científico. Na verdade, nos Estatutos da Universidade de Coimbra não existe qualquer norma que torne vinculativa a proposta do conselho científico, nada obrigando o reitor a decidir no estrito âmbito da mesma. Ora, tendo o reitor ouvido o conselho científico (ou obtido a proposta deste) no caso em apreço, ainda que tal proposta contenha qualquer irregularidade (por não se conformar com os precisos termos da deliberação da comissão), posto que o reitor veio a determinar a abertura do concurso para três lugares, tal irregularidade ficou sanada com a competente decisão do reitor da Universidade.» (*sic*).

Que dizer?

Nos termos do disposto na alínea b) do n.^o 1 do artigo 62.^o dos Estatutos da Universidade de Coimbra, aprovados pelo Despacho Normativo n.^o 79/89, publicado no *Diário da República*, 1.^a série, n.^o 197, de 28 de Agosto de 1989, compete ao conselho científico:

«Propor a abertura de concursos para professor catedrático e professor associado.»

Estatui por seu turno o artigo 61.^o dos mesmos Estatutos:

[...]

3 — O conselho científico pode funcionar em plenário, em comissão coordenadora e em comissões de grupo.

[...]

7 — As decisões tomadas pelas comissões de grupo estão sujeitas à aprovação da comissão coordenadora ou do plenário nas faculdades em que aquela não exista.

Compete ao reitor da Universidade, como órgão de governo da Universidade como tal instituído pela alínea b) do n.^o 1 do artigo 35.^o desse mesmo diploma, além do mais, o seguinte (cf. o artigo 41.^o, n.^o 1):

[...];

e) Ssuperintender na gestão académica, administrativa e financeira, mormente no que respeita a contratação e provimento do pessoal [...]

Reportando-nos à matéria dos autos, não se descortina na acta da reunião de 21 de Fevereiro de 1989 da comissão coordenadora do conselho científico, inserta a fls. 45 e 46 dos autos, uma concreta e expressa quantificação do número de vagas cuja abertura se pretendeu propor. Dela apenas se extrai com clareza que «o Prof. Maló de Abreu propôs a abertura de concurso para professor associado de cirurgia (medicina dentária) e o Prof. Pessoa Monteiro informou que dentro de poucos meses estaria em condições de concorrer a uma vaga de professor associado de cirurgia geral». É certo que se procedeu a uma votação e aprovação de propostas de «abertura de concurso para professor associado de cirurgia (medicina dentária)» e de «abertura de concurso para professor associado de cirurgia geral», mas não se chegou a explicitar com clareza o número de vagas a preencher.

Outrossim, não se descortina qualquer decisão individual do presidente do conselho científico a fixar em três as vagas a submeter a concurso para o 8.^o grupo, mas sim uma mera referência a uma deliberação da comissão coordenadora do conselho científico em tal sentido, conforme se extrai do ofício datado de 26 de Abril de 1990 endereçado ao conselho directivo da Faculdade; deliberação essa, que, aliás, havia merecido a concordância do plenário do conselho científico na sua sessão de 27 de Novembro de 1989, tal como se extrai da acta n.^o 42 relativa à reunião de 7 de Maio de 1990 na qual se procedeu à aprovação da acta do plenário anterior (cf. fl. 54).

Não se demonstra, por conseguinte, que o presidente do conselho científico haja alterado a decisão do órgão competente para propor ou dar parecer sobre as vagas a preencher, sendo certo que a comissão de grupo (neste caso a comissão do 8.^o grupo) não detinha poderes deliberativos em tal matéria, face ao postulado nos supra-referidos preceitos legais — artigos 62.^o, n.^o 1, alínea b), e 61.^o, n.^o 7, dos Estatutos da Universidade de Coimbra.

Pressupondo, todavia, que o *iter* da proposta, consumado no acto de abertura do concurso, haja assumido a forma anómala aventada

pelo recorrente — hipótese aliás encarada em tese abstracta pela decisão recorrida, apesar das dúvidas subsistentes e declaradas —, ainda assim tal anomalia ou irregularidade não seria de molde a invalidar o acto de abertura do concurso e a repercutir-se com efeito invalidante no acto de exclusão aqui contenciosamente impugnado.

Subjacente à abertura do concurso existiu de facto uma proposta adoptada pelos órgãos de gestão competentes — o conselho científico, como proponente, e o conselho directivo, como órgão impulsor [artigo 52.º, n.º 1, alíneas b) e c), dos Estatutos da Universidade de Coimbra], proposta ou parecer esse que o reitor da Universidade coonestou ao determinar a abertura do concurso no uso de uma competência que lhe era própria.

Poderá admitir-se — como o fez a sentença recorrida — ter ocorrido uma qualquer irregularidade na expressão da vontade do órgão ou, quiçá, na reprodução exacta dessa vontade nas competentes actas, mas o que jamais poderá dar-se como verificada é a sugerida (sugestão esta *ex novo* formulada em sede de recurso jurisdicional) «carência absoluta de forma legal geradora da nulidade do acto de abertura do concurso» (*sic*). Com efeito, e tal como obtempera o Dr. M. Esteves de Oliveira, in *Direito Administrativo*, vol. I, p. 570, «... haverá carência absoluta de forma legal quando o acto tiver sido praticado à revelia do processo gracioso que nos termos da lei o devia preceder, mas não quando esse processo seja observado embora com deficiências ou irregularidades, caso em que se geraria a mera invalidade relativa».

Seja como for, o que importa é saber se a formalidade alegadamente preterida prejudicou ou não a verificação do facto ou a realização do objectivo que, mediante ele, o legislador pretenderia produzir ou alcançar — cf., quanto a este ponto, J. M. Servúlo Correia, in *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, p. 386. Ora, o fim legal da emissão ou formulação de parecer ou proposta por parte do conselho científico é o de assegurar uma devida ponderação dos interesses pedagógicos, científicos ou académicos no preenchimento dos quadros docentes, e sem dúvida que tal ponderação existiu; a controvérsia ou a dúvida apenas residiria na abertura de uma vaga adicional (três em vez de duas), circunstância que não seria determinadamente prejudicial para os fins em vista, sendo certo que a decisão última seria da competência do reitor, tendo em atenção a necessidade de observar o número de vagas existentes no quadro do grupo respectivo.

O parecer ou proposta do conselho científico, ainda que de emissão ou formulação obrigatórias, não seriam de qualquer forma vinculativos para o órgão decidente, já que a lei não cominava expressamente tal vinculação — cf., quanto a este ponto, o n.º 2 do artigo 98.º do Código do Procedimento Administrativo entretanto entrado em vigor.

E, de qualquer modo, não se vislumbra onde possa residir qualquer prejuízo para o recorrente no facto de haverem sido abertas três vagas em vez de duas; o recorrente não o esclarece, a menos que no fundo pretendesse que uma dessas vagas ficasse «em carteira» para no futuro à mesma se habilitar, uma vez entretanto reunidas e preenchidas as respectivas condições legais. Objectivamente, e abdicando de quaisquer reservas ou motivações de carácter pessoal, tal suposto «aditamento» só poderia afinal fazer aumentar as suas possibilidades de êxito na habilitação ao concurso.

Em suma: não se verifica qualquer vício de carácter procedimental por falta de proposta do órgão competente para iniciar o processo do concurso ou por falta de competência na prolação do despacho

que determinou a abertura do concurso, tendo-se antes verificado — e quando muito — a comissão de uma mera irregularidade na transmissão da proposta ao órgão competente para decidir; irregularidade essa de qualquer modo não invalidante, directa ou indirectamente, do acto contenciosamente impugnado e que se deve considerar sanada pela intervenção do órgão competente para ordenar a abertura do concurso.

10 — Abordemos agora o questionado vício de violação da lei.

Em 26 de Setembro de 1984 foi publicado o Decreto-Lei n.º 312/84, o qual veio estabelecer regras especiais para o recrutamento e provimento dos docentes das faculdades de medicina e de ciências médicas.

No respectivo artigo 2.º estatui-se que:

«As formas de recrutamento e os regimes de provimento ... são os constantes do Estatuto da Carreira Docente Universitária (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de Novembro, e alterado, por ratificação, pela Lei n.º 19/80) e do Decreto-Lei n.º 316/83, de 2 de Julho, sem prejuízo do disposto no presente diploma.»

Pretendeu-se instituir através deste diploma uma filosofia de interpenetração e interligação entre as capacidades científico-pedagógicas dos candidatos e da competência profissional e técnica adquiridas no exercício da actividade clínica e hospitalar. Na realidade exarase no respectivo preâmbulo além do mais que: «[...] O princípio orientador, no que se refere às relações entre as carreiras, foi o de que as provas previstas na carreira docente universitária aferem a competência científico-pedagógica e as provas das carreiras médicas avalizam a competência profissional. Nas acções de ensino com correspondência nas carreiras médicas é, pois, necessário assegurar aos docentes a possibilidade de participarem nas acções de formação previstas nessas carreiras» (*sic*).

Não surpreende assim que no artigo 5.º se postule:

«1 — Para as disciplinas previstas nos protocolos referidos no artigo 1.º do presente diploma, o *recrutamento* de docentes e de pessoal especialmente contratado *fica condicionado*:

[...];

c) *À obtenção do grau de chefe de serviço hospitalar de saúde pública ou de consultor de clínica geral, no caso dos professores associados e dos professores catedráticos.*»

Ora, o cerne da controvérsia suscitada no presente recurso jurisdicional reside precisamente na melhor interpretação a dar a este preceito e, designadamente, a expressão «o recrutamento ... fica condicionado ... à obtenção do grau de chefe de serviço hospitalar ...».

Assim, o recorrente sustenta que a obtenção do citado «grau» constitui apenas um requisito *do provimento*, enquanto os recorridos particulares, ora contra-alegantes, na esteira aliás do decidido em 1.ª instância, defendem que a obtenção do grau constitui um requisito da própria admissão ao concurso. Que dizer?

A norma em apreço faz depender inequivocamente o «recrutamento» da «obtenção do grau de chefe de serviço hospitalar ...».

O que deve, porém, entender-se por recrutamento?

Já na vigência do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, em vigor aquando da publicação do Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de Setembro,

o artigo 12.º desse diploma fazia nítida distinção entre habilitação e provimento, ao preceituar nos respectivos n.ºs 2 e 3 o seguinte: «2 — Os concursos de habilitação destinam-se a conceder graus de carreira e são realizados por meio de provas.

3 — Os concursos de provimento destinam-se a recrutar os profissionais previamente habilitados com o respectivo grau para os lugares dos quadros dos serviços.»

E também o citado artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 312/84 distingue entre «formas de recrutamento e regime de provimento».

Compulsando e conjugando os preceitos de todos os diplomas citados, directamente aplicáveis ao provimento nos diversos lugares e categorias das carreiras médicas, chegamos à conclusão de que o mesmo se encontra sempre na dependência da prévia obtenção do correspondente grau.

Mesmo o n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 312/84 ao «assegurar aos professores auxiliares, bem como aos professores associados e catedráticos das disciplinas previstas, nos protocolos referidos no artigo 1.º [...], o direito ao provimento como supranumerário, nas categorias e em lugares de assistente hospitalar, de saúde pública ou de clínica geral e de chefe de serviço hospitalar, de saúde pública ou consultor de clínica geral, respectivamente, sempre que se verifique a inexistência de vagas nos quadros das instituições hospitalares ou dos estabelecimentos de saúde em que os interessados desenvolvam actividades de ensino», apenas dispensa o aludido «concurso de provimento» mas não o «concurso de habilitação para a obtenção de grau».

De igual modo, o Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, que veio reformular o regime legal das carreiras médicas, manteve a obrigatoriedade de prévio concurso de habilitação para a obtenção de grau, designadamente do grau de consultor (cf. os artigos 22.º, n.º 6, 23.º, n.º 2, 30.º e 38.º).

O ECDU ao estatuir, no respectivo artigo 9.º, alínea b), que o recrutamento dos professores catedráticos e associados pode ser feito por «concurso documental nos termos os artigos 37.º a 52.º», não fornece qualquer conceito de «recrutamento», noção que vamos encontrar, com um significado jurídico preciso, no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, diploma este que veio estabelecer o novo regime geral de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Pública. É certo que o n.º 2 do artigo 3.º respectivo exclui a aplicação do regime em causa aos «regimes de recrutamento e selecção de pessoal das carreiras ... docente ... e médica ...», mas não é menos verdade que vários dos preceitos do diploma em apreço consagram noções e princípios que de há muito vinham constituindo verdadeiros princípios gerais estruturantes e limitantes do direito administrativo atinentes às matérias em causa.

Assim, o artigo 4.º preceitua:

«1 — O recrutamento de pessoal consiste num conjunto de operações que têm por objecto satisfazer as necessidades de pessoal dos serviços e organismos públicos, pondo à sua disposição os efectivos qualificados necessários à realização das suas atribuições.

2 — A selecção de pessoal consiste num conjunto de operações que, enquadradas no processo de recrutamento e mediante a utilização de métodos e técnicas adequados, permite avaliar e classificar os candidatos segundo as aptidões e capacidades indispensáveis para o exercício das tarefas e responsabilidades de determinada função.»

E no n.º 2 do artigo 5.º estatui-se que «o concurso é o processo de recrutamento e selecção normal e obrigatório para o pessoal abrangido pela aplicação do presente diploma».

Ainda no mesmo artigo 5.º — alínea b) do n.º 1 — estabeleceu-se como princípio geral dos processos de recrutamento e selecção de pessoal a «igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos».

Por seu turno, o provimento do pessoal docente e as respectivas formas (nomeação ou contrato) encontra-se disciplinado no capítulo III (artigos 19.º e seguintes dos ECDU).

Encontram-se pois claramente demarcadas e diferenciadas na lei as condições ou requisitos para o recrutamento e as condições ou requisitos para o provimento do pessoal docente das faculdades de medicina; e estes últimos constituem sem dúvida um *posterius* relativamente ao *prius* que constitui o regime de recrutamento.

E sem dúvida de que a habilitação com o grau de chefe de serviço hospitalar se encontra claramente arvorada por lei em *conditio sine qua non* do recrutamento dos professores associados e dos professores catedráticos das faculdades de medicina pela supra-referida alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 312/84.

Nada na lei, no campo dos princípios ou no espírito do sistema, permite a interpretação de que o legislador quis condicionar o recrutamento ou a produção dos respectivos efeitos ao evento futuro e de verificação incerta e aleatória da obtenção do aludido grau. Sem a satisfação prévia desse requisito, o docente nem sequer pode ser admitido como opositor ao concurso cujo acto de abertura constitui normalmente a primeira das operações do processo de recrutamento e selecção.

De resto, e conforme constitui igualmente princípio geral de admissão aos concursos, princípio geral este também vertido no artigo 21.º do sobredito Decreto-Lei n.º 448/88, de 30 de Dezembro, os candidatos deverão reunir os requisitos gerais e especiais legalmente exigidos «para o provimento dos lugares a preencher» até ao termo do prazo fixado para a apresentação das candidaturas, e não, como parece pretender o recorrente, até à data em que vier a consumir-se o provimento resultante da aprovação no concurso.

A não ser assim, um determinado candidato poderia ver o seu provimento indefinidamente adiado, com evidente frustração do interesse público subjacente ao desencadeamento do processo de recrutamento, cuja eficácia ficaria inteiramente dependente das respectivas vontades e diligências no preenchimento da condição legal. E uma tal solução seria, ademais, manifestamente violadora do princípio da igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos já acima enunciados, uma vez que se admitissem a concurso candidatos já habilitados com o grau de chefe de serviço, a par de outros com tal grau por obter e sem que houvesse a certeza de que alguma vez o viessem a conseguir.

De referir que o Decreto-Lei n.º 172/81, de 24 de Junho, cujo regime o Decreto-Lei n.º 312/84, de 28 de Setembro, veio substituir, já impunha, no respectivo artigo 3.º, n.º 2, alínea d), que «o recrutamento de professores associados processar-se-á de entre os doutorados com o título de chefe de clínica» (*sic*); e nada no espírito do novo diploma, expresso no respectivo preâmbulo, ou no correspondente texto, permite concluir que o legislador haja querido modificar a exigência da satisfação dessa *conditio juris*, designadamente

através da utilização da expressão «fica condicionado», em vez da anterior expressão «processar-se-á de entre os doutorados com o título de chefe de clínica».

A interpretação que se propugna é a que corresponde à solução mais acertada e segura para os interesses em presença e que por isso se presume que haja sido a que o legislador quis acolher com a expressão «fica condicionado» — cf. o artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil.

Deste modo, provado que se encontra nos autos que à data — termo do prazo fixado para a apresentação das candidaturas — o Doutor Fernando José Martins Serra de Oliveira não possuía ainda o grau de chefe de serviço hospitalar, bem excluído foi o mesmo do concurso para professor associado pela entidade recorrida face ao preceituado na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de Setembro.

Não enferma, pois, o acto contenciosamente impugnado do apontado vício de violação da lei.

11 — Improcedem pois todas as conclusões da alegação do recorrente, com excepção da conclusão 8), pelo que, decidindo neste sentido, não merece a decisão *sub judice* qualquer censura.

12 — Em face do exposto:

Negam provimento ao recurso jurisdicional;

Confirmam, em consequência, a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 30 000\$ e a procuradoria de 20 000\$.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Instituto Superior Militar. Frequência de curso. Ajudas de custo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Cada acto de processamento de vencimentos e outros abonos constitui um verdadeiro acto administrativo que define, por si, a situação do funcionário abonado perante a Administração e que, por isso, se firma na ordem jurídica como «caso resolvido» ou «caso decidido» se não for objecto de atempada impugnação ou revogação.*
- 2 — *A partir do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, não é possível atender-se a preceitos de diplomas anteriores respeitantes a abonos de alimentação e alojamento de militares que frequentem cursos no Instituto Superior Militar, pois é só o regime constante daquele diploma que se terá de tomar em consideração.*

- 3 — *Assim, um sargento que se encontre a frequentar, no mencionado Instituto, o Curso de Formação de Oficiais, e a quem é assegurada alimentação em espécie, mas não alojamento, tem direito a ajudas de custo de 55%, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril.*

Recurso n.º 31 347, em que são recorrentes João José Ribeiro Duque Simões e o general director do Departamento de Finanças do Exército e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

João José Ribeiro Duque Simões, primeiro-sargento de artilharia, residente na Calçada do Tojal, 29, 3.º, direito, Lisboa, interpôs, perante o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. General Director do Departamento de Finanças do Exército, de 25 de Março de 1991, que lhe indeferiu o requerimento que havia dirigido ao Sr. General Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME) a solicitar a concessão do abono de 55% de ajudas de custo, a título de alojamento, desde 2 de Outubro de 1989.

Por sentença de fls. 26 a 32, foi o recurso rejeitado na parte relativa ao indeferimento da pretensão de pagamento de ajudas de custo desde 2 de Outubro de 1989 até à data do requerimento dirigido ao CEME e concedido provimento ao recurso na parte restante, anulando-se, por consequência, o acto recorrido com base no apontado vício de violação de lei.

Com esta decisão não se conformaram nem o recorrente nem o recorrido, pelo que dela nos trouxeram os presentes recursos jurisdicionais, circunscritos às partes em que a mesma lhes foi desfavorável.

Na sua alegação, o recorrente João José Ribeiro Duque Simões formulou as seguintes conclusões:

«I) O acto contenciosamente recorrido, que negou o direito do recorrente aos 55% de abono de alojamento, não é cindível em dois ou mais actos, de periodicidade mensal;

II) Tal acto não é confirmativo de quaisquer actos de processamento de abono de alojamento, já que não existe caso resolvido, pois cada acto que, mensalmente, tenha retirado parte do abono é meramente ablativo, não constitutivo de direitos, logo, revogável a qualquer tempo (Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, artigo 18.º);

III) A decisão de processamento de abonos e vencimentos limita-se a reconhecer uma situação determinada, ou a existência e a extensão de direitos preexistentes, sem que o seu autor disponha de qualquer poder de apreciação;

IV) Nos termos do regime legal do Decreto-Lei n.º 342/80, de 25 de Agosto (máxime no seu artigo 5.º), há lugar a reposição de dinheiros recebidos indevidamente, pelo prazo de cinco anos — o que implica que o processamento do vencimento ou de abonos, por defeito, fique sujeito a idêntico prazo de impugnação;

V) É, afinal, o prazo de prescrição do artigo 310.º do Código Civil que se aplica a créditos dos trabalhadores em geral em casos de manutenção da relação laboral;

VI) A Administração Pública está vinculada a actuar com respeito pelos princípios da igualdade, da justiça e de imparcialidade (Constituição da República Portuguesa, artigo 266.º), o que implica que os seus agentes disponham dos prazos referidos nas conclusões IV e V) da reclamação contra a lesão de direitos remuneratórios;

VII) A sentença recorrida, na parte em que decidiu ser o acto impugnado confirmativo de actos de processamento de abonos anteriores, violou, nomeadamente, as disposições legais referidas nestas conclusões, pelo que, em relação a essa parte, deve ser revogada.»

O aqui recorrido, general director do Departamento de Finanças do Exército, não contra-alegou.

Por sua vez, o recorrente general director do Departamento de Finanças do Exército, depois de convidado, para o efeito, concluiu a sua alegação do seguinte modo:

«A decisão recorrida, ao conceder provimento parcial ao recurso interposto do despacho impugnado, com o fundamento de que o Despacho conjunto A-37/88-XI é ilegal, por contrariar o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, e que a ilegalidade daquele regulamento vicia o acto administrativo praticado nos seus termos, viola, ela sim, as normas legais seguintes:

Os artigos 3.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 44 941, de onde resulta claro que o direito aos abonos de alimentação e alojamento por conta do Estado tanto pode assumir carácter de prestação em espécie como de prestação pecuniária;

O artigo 26.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 41 964 que, em conjugação com as normas acima invocadas, legitima o estabelecimento do montante a abonar a título de alojamento através de despacho ministerial — está, pois, o Despacho conjunto A-37/88-XI dentro da estrita observância formal e material desta disposição, e nela colhe a sua fonte legitimadora;

O artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, cuja existência só se compreende se, pelo menos, uma das prestações for pecuniária, dado que, sendo ambas em espécie, se aplicaria o artigo 5.º do mesmo diploma legal.

Ilegalidade poderia existir se não tivesse sido reconhecido o direito a 10 % da ajuda de custo.

Considera o recorrente que a douda sentença, para além de ter violado as normas citadas, viola igualmente a alínea b) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, porquanto a respectiva fundamentação se mostra deficiente, incompleta e mesmo errada quando considera ilegal o despacho conjunto por contrariar o Decreto-Lei n.º 119/85, por aplicação do princípio da hierarquia das fontes de direito.

Termos em que [...] deve ser dado provimento ao presente recurso, decretando-se a anulação da decisão, na parte recorrida, com todas as legais consequências.»

O aqui recorrido, João José Ribeiro Duque Simões, contra-alegou a defender a confirmação da sentença recorrida nesta parte.

O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu o seguinte parecer: «Visto.

I — Quanto ao recurso (interposto pelo recorrente no recurso contencioso) da parte da sentença que julgou pela improcedência do recurso contencioso em virtude da confirmatividade do acto recorrido relativamente ao processamento dos abonos referentes aos meses anteriores àquele a que respeita o mesmo acto, haverá, a nosso ver,

que ser *precisado* (na análise à douda sentença impugnada) que a consolidação na ordem jurídica pelo decurso do prazo do recurso contencioso se deverá referenciar aos dois meses que a lei [alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)] estabelece, para aquele recurso, alterando-se (ou precisando-se, como acima se sublinhou) a sentença, em conformidade.

No mais, o decidido quanto à natureza de cada acto de processamento insere-se na orientação da jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo, que, relativamente ao assunto, se vem firmando como corrente. Para além do que vem citado na sentença, e por mais recente, veja-se o doudo acórdão de 5 de Março de 1992, proferido no recurso n.º 28 959.

II — No que tange à parte da douda sentença que julgou o acto eivado de vício de violação de lei (em virtude de o acto se fundar em regulamento ilegal e por infringir as estatuições contidas no Decreto-Lei n.º 119/85), mostra-se a tese ali expendida em conformidade com o que já foi decidido neste Supremo Tribunal Administrativo relativamente a caso análogo, através do recente e doudo acórdão de 21 de Janeiro de 1993, proferido no recurso n.º 31 177, e que merece a nossa adesão.

Pelo exposto, somos de parecer que não merecem provimento os recursos interpostos, devendo, no entanto, ser alterada (ou precisado o seu conteúdo) a parte da sentença recorrida em conformidade com o que se referiu em I.»

Colhidos os vistos dos Ex.ºs Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Na sentença sob recurso deram-se como provados os seguintes factos:

a) O recorrente, que é primeiro-sargento de artilharia de costa, em Oeiras, está a frequentar, em Águeda, no Instituto Superior Militar (ISM), o Curso de Formação de Oficiais desde 2 de Outubro de 1989;

b) O recorrente está a ser abonado integralmente de alimentação em espécie e é-lhe atribuído um subsídio de alojamento, ao abrigo do Despacho conjunto A-37/88-XI, de 16 de Março de 1988, do Ministro da Defesa Nacional e Ministro das Finanças, que consta de fl. 6 dos autos e aqui se dá por reproduzido;

c) Em 23 de Janeiro de 1991, o recorrente dirigiu ao CEME o requerimento fotocopiado a fl. 5, que aqui se dá por inteiramente reproduzido, e no qual conclui pedindo 'que lhe seja concedido o abono de 55 % de ajudas de custo, a título de alojamento, desde 2 de Outubro de 1989';

d) Sobre esse requerimento foi elaborado parecer, do qual se transcreve a parte mais relevante:

Análise do problema:

[. . .]

4 — Os sargentos que frequentam o Curso de Formação de Oficiais no ISM continuam colocados nas suas unidades de origem e em diligência naquele Instituto.

5 — Segundo o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, conjugado com o artigo 1.º do mesmo diploma, o militar, quando deslocado para além de 20 km da sua residência oficial e não lhe seja assegurado alojamento pelo Estado, têm direito ao abono de ajudas de custo reduzidas de 45 %.

6 — Contudo, de acordo com o Despacho conjunto A-37/88-XI, de 16 de Março de 1988, do Ministro da Defesa Nacional e do Ministro das Finanças:

a) Os alunos do ISM serão abonados de alimentação, nos termos do Decreto-Lei n.º 329-G/75, de 30 de Junho, e do Despacho n.º 4/MDN/85, de 7 de Fevereiro;

b) Os alunos do ISM a quem não seja fornecido alojamento serão abonados, a dinheiro, num montante igual ao estabelecido nas tabelas das messes de sargentos da Manutenção Militar, para o quarto simples com banho, o qual será anualmente actualizado.

7 — De acordo com o Despacho n.º 105/89, de 24 de Outubro, do CEME, 'o abono em dinheiro aos alunos do ISM, a quem não seja fornecido alojamento', é, desde 19 de Janeiro de 1989, de 570\$.

8 — Este valor foi alterado a partir de 1 de Janeiro de 1990 para 640\$, de acordo com o Despacho n.º 1/90, de 4 de Janeiro de 1990, do CEME, e a partir de 1 de Janeiro de 1991 para 900\$ diários, conforme Despacho n.º 9-1/91, de 26 de Fevereiro de 1991, do CEME, interino.

9 — Constata-se assim que os sargentos na frequência do Curso de Formação de Oficiais, a quem não lhes seja fornecido alojamento em espécie, têm direito, por força do Despacho conjunto A-37/88-XI, de 16 de Março de 1988, do Ministro da Defesa Nacional e do Ministro das Finanças, a um subsídio de alojamento do montante anualmente actualizado, e não ao abono de ajudas de custo previstas no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril.

Parecer:

Em face do acima exposto, emite-se parecer de serem de *indeferir*, por força do Despacho conjunto A-37/88-XI, de 16 de Março de 1988, do Ministro da Defesa Nacional e do Ministro das Finanças, os requerimentos em que o sargento-ajudante José Senteio e os primeiros-sargentos João Silveirinha, Fernando Fidalgo e João Simões solicitaram o abono de ajudas de custo reduzidas a 55%, durante a frequência do CFO/ISM, por não lhes ser fornecido o alojamento em espécie.»;

e) Em 25 de Março de 1991, o general director do Departamento de Finanças do Exército, no uso de competência delegada, proferiu o despacho, ora recorrido, que é do seguinte teor:

«Indefiro os requerimentos que acompanham a presente informação, cujas pretensões, de acordo com o Despacho conjunto A-37/88, do Ministro da Defesa Nacional e Ministro das Finanças, de 16 de Março de 1988, não encontram apoio legal.

Tal facto deverá ser salientado às entidades que fizeram seguir os requerimentos, designadamente ao Regimento de Artilharia de Costa, que, até na informação que junta ao requerimento, refere o despacho como sendo legislação que se opõe ao deferimento.

Deverá ser aproveitada a oportunidade para recordar que requerimentos sem fundamento legal não devem ter seguimento.»

I — *Recurso interposto por João José Ribeiro Duque Simões:*

Vem este recurso da parte da sentença em que se rejeitou o recurso contencioso «na parte relativa ao indeferimento da pretensão de pagamento de ajudas de custo desde 2 de Outubro de 1989 até à data do requerimento dirigido ao CEME, referido na alínea c) da matéria de facto».

Para assim decidir, ponderou o M.^{mo} Juiz *a quo* que o acto contenciosamente impugnado, que indeferiu a pretensão do recorrente, pode cindir-se em duas partes:

Uma, relativa ao indeferimento do pedido de pagamento do abono de 55% de ajudas de custo desde 2 de Outubro de 1989 até à data do requerimento (21 de Janeiro de 1991);

Outra, que abrange o indeferimento do pedido para o futuro a partir da data do requerimento.

Quanto à primeira parte, observou o M.^{mo} Juiz, «é inquestionável que o acto recorrido é meramente confirmativo dos actos mensais de liquidação ou de processamento dos abonos», sendo, por isso, irrecorrível, nesta parte.

Já quanto à parte que indeferiu o requerimento para o futuro, o acto recorrido não tem natureza confirmativa, sendo antes, acrescenta o M.^{mo} Juiz, «inovatório e definitivo quanto aos actos de liquidação ou de processamento dos abonos posteriores ao requerimento dirigido pelo recorrente ao CEME» e, como tal, recorrível.

O decidido insere-se na jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo sobre o assunto.

Constitui, com efeito, jurisprudência corrente deste Supremo Tribunal o entendimento de que cada acto de processamento de vencimentos e outros abonos constitui um verdadeiro acto administrativo que define, por si, a situação do funcionário abonado perante a Administração e que, por isso, se firma na ordem jurídica como «caso resolvido» ou «caso decidido», se não for objecto de atempada impugnação ou revogação (cf., por todos, os acórdãos de 19 de Junho de 1980, recurso n.º 10 377, de 7 de Maio de 1981, recurso n.º 13 174, de 5 de Maio de 1983, recurso n.º 10 376, de 24 de Maio de 1990, recurso n.º 17 718, de 30 de Abril de 1991, recurso n.º 29 134, e de 5 de Março de 1992, recurso n.º 28 959).

Óbvio é, porém, que o caso decidido ou caso resolvido só produz efeitos quanto aos vencimentos ou abonos já processados e que não foram objecto de oportuna impugnação e não, também, relativamente às prestações remuneratórias vincendas.

Sucedeu que o recorrente, através do seu requerimento de 21 de Janeiro de 1991, dirigido ao CEME, que deu entrada na secretaria do ISM em 23 de Janeiro de 1991, solicitou que lhe seja concedido o abono de 55% de ajudas de custo, a título de alojamento, desde 2 de Outubro de 1989, em vez dos 10% que lhe estão a ser abonados.

Pretende ele, assim, que lhe seja calculado esse abono não só para o futuro mas também em relação ao passado, isto é, desde 2 de Outubro de 1989.

Estende, pois, o recorrente o seu pedido de rectificação do abono de ajudas de custo a prestações já vencidas e cujos actos de liquidação ou processamento mensal já se consolidaram na ordem jurídica, por não terem sido impugnados atempadamente.

Daí que, como bem se decidiu na sentença recorrida, o acto contenciosamente impugnado, que indeferiu a pretensão do recorrente, só seja verdadeiramente *inovatório e definitivo* quanto aos abonos a processar no futuro e aos abonos já processados mas em relação aos quais a impugnação é ainda tempestiva.

Só, pois, em tal medida esse acto é, como bem se ajuizou, *contenciosamente recorrível*.

Assim, bem rejeitado foi o recurso contencioso na parte relativa ao indeferimento, pela autoridade recorrida, do pedido do recorrente

quanto aos abonos já processados e em relação aos quais já havia decorrido o prazo para a sua impugnação, pois que, nessa parte, o acto recorrido nem é inovatório nem é definitivo.

Na verdade, como vimos, cada um dos anteriores actos mensais de abono de ajudas de custo contém, em si, uma definição autoritária da situação jurídica do interessado, sendo, como tais, recorríveis e, se o não forem, atempadamente, firmam-se na ordem jurídica como «caso resolvido» ou «caso decidido», tornando-se *definitivos*.

Trata-se, pois, de uma situação perfeitamente definida e consolidada juridicamente aquela em que se encontra o recorrente, pese, embora, todo o esforço de argumentação por ele deduzida para demonstrar a tese contrária, relativamente aos abonos de ajudas de custo processados anteriormente à interposição do recurso contencioso e em relação aos quais deixou que se esgotasse o prazo do recurso [cf. o artigo 28.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA)].

Improcedem, assim, as conclusões da alegação do recorrente, não tendo a sentença recorrida violado as disposições legais nas mesmas referidas.

II — *Recurso interposto pelo general director do Departamento de Finanças do Exército:*

A questão a resolver em sede deste recurso traduz-se em saber se o aqui recorrido, João José Ribeiro Duque Simões, tem ou não direito ao abono de 55% de ajudas de custo, a título de alojamento, pelo facto de estar a frequentar o Curso de Formação de Oficiais no ISM, com sede em Águeda.

O Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, publicado com o propósito, segundo se lê no respectivo preâmbulo, de «reajustar as disposições reguladoras do abono de ajudas de custo ao pessoal militar em face do que, para a generalidade dos funcionários do Estado, foi publicado pelo Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro», e de «simultaneamente, e sem prejuízo desse reajustamento, sanar as distorções mais evidentes na actual legislação e reunir num único diploma as diversas disposições legais relativas ao abono de ajudas de custo do pessoal dos três ramos das Forças Armadas», prevê, no seu articulado, ajudas de custo por deslocações diárias e ajudas de custo por deslocações por dias sucessivos.

Em relação a estas últimas, prevê-se, no seu artigo 7.º, regra 1.ª, que, em princípio, o seu abono não poderá ter lugar além do período de 90 dias seguidos de deslocação, exceptuando-se, no entanto, do disposto nesta alínea, nos termos da regra 2.ª, o caso de «instrutores, monitores ou instruendos de cursos ou estágios ou outras modalidades de instrução cuja duração seja superior àquele período».

O teor desta norma é suficientemente amplo para abranger o caso dos militares que vão frequentar os cursos ministrados no ISM.

Como se salientou no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 21 de Janeiro de 1993, no recurso n.º 31 177, «significa isto que a partir do Decreto-Lei n.º 119/85 não é possível atender-se a preceitos de diplomas anteriores respeitantes a abonos de alimentação e alojamento a militares que frequentem cursos no mencionado Instituto, pois é só o regime constante daquele diploma que se terá de tomar em consideração».

Ora, preceitua-se no n.º 3 do seu artigo 4.º o seguinte:

«Nas deslocações por dias sucessivos, em que o alojamento ou a alimentação sejam assegurados pelo Estado, as ajudas de custo são

reduzidas de 45% quando se verificar uma daquelas hipóteses e de 90% quando se verificarem ambas.»

E acrescenta-se no n.º 1 do artigo 5.º:

«Atendendo a que as percentagens referidas nos artigos 3.º e 4.º correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e dormida, não haverá lugar aos respectivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 4.º»

O ora recorrido, João José Ribeiro Duque Simões, tem a sua residência oficial ou domicílio legal em Oeiras e encontra-se deslocado em Águeda, a frequentar o Curso de Formação de Oficiais no ISM.

O Estado assegura-lhe a alimentação em espécie, mas não o alojamento.

Assim, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, acima transcrito, ele tem direito a ajudas de custo de 55%, conforme pretensão que formulou e que, portanto, foi ilegalmente indeferida.

Na realidade, o abono em dinheiro para alojamento, a que se referem os n.ºs 1, alínea *b*), e 2, do Despacho conjunto A-37/88-XI, do Ministro da Defesa Nacional e do Ministro das Finanças, de 16 de Março de 1988, não estando previsto no Decreto-Lei n.º 119/85, não se pode considerar equivalente a *assegurar* o alojamento, pelo que, assegurando o Estado apenas a alimentação, havia lugar à redução de 45% nas ajudas de custo, de acordo com o preceituado no referido n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril (cf. o citado acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 21 de Janeiro de 1993).

Ao assim decidir, dando como verificado o arguido vício de violação de lei e anulando, em consequência, o acto recorrido, a sentença recorrida não merece, pois, qualquer censura.

Pelo exposto, decidem:

a) Negar provimento a ambos os recursos;

b) Confirmar, em consequência, a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, João José Ribeiro Duque Simões, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Sentença. Nulidade. Caso julgado. Danos emergentes. Desvalorização da moeda.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Quando o valor da condenação é o corolário lógico das respectivas premissas, no caso, o resultado de multiplicando do valor do prejuízo que se constatou ter o agravado*

com o multiplicador representado pelo valor da desvalorização da moeda, os fundamentos invocados conduzem, directa e necessariamente, ao resultado condenatório expresso na sentença agravada, pelo que se não verifica a nulidade da alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo de Civil.

- 2 — O Tribunal Administrativo de Círculo está vinculado à decisão do Supremo Tribunal Administrativo, que mandou considerar os danos emergentes no cálculo dos prejuízos causados ao agravado.

Recurso n.º 31 363, em que são recorrente o Estado e recorrido António Macieira Coelho. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

O Estado Português, pelo magistrado do Ministério Público, interpõe recurso para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que o condenou a pagar ao «ora agravado António Macieira Coelho a importância de 20 240 205\$80 pelos prejuízos sofridos com a retenção do capital de 4 000 000\$ de suprimentos, entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, na acção de condenação por este intentada contra o agravante em consequência da resolução do Conselho de Ministros de 17 de Julho de 1975, que determinou o congelamento das suas contas bancárias e a proibição de alienação ou oneração dos seus bens móveis ou imóveis, e do despacho do Secretário de Estado do Tesouro de 8 de Abril de 1976, que determinou o congelamento dos seus bens pessoais.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

1.ª Se o A. tivesse podido dispor do capital de 4 000 000\$ de suprimentos no período de 1 de Julho de 1976 a 27 de Fevereiro de 1977 teria obtido um rendimento desse capital de 10% ao ano;

2.ª A inflação ocorrida nesse período não resultou dos factos que integram a causa de pedir e a correspondente depreciação do dinheiro do autor teria ocorrido igualmente se ele tivesse podido dispor do falado capital;

3.ª Tal depreciação inflacionária não constituiu, portanto, nenhum «prejuízo causado» pelos factos que integram a causa de pedir da presente acção;

4.ª Logo, não existiu o dano emergente do valor de 1 900 000\$ que a douta sentença supôs ter existido, mas somente o dano de «lucro cessante» do valor de 516 164\$40;

5.ª E sendo, como é, assim, mesmo que a indemnização fosse calculada com actualização desde Abril de 1977, o valor da indemnização actualizada até Abril de 1991 seria de 4 323 909\$10;

6.ª Acontece, porém, que a douta sentença, a fl. 820 dos autos, pressupõe a necessidade de tomar em conta no cálculo de indemnização «a desvalorização da moeda entre a data da propositura da acção e o julgamento», mencionando nesse sentido jurisprudência dos tribunais judiciais;

7.ª E, porém, em contradição intrínseca ou lógica, aplicou a taxa de actualização desde Abril de 1977 e não desde a data da propositura da acção, que foi 25 de Julho de 1978;

8.ª Incurrendo, assim, pela contradição enunciada nas conclusões 6.ª e 7.ª, na nulidade prevista no artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil;

9.ª De resto, a haver actualização, ela deverá ocorrer desde a data em que foi pedida, ou seja, em 6 de Junho de 1991 (fl. 787);

10.ª A douta sentença recorrida é parcialmente nula (conclusão 8.ª) e viola designadamente o disposto no artigo 564.º, n.º 1, do Código Civil, ao considerar como «prejuízo causado» pelos factos que integram a causa de pedir a inflação e deve ser anulada e substituída por outra em conformidade com as presentes conclusões.

O agravado, António Macieira Coelho, também alegou, tendo concluído:

1) Deverá manter-se integralmente a douta sentença recorrida de 29 de Maio de 1992, a qual:

a) Respeitou integralmente o preclaro acórdão de 16 de Novembro de 1989 deste Supremo Tribunal Administrativo;

b) Ficou, de acordo com a matéria de facto provada em audiência, por testemunhas e documentos, o montante da indemnização a pagar pelo réu ao autor, no valor global de 2 416 164\$40, referido a 16 de Abril de 1977, e actualizou de acordo com a desvalorização ínsita do índice de preços no consumidor, fixado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), aquele valor até Abril de 1991, conforme requerido pelo A., em cumprimento do disposto nos artigos 562.º, 564.º, n.º 1, e 566.º do Código Civil.

Só assim, passados 16 anos sobre a ocorrência dos prejuízos resultantes do grave acto ilícito que o Estado está judicialmente obrigado a indemnizar, o A. será sujeito de uma mitigada e ténue migalha de justiça, que VV. Ex.ªs não deixarão de lhe reconhecer, estamos certos.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Tribunal limitou-se a apor o seu «visto», nos termos do artigo 109.º, n.º 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

O processo tem os «vistos» dos Ex.ªs Juizes-Adjuntos.

Cumprir decidir.

I — Matéria de facto:

A) O ora agravado foi administrador de «O Alentejo» — Companhia de Seguros, S. A. R. L.;

B) O ora agravado foi administrador da Efico — Empresa de Iniciativas Financeiras e Promoção Económica, S. A. R. L.;

C) Em 15 de Março de 1975 foi nacionalizada a Companhia Seguradora «O Alentejo»;

D) Por resolução do Conselho de Ministros de 17 de Julho de 1975, publicada no *Diário do Governo*, n.º 175, de 31 de Julho de 1975, foi determinada a intervenção do Estado na administração da Efico e decretado o congelamento das contas bancárias e a proibição de alienação ou oneração dos bens móveis ou imóveis do ora agravado e dos outros administradores;

E) Em 13 de Maio de 1975, a comissão de inquérito à Efico elaborou um relatório preliminar, que se encontra transcrito de fls. 128 a 135;

F) Em 1 de Fevereiro de 1977, o inspector técnico-chefe da Inspeção-Geral de Finanças subscreveu o relatório de fls. 21 a 26;

G) A comissão administrativa da Efico elaborou o relatório que se encontra transcrito de fls. 277 a 361;

H) Em 8 de Novembro de 1976, o Secretário de Estado do Tesouro proferiu um despacho, publicado no *Diário da República*, n.º 287,

de 10 de Dezembro de 1976, ordenando o congelamento dos bens pessoais do ora agravado;

J) Em 22 de Dezembro de 1976, o Ministério Público requereu a execução judicial do arrolamento de todos os bens móveis e imóveis do ora agravado, à excepção das contas bancárias, requerimento que deu origem ao processo apenso n.º 5442/76, da 2.ª Secção da 2.ª Vara Cível de Lisboa;

J) Mediante petição do Ministério Público, foi instaurado, em 23 de Maio de 1975, a acção ordinária apensa n.º 1554/75, que correu termo pela 2.ª Secção da 6.ª Vara Cível de Lisboa, e cuja sentença, já transitada em julgado, consta de fls. 99 e 99 v.º;

L) O ora agravado deixou de exercer o cargo referido na alínea A) da especificação em começos de 1971;

M) E o último relatório que assinou no exercício desse cargo foi o de 1970;

N) O ora agravado terminou o exercício das funções referidas na alínea B) da especificação no ano de 1971;

O) Cujo relatório já não assinou;

P) Em 18 de Março de 1975, a sede da Efico foi ocupada por empregados de «O Alentejo»;

Q) Os quais diligenciaram que fosse instaurado pela Inspecção-Geral de Finanças um inquérito à escrita da Efico;

R) Na sequência de um processo de saneamento de «O Alentejo»;

S) Vários jornais de Lisboa da época deram grande relevo à notícia do congelamento a que alude a alínea D) da especificação,

T) O que afectou o bom nome e reputação do ora agravado;

U) O ora agravado, à data da resolução do Conselho de Ministros referida na alínea D) da especificação, era um dos gerentes da Sociedade Alimentação Estrela Lisbonense, L.ª,

V) Onde auferia o vencimento mensal de 18 000\$;

X) À data da resolução referida na alínea D) da especificação, na Sociedade Alimentação Estrela Lisbonense, L.ª, o ora agravado era credor, por suprimentos, no montante de 4 000 000\$;

Z) A resolução do Conselho de Ministros referida na alínea D) da especificação criou dúvidas acerca da qualidade moral e da capacidade profissional do ora agravado;

AA) E, por isso, os trabalhadores da Sociedade Alimentação Estrela Lisbonense, L.ª, impediram o ora agravado, a partir de Janeiro de 1976, de exercer o seu cargo de gerente e de comparecer na empresa;

AB) O ora agravado, desde Janeiro de 1976, deixou de receber os vencimentos e subsídios de férias e de Natal que auferia na sociedade A Estrela Lisbonense e deixou de poder dispor do seu crédito de suprimentos no valor de 4 000 000\$;

AC) Em consequência da resolução do Conselho de Ministros referida na alínea D) da especificação,

AD) O não recebimento dos vencimentos no ano de 1976 obrigou o ora agravado a desfazer-se de livros e objectos de arte por baixo preço,

AE) O que lhe causou um prejuízo cujo valor não foi possível apurar;

AF) Em 11 de Maio de 1976, o ora agravado requereu ao Ministro das Finanças que fosse levantado o congelamento das suas contas bancárias e da proibição da livre disposição dos seus bens;

AG) Em consequência do despacho referido na alínea H) da especificação, o ora agravado continuou impedido de comparecer na

Sociedade Alimentação Estrela Lisbonense e de receber os seus vencimentos e subsídios de férias e de Natal;

AH) As importâncias correspondentes a esses vencimentos e subsídios eram indispensáveis para o sustento do ora agravado e da sua família;

AI) E para compensar a falta do recebimento dos vencimentos e subsídios teve o ora agravado de vender em 1977 e 1978 livros, além de móveis e jóias, por preço muito abaixo do valor real,

AJ) O que lhe causou um prejuízo cujo valor não foi possível apurar;

AL) O despacho referido na alínea H) da especificação reforçou a má-vontade dos trabalhadores da Sociedade Alimentação Estrela Lisbonense contra o ora agravado e a decisão daqueles de o manterem afastado da gerência;

AM) E os seus suprimentos continuaram retidos;

AN) O COPCON proibiu ao ora agravado a saída do País desde 31 de Março até 7 de Outubro de 1975;

AO) O ora agravado tem formação científica de economista;

AP) E tem revelado grande capacidade como administrador de empresas;

AQ) Em Portugal verificou-se entre 1 de Janeiro de 1976 e 30 de Junho de 1978 uma taxa de inflação acumulada de 59%;

AR) Se tivesse podido dispor do capital de 4 000 000\$, o ora agravado teria auferido, entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, lucros de 10% ao ano;

AS) A taxa anual de juro que a banca pagava pelos depósitos a prazo superiores a um ano era de: 10,5% de 1 de Janeiro de 1976 a 27 de Fevereiro de 1977 (inclusive) e de 12% de 28 de Fevereiro de 1977 a 16 de Abril de 1977;

AT) A taxa de inflação acumulada em Portugal, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, foi de 47,5%.

II — O direito.

As questões a resolver são:

1) Se a sentença recorrida é nula, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil;

2) Se a sentença recorrida violou o n.º 1 do artigo 564.º do Código Civil.

1 — Alega o agravante Estado que a decisão recorrida é nula por violação da alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, porquanto, pressupondo a necessidade de tomar em conta, no cálculo da indemnização, a desvalorização da moeda entre a data da propositura da acção e o julgamento, em contradição intrínseca ou lógica, aplicou a taxa de actualização desde Abril de 1977 e não desde aquela data, que foi 25 de Julho de 1978.

Dispõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil:

«É nula a sentença:

a) [...];

b) [...];

c) Quando os fundamentos estejam em oposição com a decisão.»

Na sequência do acórdão deste Supremo Tribunal de 16 de Novembro de 1989, de fls. 709 a 729 dos autos, esclarecido pelo acórdão de 15 de Março de 1990 (fls. 739 e 740), que deu parcial provimento ao recurso interposto pelo ora agravado da primitiva sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de 15 de Outubro de 1985, no tocante à forma de cálculo da indemnização que lhe era devida («que compreende, de harmonia com a sua pretensão, danos emergentes

e lucros cessantes»), foi aquela sentença anulada com vista à formulação de novos quesitos com vista a tal desiderato.

O processo baixou à 1.ª instância, tendo sido, em obediência àquele acórdão, formulados os quesitos de fl. 748, respondidos a fl. 796.

Entretanto, o ora agravado requereu a fl. 789 a ampliação do pedido inicial «até ao valor da actualização de indemnização a arbitrar [...] feita em função do índice de preços ao consumidor praticado pelo INE, que só entre Abril de 1977 e Abril de 1991 mostra uma variação percentual de 837,7%».

As partes produziram alegações de direito, tendo o ora agravado concluído:

«I) Que considera provado que o A., por não ter podido dispor do capital de 4 000 000\$ de suprimentos entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, sofreu em 16 de Abril de 1977 um prejuízo no valor de 2 449 690\$, sendo 1 900 000\$ de danos emergentes e 549 690\$ de lucros cessantes, como vem pedido no artigo 70.º, alíneas b) e f), da petição inicial;

II) Que ao abrigo do disposto nos artigos 562.º, 564.º, n.º 1, e 566.º, n.º 2, todos do Código Civil, e dos artigos 273.º, n.º 2, 514.º, n.º 1, e 663.º, n.º 1, do Código de Processo Civil ‘actualiza’ à data de Abril de 1991 aquela importância de 2 449 690\$, por aplicação do coeficiente de desvalorização que se encontra provado nos autos [...], liquidando o valor da indemnização a pagar ao A. à data da sentença em 20 521 053\$ (2 449 680\$×8,377), pelos motivos apontados em I;

III) O A. reduz o seu pedido genérico da ‘actualização’ da indemnização à importância referida no ponto I) destas conclusões, ao abrigo do disposto no artigo 273.º, n.º 2, do Código de Processo Civil [...].»

O M.^{mo} Juiz recorrido concordou com os danos emergentes de 1 900 000\$. Mas apenas apurou o quantitativo de 516 164\$40 de lucros cessantes, correspondentes a 10% dos 4 000 000\$, entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, «resultante da multiplicação do montante de 2 416 164\$40 por 837,7, valor da variação percentual referida pelo INE no período compreendido entre Abril de 1977 e Abril de 1991».

Do que se deixa dito, e transparece da sentença agravada, logo se alcança que não procede a nulidade arguida pelo Ministério Público.

Efectivamente, o M.^{mo} Juiz *a quo* deu como assente que o ora agravado não pôde dispor do capital de 4 000 000\$ de suprimentos à firma sociedade Alimentação Estrela Lisbonense, L.^{da}, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, tal como resultou da prova carreada pelo questionário.

De tal indisponibilidade resultaram-lhe os prejuízos, medidos em lucros cessantes e danos emergentes, já referidos no valor de 2 416 164\$40.

Depois, considerando o pedido ou ampliação feitos, até à actualização em função do índice de preços ao consumidor do INE, no valor percentual de 837,7 entre Abril de 1977 e Abril de 1991, conclui pela importância da condenação.

Verifica-se, assim, que o valor da condenação é o corolário lógico das respectivas premissas, isto é, é o resultado de multiplicando o valor do prejuízo que se constatou ter o agravado, entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, por não ter podido dispor do capital retido de 4 000 000\$ de suprimentos, com o multiplicador 8,377, valor

da desvalorização da moeda entre Abril de 1977 e Abril de 1991, sendo a primeira data o momento *a quo*, pois foi a partir dela que se provou ter cessado tal indisponibilidade daquele capital e a segunda o momento *ad quem*, restringido pelo próprio agravado.

Assim, os fundamentos invocados pelo Sr. Juiz recorrido conduzem, directa e necessariamente, ao resultado condenatório expresso na sentença agravada, pelo que se não verifica a nulidade da alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, que pressupõe precisamente o contrário.

É verdade que, a fl. 820, o Sr. Juiz refere que «no cálculo do montante indemnizatório há que tomar em conta a desvalorização da moeda entre a data da propositura da acção e o julgamento», aditando a citação de dois acórdãos em abono de tal tese.

Porém, tal asserção, como se viu, não foi fundamento da decisão, mas simples citação da doutrina dos referidos acórdãos, para realçar não os momentos a considerar na actualização do pedido mas a possibilidade de tal actualização.

Fundamento temporal da condenação foi sim o considerado nos parâmetros entre Abril de 1977 e Abril de 1991.

Bem ou mal, é outra e diferente questão que, todavia, não vem posta a este Tribunal. Acrescente-se, aliás, que, ainda que o fosse mal, a consequência seria, porém, a de erro de julgamento e nunca a nulidade da alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

Improcede, pois, esta arguição do Ministério Público agravante.

2 — Alega também o Estado que a decisão recorrida violou designadamente o disposto no n.º 1 do artigo 564.º do Código Civil, porquanto tomou em consideração o dano emergente consistente na depreciação inflacionária dos referidos 4 000 000\$, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, quando o não devia fazer, pois que tal depreciação não constitui «prejuízo causado» pelos factos que integram a causa de pedir da acção.

Sem razão, porém.

É verdade, como já se acentou, que a sentença recorrida considerou danos emergentes no valor de 1 900 000\$, correspondentes à desvalorização dos 4 000 000\$, entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, devido à inflação cuja taxa acumulada foi, no referido período, de 47,5% (4000×47,5=1900).

Mas também o é que o não podia deixar de fazer em cumprimento do acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 16 de Novembro de 1989, que, aliás, cita e segue.

Com efeito, na parte que interessa, tal acórdão, depois de restringir ao período de tempo referido a retenção dos suprimentos dos 4 000 000\$ (fls. 724 e 724 v.º), acrescenta: «O cálculo da indemnização tem de fazer-se atendendo não só aos danos emergentes como aos lucros cessantes (*Direito da Obrigação*, de Mário Júlio de Almeida Costa, 3.ª ed., pp. 393 e 394).» (Fls. 726 e 726 v.º).

«Ora, quanto aos danos emergentes, verifica-se que o autor, por não ter podido dispor do capital de suprimentos, no montante de 4 000 000\$, entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, viu aquela importância desvalorizada por virtude de depreciação da moeda devido à inflação.» (Fl. 727).

Porém, como o Supremo Tribunal Administrativo não tinha elementos de facto para determinar a taxa de inflação acumulada naquele período de tempo, torna-se necessária a baixa do processo ao Tribunal

Administrativo de Círculo para a formulação de quesito correspondente.

Foi o que o Tribunal Administrativo de Círculo fez, e a sentença agravada considerou, para calcular os danos emergentes sofridos pelo ora agravado.

Assim, contrariamente ao alegado pelo Ministério Público, a decisão recorrida tinha de considerar tais danos emergentes no cálculo dos «prejuízos causados» ao ora agravado com a retenção dos suprimentos, e eles corresponderam à depreciação inflacionária do capital de 4 000 000\$ no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1976 e 16 de Abril de 1977, assente, como ficou, no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo, citado, a existência de nexo de causalidade entre os danos e os actos administrativos erigidos na causa de pedir, cuja ilicitude, e culpa dos respectivos autores, não se discutiu.

Improcede, pois, do mesmo modo, a violação do n.º 1 do artigo 564.º do Código Civil, negando-se provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Instituto Superior Militar. Frequência de curso. Ajudas de custo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A partir do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, não é possível atender-se a preceitos de diplomas anteriores respeitantes a abonos de alimentação e alojamento a militares que frequentem cursos do Instituto Superior Militar, pois é só o regime constante daquele diploma que se terá de tomar em consideração.*

2 — *Assim, um sargento que se encontre a frequentar no mencionado Instituto o Curso de Formação de Oficiais, e a quem é assegurada alimentação em espécie, mas não alojamento, tem direito a ajudas de custo de 55%.*

Recurso n.º 31 618, em que são recorrente Fernando José de Carvalho Fidalgo e recorrido o general director do Departamento de Finanças do Exército. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Fernando José de Carvalho Fidalgo, casado, primeiro-sargento do Serviço de Saúde do Exército, residente na Urbanização do Moinho Saloio, lote 37, Galiras, Óbidos, recorre da decisão do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra que julgou im-

procedente o recurso contencioso de anulação que interpôs do acto cometido pelo general director do Departamento de Finanças do Exército, que lhe indeferiu o pedido de concessão de abono de ajudas de custo, a título de alojamento, na frequência do Curso de Formação de Oficiais no Instituto Superior Militar (ISM).

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1.ª O recorrente ao frequentar no ISM o Curso de Formação de Oficiais, passou a estar na situação legal de deslocação por dias sucessivos, regulada pelo Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril;

2.ª O Estado assegurou ao recorrente a alimentação em espécie, não o fazendo no entanto no que respeita ao alojamento, que não assegurou, mas apenas participou por subsídio em dinheiro, fixado pelo Despacho conjunto MDN/MF A-37/88, de 19 de Abril de 1988;

3.ª As ajudas de custo a que o recorrente tinha direito eram, assim, reduzidas de 45%, nos termos da primeira parte do artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85;

4.ª A autoridade recorrida aplicou, no entanto, a segunda parte dessa disposição, reduzindo tais ajudas de 90%;

5.ª Esse entendimento carece de base legal, já que o despacho conjunto MDN/MF mencionado na conclusão 3.ª não refere quanto ao alojamento qualquer acto legislativo que autorize a atribuição de subsídio em dinheiro;

6.ª E tinha de o fazer, sob pena de inconstitucionalidade, mas ainda que esse acto legislativo existisse, e não existe, ao contrário do que se diz na sentença recorrida, que invoca preceito legal inexistente, por revogado por legislação posterior específica;

7.ª O despacho referido como despacho normativo interno ou regulamentar não podia contrariar o preceituado no referido artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, sob pena de violação constitucional do princípio da hierarquia das leis;

8.ª A sentença recorrida violou as disposições citadas nas conclusões, máxime o artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85.

A autoridade recorrida não contra-alegou.

O digno procurador-geral-adjunto emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver, o recurso merece provimento pelas razões doutamente desenvolvidas no acórdão deste Supremo Tribunal de 21 de Janeiro de 1991, proferido no recurso n.º 31 177, a propósito de caso idêntico, com as quais concordo e para que me permito remeter, juntando fotocópia do mesmo acórdão.»

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1) O recorrente é primeiro-sargento do Serviço de Saúde, da Direcção do Serviço de Saúde em Lisboa, e está a frequentar, em Águeda, no ISM, o Curso de Formação de Oficiais que teve início em 2 de Outubro de 1989;

2) Na frequência deste Curso vem sendo abonado de alimentação em espécie, o que não acontece em relação ao alojamento, recebendo um subsídio de alojamento, acrescido de 10% de ajudas de custo;

3) Por despacho de 25 de Março de 1991, e com base no Despacho conjunto A-37/88-XI, de 16 de Março de 1988, do Ministro da Defesa Nacional e do Ministro das Finanças, foi indeferido em que o recorrente pedia o abono de 55% de ajudas de custo;

4) O despacho conjunto referido em 3), publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 25 de Março de 1988, tem o seguinte teor: «Tendo em conta que o valor fixado para o abono de alojamento em dinheiro aos alunos do Instituto Superior Militar não sofre qualquer alteração desde 1978;

Considerando que a situação dos referidos alunos não justifica o estabelecimento de excepção às normas de abono de alimentação por conta do Estado consignado no Decreto-Lei n.º 329-G/75, de 30 de Junho, e despacho regulamentador;

Considerando, por outro lado, a conveniência de manter actualizado o montante do alojamento a dinheiro, tomando como referência o preço anualmente fixado para o quarto simples com banho nas messes da Manutenção Militar, ao abrigo do artigo 56.º do Decreto n.º 40 423, de 16 de Dezembro de 1955, conjugado com a alínea g) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 44 941, de 28 de Março de 1963, determina-se o seguinte:

1 — a) Os alunos do ISM serão abonados de alimentação, nos termos do Decreto-Lei n.º 329-G/75, de 30 de Junho, e do Despacho n.º 4/MDN . . . , de 7 de Fevereiro;

b) Os alunos do ISM a quem não seja fornecido alojamento serão abonados, a dinheiro, num montante igual ao estabelecido nas tabelas das messes de sargentos da Manutenção Militar para quarto simples com banho, o qual será anualmente actualizado;

2 — Em 1988 o quantitativo do referido abono, a dinheiro, será de 470\$ diários;

3 — Este despacho produz efeitos para o abono de alojamento, a dinheiro, a partir de 1 de Janeiro de 1988, e para o abono de alimentação, em espécie, a partir do primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Por sucessivos despachos do Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), o valor referido no n.º 2 veio a ser alterado para 640\$ no ano de 1990, 900\$ de 1 de Janeiro a 30 de Março de 1991 e para 1000\$ a partir de 1 de Abril de 1991.

Esteado na matéria de facto relatada, decidiu o M.^{mo} Juiz conceder provimento ao recurso, anulando o acto impugnado, sendo a linha argumentativa da sentença, esquematicamente, a seguinte: o despacho conjunto acima transcrito tem cobertura legal no Decreto n.º 41 964, de 19 de Novembro de 1958 (Regulamento para o Abono de Alimentação e Alojamento por Conta do Estado em Tempo de Paz), e no Decreto-Lei n.º 44 941, de 28 de Março de 1963, que estabeleceram um regime específico de abonos para alimentação e alojamento dos militares a frequentar estabelecimentos de ensino do Ministério do Exército, incluindo os cursos do ISM, e esse regime não foi substituído pelo disposto no Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril.

Como vimos, o agravante ataca a decisão, arguindo-a de violar o artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, e o princípio da hierarquia das normas.

E tem razão, como resultou demonstrado, em questão semelhante, no acórdão de 21 de Janeiro de 1993 desta Secção deste Supremo Tribunal, proferido no processo n.º 31 117, cuja argumentação se vai seguir de muito perto.

O Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, veio regular as condições de abono de ajudas de custo a militares e civis das Forças Armadas, referindo-se, no respectivo preâmbulo, que havia a conveniência de

reunir num único diploma as diversas disposições legais relativas ao abono de ajudas de custo ao pessoal dos três ramos das Forças Armadas, prevê, no seu articulado, ajudas de custo por deslocações diárias e ajudas de custo por deslocação por dias sucessivos.

A propósito destas últimas, refere-se no artigo 7.º, n.º 1, que, em princípio, o seu abono não poderá ter lugar além do período de 90 dias seguidos de deslocação, exceptuando-se, no entanto, do disposto nessa alínea, entre outros, os casos de «instrutores, monitores, instrutores de cursos ou estágios ou outras modalidades de instrução cuja duração seja superior àquele período». Ora, o teor desta disposição é suficientemente amplo para abranger o caso dos militares que vão frequentar os cursos ministrados no ISM.

Significa isto que a partir do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, não é possível atender-se, contrariamente ao que se sustenta na sentença recorrida, aos preceitos de diplomas anteriores respeitantes a abonos de alimentação e alojamento a militares que frequentem cursos no mencionado Instituto, pois é só o regime constante daquele diploma que se terá de tomar em consideração.

Ora, no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, dispõe-se:

«Nas deslocações por dias sucessivos, em que o alojamento e alimentação sejam assegurados pelo Estado, as ajudas de custo são reduzidas de 45%, quando se verificar uma daquelas hipóteses, e de 90%, quando se verificarem ambas.»

E no n.º 1 do artigo 5.º acrescenta-se o seguinte:

«Atendendo a que as percentagens referidas nos artigos 3.º e 4.º correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e dormida, não haverá lugar aos respectivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 4.º»

Como no caso em apreciação era assegurada em espécie ao recorrente — a frequentar no ISM o Curso de Formação de Oficiais — mas não o alojamento, ele tinha direito a ajudas de custo de 55%, conforme pretensão que formulou e que, portanto, foi ilegalmente indeferida.

Na realidade, o abono em dinheiro para alojamento, a que se referem os n.ºs 1, alínea a), e 2 do Despacho conjunto A-3/88-X, não estando previsto no Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, não se pode considerar equivalente a *assegurar* o alojamento, pelo que, assegurando o Estado apenas a alimentação, havia lugar à redução de 45% nas ajudas de custo, de harmonia com o preceituado no artigo 4.º, n.º 2, do citado Decreto-Lei n.º 119/85.

E não se argumente, como se fez na sentença recorrida, com o disposto no artigo 1.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, ou seja, que «é condição essencial para o abono de ajudas de custo não ter o militar nele interessado solicitado a ordem superior que determinou a deslocação».

Na realidade, o recorrente não solicitou qualquer ordem superior para a deslocação, apenas se limitando a requerer a sua admissão ao curso do ISM, que embora dependendo de requerimento seu (artigos 14.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto, que aprovou o estatuto daquele Instituto), era condição essencial para a sua progressão na carreira militar, mediante o acesso a oficial [artigo 13.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril, que aprovou o Estatuto do Oficial do Exército].

A sentença recorrida violou pois as disposições legais invocadas pelo recorrente.

Por tudo o exposto, julgam procedentes as conclusões da alegação do agravante, dão provimento ao recurso, revogam a sentença recorrida e anulam o acto contenciosamente recorrido.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *José Acácio Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Joaquim Faria Maurício* — *Manuel António Lopes Rocha*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Segurança Social. Subsídio de doença. Acto tácito. Nulidade de sentença.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Sendo da competência do conselho directivo do Centro Regional da Segurança Social o deferimento ou não da pretensão formulada no sentido de ser rectificado o montante do subsídio de doença, não constitui acto definitivo a informação ao interessado por aquele conselho das posições tomadas pelos serviços do Provedor de Justiça e Secretária de Estado da Segurança Social, sem que expressamente definisse a situação, pelo que decorridos 90 dias se formou acto tácito de indeferimento.*
- 2 — *Não se verifica a nulidade da sentença referida no n.º 1, alínea d), do artigo 668.º do Código de Processo Civil quando na mesma se conhece de todas as questões suscitadas pelas partes.*
- 3 — *As quantias pagas a título de remunerações dos ordenados e comissões que oportunamente não tinham sido pagas integralmente e que em resultado da transacção extrajudicial foi acordado pagar devem ser consideradas como base de incidência contributiva para a Segurança Social para cálculo do subsídio de doença.*

Recurso n.º 31 668, em que são recorrente o conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Leiria e recorrido Raul Jorge Pereira de Lemos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Leiria recorre da douda decisão do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que, em recurso contencioso de anulação interposto por Raul Jorge Pereira de Lemos, casado, residente na Rua Leste do Rego, 187, 7.º, hall 72, em Vila Nova de Gaia, anulou

o indeferimento tácito do requerimento deste em que solicitava que o montante de doença fosse rectificado desde 12 de Setembro de 1986, fixando-se em 8228\$.

Nas alegações formula as seguintes conclusões:

1.ª No requerimento formulado pelo ora requerido, Raul Lemos, conducente à produção do acto administrativo controvertido, foi solicitada a rectificação do subsídio por doença que auferia de 3853\$ para 8228\$. Porém, o mesmo requerente não efectuou, na sua pretensão, qualquer operação de liquidação que conduzisse à determinação de tal quantitativo. Apenas se limitou a invocar as contribuições pagas, decorrentes do acordo de cessação de contrato de trabalho celebrado em 12 de Agosto de 1986. (Documento n.º ... e junto com a petição do recurso, e de fls. 61 e seguintes do processo administrativo);

2.ª Por sua vez, o conselho directivo, ora recorrente, nomeadamente na sua resposta (artigos 5.º a 16.º), expôs o cálculo verificado para determinação do subsídio por doença, do montante de 3853\$, atribuído ao beneficiário recorrente;

3.ª Só verificando que o mesmo recorrido se encontra a receber quantia inferior àquela a que tem direito se pode decidir pela existência do vício de violação de lei no acto de indeferimento em crise;

4.ª Mas essa verificação não consta de decisão sob recurso, na qual esta matéria não é apreciada. Assim a mesma enferma da nulidade apontada, prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, aplicável por força do disposto nos artigos 102.º e 110.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. Prosseguindo:

5.ª A rectificação do quantitativo do subsídio de doença requerida pelo ora recorrido, Raul Lemos, consubstanciou-se em requerimento subscrito pelo seu ilustre mandatário, com poderes bastantes, nos serviços da recorrente em 28 de Setembro de 1988;

6.ª Ora, por ofício datado de 19 de Outubro de 1988, o ora recorrente notificou aquele ilustre mandatário da posição tomada sobre o assunto, na qual expressa a inviabilidade da pretensão formulada, juntando ainda dois ofícios, um dos quais, emitido pela Secretaria de Estado da Segurança Social, e outro, dos serviços do Provedor de Justiça;

7.ª O ofício remetido ao ilustre mandatário do ora recorrido constituiu fl. 1 do processo administrativo e os dois, a que o mesmo alude, constituem fls. 4 e 7 e seguintes do mesmo processo;

8.ª Neste ofício, atento o seu teor e os documentos que anexa, bem se manifesta, por forma expressa, a posição da entidade ora recorrente sobre a pretensão formulada pelo ora recorrido;

9.ª Ora, o ofício em causa foi expedido em 19 de Outubro de 1988 e, assim, notificado ao ilustre mandatário do recorrido num dos três dias seguintes;

10.ª Foi respeitado o prazo de 90 dias estabelecido no Decreto-Lei n.º 256-A/77, pelo que não houve, assim, acto tácito de indeferimento, praticado em 19 de Outubro de 1988, pelo que não são aplicáveis ao caso vertente as disposições dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77. Nem pode proceder, deste modo, o recurso interposto de um acto inexistente. Por outro lado,

11.ª O acordo de fls. 6 e seguintes dos autos, que se encontra na base da alegada alteração do salário médio diário do beneficiário, é um acordo de cessação de contrato de trabalho, o qual tem ca-

racterização autónoma, e encontra-se tipificado, ao tempo em que foi celebrado e produzidos os seus efeitos, nos artigos 5.º a 7.º do Decreto-Lei n.º 372-A/75, de 16 de Julho;

12.ª Este negócio jurídico tipificado é caracterizado de forma autónoma no que diz respeito a contribuições para a Segurança Social.

É assim que na alínea *n*) do n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 12/83, de 12 de Fevereiro, se refere como sujeita a contribuição: «A quantia paga ao trabalhador em cumprimento do acordo de cessação do contrato de trabalho.»;

13.ª Ora, é, portanto, por este modo, que a legislação de segurança social determina a natureza das prestações equacionadas neste acordo típico. Ao definir autonomamente, como vimos, este tipo de prestações, o legislador não quis permitir que os mesmos se confundissem com outros rendimentos do trabalho;

14.ª Deste modo, se a lei o define especialmente, não cabe ao ora recorrente, nem ao julgador, analisar o acordo em causa e atribuir *ex lege* natureza diferente às prestações no mesmo equacionadas;

15.ª Posteriormente, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho, as quantias recebidas no âmbito dos acordos com as características do em análise deixaram de ser consideradas como base de incidência contributiva [artigo 14.º, alínea *b*)];

16.ª Este diploma entrou em vigor em 1 de Outubro de 1986 (artigo 22.º) e o acordo celebrado determinava a produção de efeitos a partir de 31 de Dezembro de 1987 (cf. a cláusula 2.ª). Ora, nesta data, como vemos, já nem sequer eram devidas contribuições para a Segurança Social em virtude do acordo celebrado. Daí a sua irrelevância;

17.ª Em suma:

a) As quantias recebidas pelo ora recorrido em virtude do acordo de cessação de contrato de trabalho que celebrou não têm outra natureza que não a de indemnização ou compensação global pela cessação verificada;

b) As importâncias entregues à Segurança Social com base nas obrigações assumidas pela entidade empregadora no acordo em questão foram entregues indevidamente;

18.ª Não houve, pois, violação do disposto no artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 12/83, de 12 de Fevereiro, nem do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho. Por último:

19.ª Atenta a matéria carreada aos autos pelas partes e matéria dada como assente na, aliás, douta decisão *a quo*, resulta assente que as rectificações ao montante do subsídio por doença pretendidas pelo ora recorrido se fundam numa alteração de retribuições emergente do acordo de cessação do contrato de trabalho celebrado;

20.ª Resulta, assim, assente nos autos que:

a) Os montantes recebidos pelo ora recorrente em virtude do supracitado acordo são de imputar no ano de 1983 e de Janeiro a Agosto de 1984;

b) O montante do subsídio por doença auferido pelo ora recorrido, Raul Jorge Pereira de Lemos, foi determinado com base no salário médio declarado relativo aos meses de Maio e Junho de 1986;

21.ª Ora, as quantias alegadamente imputadas às retribuições de 1983 e Janeiro a agosto de 1984 *nada têm que ver com o cálculo do subsídio por doença atribuível em virtude da baixa médica iniciada em 12 de Setembro de 1986;*

22.ª A decisão *a quo* viola, assim, o disposto nos artigos 24.º, alínea *b*), e 48.º, n.º 1, do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 358/73, de 16 de Julho;

23.ª A sentença objecto de recurso enferma da nulidade prevista na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil e viola o disposto nos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e, bem assim, o disposto nos artigos 24.º, alínea *b*), e 48.º, n.º 1, do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 358/73, de 16 de Setembro.

O recorrido, Raul Jorge Pereira de Lemos, nas contra-alegações conclui:

A) O presente recurso assenta apenas numa tentativa ilegal de negar o que antes fora afirmado: abrir novas questões não colocadas em resposta ou na decisão judicial recorrida e colocar em crise de modo irregular a matéria de facto dada por provada;

B) Houve um deliberado e confessado indeferimento tácito do requerimento de fls. 14 e seguintes;

C) O pedido formulado é de mera anulação desse indeferimento;

D) O documento de fls. 6 e seguintes deve e pode ser normalmente interpretado juridicamente sem qualquer reserva ou limitação decorrente de qualquer norma específica da Segurança Social;

E) Não pertence ao âmbito dos presentes autos a discussão do modo como deve ser feito o novo cálculo da pensão após a anulação do indeferimento tácito;

F) Existe litigância de má-fé, com grave prejuízo económico e moral para o beneficiário (aqui recorrido), que assim se vê afectado tanto no referente à sua doença como no respeitante à sua reforma;

G) Nenhuma das normas invocadas pelo aqui recorrente foi violada pela decisão judicial recorrida, pelo que a mesma deve ser mantida intacta, com todas as consequências legais.

O M.º Juiz *a quo* pronunciou-se, a fls. 94 e 95, acerca da nulidade da sentença arguida pelo recorrente, no sentido de a mesma se não verificar.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer no sentido de o recurso não merecer provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

A douta sentença recorrida considerou provados os seguintes factos:

1.º Raul Jorge Pereira de Lemos exercia a actividade como trabalhador de «Ricardo Gallo» — Vidros de Embalagem, S. A., com sede na Marinha Grande, desde 1974, e com a categoria de inspector de vendas;

2.º Raul Jorge Pereira de Lemos era o contribuinte n.º 126572630, do Centro Regional de Segurança Social de Leiria;

3.º Raul Jorge Pereira de Lemos esteve de baixa por doença subsidiada entre 3 de Setembro de 1984 e 9 de Junho de 1986;

4.º Em 12 de Setembro de 1986, o mesmo Raul Jorge iniciou um segundo período de doença subsidiada, que findou com o acordo de rescisão do contrato de trabalho;

5.º No mês de Junho de 1986, Raul Jorge Pereira de Lemos esteve com baixa até ao dia 9, inclusive, tendo-lhe sido pago um subsídio diário de 3853\$, quantia que, multiplicada por 9, importou em 78 255\$;

6.º Ainda no mês de Junho de 1986, o beneficiário Raul Jorge foi remunerado por trabalho efectivamente prestado na quantia de 37 415\$;

7.º No mês de Maio de 1986, o mesmo Raul Jorge esteve o mês completo com baixa por doença, tendo-lhe o Centro Regional de Segurança Social de Leiria pago o subsídio diário de 3853\$, pelo que recebeu no mês de Maio a importância de 269 545\$;

8.º Entre Ricardo Gallo — Vidros de Embalagem, S. A. R. L., e Raul Jorge Pereira de Lemos foi celebrado um acordo de rescisão do contrato de trabalho, constante de fls. 6 a 9, aqui dado como reproduzido, com as seguintes cláusulas:

1.ª

O segundo outorgante é empregado da primeira e vem exercendo no norte do País as funções de inspector de vendas e, inteiramente, a de chefe de serviços, tendo como sede do seu local de trabalho as instalações da entidade patronal em Vila Nova de Gaia.

2.ª

Por comum acordo, decidem os mesmos outorgantes rescindir o contrato de trabalho entre eles em vigor, rescisão essa que se tornará efectiva no dia 31 de Dezembro de 1987.

3.ª

1 — O segundo outorgante entende que a entidade patronal lhe não pagou integralmente as remunerações a que se julga com direito, em ordenados fixos e em comissões, respeitantes ao ano de 1983 e ao período de Janeiro a Agosto de 1984.

2 — Acordam os primeiro e segundo outorgantes que as remunerações devidas e não pagas sejam definitivamente liquidadas por 7 000 000\$.

3 — A primeira outorgante reconhece-se devedora daquela quantia, que pagará ao segundo a título de retroactivos de 1983 (3 500 000\$), e do período de Janeiro a Agosto de 1984 (3 500 000\$) nos prazos e nos termos estabelecidos na cláusula 6.ª O segundo outorgante, por sua vez, declara nada mais ter a reclamar da entidade patronal a qualquer título e, designadamente, a título de retroactivos.

4.ª

O segundo outorgante, se e quando não estiver com baixa médica por doença, continuará ao serviço da entidade patronal até à data da efectivação da rescisão do contrato de trabalho, mas não lhe cumpre exercer qualquer actividade de facto nem tem o direito a que qualquer serviço efectivo lhe seja atribuído, não devendo mesmo comparecer no seu local de trabalho.

5.ª

Enquanto ao serviço, com alta médica, o segundo outorgante tem o direito de receber o ordenado equivalente a chefe de serviços em vigor na empresa (a esta data, 111 500\$); mais, o total das retribuições que haja de receber desde a data deste contrato e até à data da efectiva rescisão do contrato de trabalho será deduzido o montante da quantia prevista na cláusula 3.ª

6.ª

1 — A dívida assumida na cláusula 3.ª será paga pela entidade patronal ao empregado pelo seguinte modo: a) Na data da assinatura deste contrato: 1 750 000\$; b) Em 1986, Setembro: 1 875 000\$; c) Em 1986, Dezembro: 1 875 000\$; d) Em 11 prestações mensais, sucessivas e iguais, de 300 000\$ cada, vencendo-se a primeira em 1 de Janeiro de 1987 e as seguintes no dia 1 de cada um dos meses subsequentes: 3 300 000\$; e) Em 31 de Dezembro de 1987: 200 000\$.

2 — Qualquer das quantias supra será deduzida das contribuições devidas pelo empregado para a Segurança Social, Fundo de Desemprego e imposto profissional.

3 — A entidade patronal inscreverá as prestações pagas nas folhas de vencimentos a remeter à Segurança Social, referindo-as como «retroactivos» respeitantes aos períodos referido no n.º 1 da cláusula 3.ª, e efectuará na data devida a entrega das contribuições correspondentes. Nestas folhas de vencimentos, as prestações descritas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 desta cláusula serão imputadas a retroactivos do período de Janeiro a Agosto de 1984 e as descritas sob as alíneas d) e e) serão imputados retroactivos do ano de 1983.

7.ª

No caso de morte do empregado antes de 31 de Dezembro de 1987, a entidade patronal pagará as prestações ainda não pagas da dívida reconhecida à mulher do segundo outorgante, D. Maria Bernardette G. Ponde de Lemos, ou, no caso de falecimento desta, e em partes iguais, as seus filhos Rui Jorge, Maria Paula e Ricardo Jorge.

8.ª

1 — Na data da assinatura deste contrato, a entidade patronal paga ainda ao empregado:

a) A quantia de 51 990\$ de que aquele é credor nesta data;
b) Subsídio de férias que se tem por vencido em 1986, compreendendo o salário mensal fixo de 115 500\$ e a retribuição variável de 183 775\$ (média mensal das comissões auferidas com referência aos últimos seis meses completos efectivamente trabalhados — Março a Agosto de 1984);

c) Os seguintes montantes correspondentes às remunerações relativas ao período de trabalho em 1986, entre 9 de Junho e 8 de Agosto:

C ₁) Remuneração base (2 meses)	223 000\$00
C ₂) Comissões (2 meses)	367 550\$00
C ₃) Férias não gozadas respeitantes a 1985 (111 500\$ + 183 775\$)	295 275\$00
C ₄) Remunerações das férias de 1986 (111 500\$ + 183 000\$)	295 275\$00
C ₅) Subsídio de férias relativo a 1986 (⁹ / ₁₂ de 111 500\$ + 183 775\$)	221 456\$30
C ₆) Subsídio de Natal relativo a 1986 (⁸ / ₁₂ de 111 500\$ + 183 775\$)	196 850\$00
C ₇) Subsídio de alimentação (29 dias × 210\$)	6 090\$00

Total 1 605 496\$30

A estes montantes será abatida a quantia de 37 415\$, já recebida pelo segundo outorgante, conforme recibo de 30 de Junho de 1986.

2 — Nenhum destes pagamentos é abatido ao total da dívida reconhecida na cláusula 3.^a, não se aplicando no ponto final da cláusula 5.^a

9.^a

O segundo outorgante declara não ter quaisquer outros direitos, regalias ou retribuições a reclamar da entidade patronal, para além do estabelecido neste contrato, a considerar-se integralmente pago de tudo quanto lhe era devido até esta data.

10.^a

O segundo outorgante assume voluntariamente o compromisso de não voltar a exercer, por conta de qualquer outra entidade patronal, quaisquer funções de vendas ou ligadas com a comercialização de vidro de embalagem.

11.^a

O primeira outorgante declara não ser nesta data credora do segundo, a nenhum título nem por qualquer importância.

12.^a

A entidade patronal entrega neste acto ao segundo outorgante uma carta, datada de 1987, 31 de Dezembro, em que certificava a actividade desta ao seu serviço com menção dos louvores que lhe foram conferidos.

13.^a

1 — O incumprimento pontual pela primeira outorgante dos pagamentos referidos na cláusula 6.^a, nas datas acordadas, anulam o presente acordo.

2 — O incumprimento por parte do segundo outorgante da obrigação assumida na cláusula 1.^a implica responsabilidade deste pelos prejuízos causados;

9.^o Em 27 de Setembro de 1988, Raul Jorge Pereira Lemos enviou ao Sr. Presidente do Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social de Leiria o requerimento de fls. 14 e 15, aqui dado por reproduzido, de que se destaca:

«... 1 — O requerente prestou à empresa 'Ricardo Gallo' — Vidro de Embalagem S. A. R. L., resolvendo o seu contrato laboral, por acordo, com efeitos a partir de 31 de Dezembro de 1987.

2 — Sendo o beneficiário n.º 126 572 630, o exponente procedeu, através da sua entidade patronal, a todas as contribuições obrigatórias referentes as todas as remunerações a elas sujeitas e vencidas desde a data da sua admissão até 31 de Dezembro de 1987.

3 — Entre tais remunerações, conforme folhas de férias da empresa Ricardo Gallo referentes ao ano de 1986, contaram-se vários quantitativos recebidos a título retroactivo e respeitantes a créditos laborais vencidos nos anos de 1983 e 1984 e que não tinham sido atempadamente liquidados pela entidade patronal

4 — Esse Centro Regional de Segurança Social, única entidade competente para o efeito, recebeu tais contribuições.

5 — O exponente, devido a grave doença, encontra-se na situação de baixa desde 12 de Setembro de 1986 (num total de 752 dias) até 5 de Outubro de 1988, recebendo o competente subsídio de doença (processado por esse Centro Regional de Segurança Social).

6 — Sucede, porém, que o quantitativo desse subsídio (3853\$) se encontra calculado apenas com base em parte das remunerações do exponente (e em parte das remunerações sobre as quais o exponente liquidou as respectivas contribuições obrigatórias), ou seja, no valor mensal de 6421\$.

7 — Existe, assim, violação do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 12/83, de 12 de Fevereiro, e n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, pelo que se requer a imediata regularização da situação (rectificação com quantitativo do seu subsídio de doença desde 12 de Setembro de 1986, inclusive, até à presente data), fixando-se tal subsídio em 8228\$.»;

10.º O destinatário recebeu a carta acabada de citar em 28 de Setembro de 1988;

11.º Em 7 de Outubro de 1988, o Raul Jorge Pereira de Lemos enviou ao Sr. Presidente do Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social de Leiria o requerimento de fl. 28, aqui dado por reproduzido, e que ele recebeu em 10 de Outubro de 1988 com o seguinte teor: «[...] 1 — Em seu anterior requerimento foi cometido um lapso que urge corrigir. 2 — No seu n.º 6 foi referido '[...] valor mensal de [...]]' quando se quis dizer 'valor diário de [...]'. 3 — Requer-se, assim, a correspondente rectificação, passando-se a entender aquele requerimento nos ora apontados termos»;

12.º Sobre os dois requerimentos acabados de transcrever, o seu destinatário não tomou qualquer posição expressa;

13.º Desde 12 de Setembro de 1986 que Raul Jorge Pereira Lemos está a receber do Centro Regional de Segurança Social de Leiria um subsídio diário de doença no valor de 3853\$;

14.º O cálculo desta importância teve por base as contribuições declaradas e registadas nos competentes serviços do Centro Regional de Segurança Social de Leiria, nos meses de Maio a Junho de 1986;

15.º As contribuições emergentes do acordo de rescisão do contrato de trabalho entre Ricardo Gallo — Vidro de Embalagem S. A. R. L., e Raul Jorge Pereira de Lemos (ponto 8.º) foram entregues pela firma Ricardo Gallo nos competentes serviços do Centro Regional de Segurança Social de Leiria;

16.º O montante destas contribuições é de 1 544 250\$, a que correspondeu um encargo da entidade patronal de 1 118 250\$, tendo o Raul Jorge Pereira de Lemos suportado o diferencial de 426 000\$;

17.º No ano de 1983 e de Janeiro a Agosto de 1984, as folhas de remunerações e respectivas guias de pagamento foram sempre pronta e regularmente entregues no Centro Regional, dentro dos prazos legalmente fixados, sem que neles viesse mencionada a existência de remunerações em atraso;

18.º As folhas de remunerações entregues em 1983 e 1984 no Centro Regional de Segurança Social de Leiria mencionam expressamente o montante das remunerações pagas ao Raul Jorge Pereira de Lemos.

Além dos factos acabados de especificar, mostra-se ainda provado:

19.º Com a data de 19 de Outubro de 1988, o Centro Regional de Segurança Social de Leiria escreveu ao ilustre mandatário de Raul

Jorge Pereira de Lemos o ofício junto a fl. 1 do processo instrutor e enviou juntos os dois ofícios que se encontram a fls. 6 e 7 do mesmo processo, e que aqui se dão como inteiramente reproduzidos.

Perante a matéria de facto que o M.^{mo} Juiz *a quo* considerou provada, decidiu pela existência do acto tácito de indeferimento que o ora recorrido impugnou contenciosamente, o qual anulou, com o fundamento de vício de violação de lei, designadamente dos artigos 48.º, n.º 1, e 24.º, alínea b), do Regulamento das Caixas Sindicais de Previdência — Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963.

Da alegação e conclusões do ora recorrente resulta que as questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, serão as que se seguem, na ordem por que vão referidas: 1) Inexistência do acto tácito de indeferimento impugnado contenciosamente e anulado; 2) Nulidade da sentença nos termos do n.º 1, alínea d), do artigo 668.º do Código de Processo Civil; 3) Violação pela sentença recorrida do disposto nos artigos 24.º, alínea b), e 48.º, n.º 1, do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 358/73 de 16 de Julho.

1 — *Inexistência do acto tácito de indeferimento.*

Tal como se decidiu na douta sentença recorrida, as condições de produção do acto tácito são:

1.ª Que um órgão da Administração seja solicitado por um interessado a pronunciar-se num caso concreto;

2.ª Que matéria sobre que esse órgão é solicitado a pronunciar-se seja da sua competência;

3.ª Que o órgão tenha, sobre as matérias em causa, o dever legal de decidir através de um acto definitivo;

4.ª Que tenha decorrido o prazo legal sem que haja sido tomada uma decisão expressa sobre o pedido;

5.ª Que a lei atribua ao silêncio da Administração durante esse prazo o significado jurídico de indeferimento.

No nosso direito, a regra geral é que o silêncio da Administração, perante as pretensões dos particulares, vale como indeferimento tácito logo que tenha decorrido o prazo legal.

O ora recorrente, em relação às condições acima referidas, no presente recurso, põe em causa, tão somente, a referente ao decurso do prazo legal sem que tivesse sido tomada uma decisão expressa sobre a pretensão do recorrido.

Alega que no prazo de 90 dias, após o pedido formulado pelo recorrido da rectificação do quantitativo do subsídio de doença, notificou-o, por ofício datado de 19 de Outubro de 1988, da posição tomada sobre o assunto, no qual expressa a inviabilidade da pretensão formulada, juntando dois ofícios, um dos quais emitido pela Secretaria de Estado da Segurança Social e outro dos serviços do Provedor de Justiça.

O ofício datado de 19 de Outubro de 1988, do ora recorrente, é dirigido ao Ex.^{mo} Sr. Dr. Mário Brochado Palha (a quem o recorrido havia passado procuração), referindo como assunto: «Pedido de rectificação do montante do subsídio de doença — Beneficiário n.º 126572630 — Raul Jorge Pereira de Lemos», e diz o seguinte:

«Em resposta ao assunto acima mencionado, informa-se V. Ex.^a que o mesmo já foi objecto de apreciação, designadamente de S. Ex.^a o Sr. Secretário de Estado da Segurança Social e dos serviços do Provedor de Justiça, tendo-se ambas as entidades pronunciado des-

favoravelmente à pretensão requerida pelo Sr. Raul Jorge Pereira de Lemos.

Para melhor elucidação de V. Ex.^a, junto se enviam cópias de dois ofícios que nos foram oportunamente remetidos pelas entidades referidas.»

Por sua vez, o ofício referido dos serviços do Provedor de Justiça diz o seguinte:

«Informo que, em face do teor do ofício em referência, desse Centro Regional, o Sr. Provedor de Justiça mandou arquivar o processo aberto neste serviço com base em queixa de Raul Jorge Pereira de Lemos.»

E o ofício do Sr. Secretário de Estado da Segurança Social diz o seguinte:

«Encarrega-me S. Ex.^a o Secretário de Estado da Segurança Social, e com referência à sua carta de 23 de Novembro de 1987, de informar o seguinte:

1.º Averiguou-se que o acordo de rescisão do contrato de trabalho, celebrado por V. Ex.^a em 12 de Agosto de 1986, foi celebrado a temo certo, para produzir efeitos a 31 de Dezembro de 1987, mas que a relação de trabalho efectiva cessou de imediato (cláusula 4.ª);

2.º As prestações devidas por força desse acordo não podem ser tidas como contrapartida das prestações de trabalho que cessara, mas emergência da própria rescisão acordada;

3.º A parcela paga, nos termos da rescisão a título de 'retroactivo', não corresponde a salários em atraso, mas a uma eventual reclamação da atribuição de categoria — a de chefe de serviços —, englobando-se no 'preço da rescisão', e com carácter imediatamente indemnizatório;

4.º Aliás, o próprio contrato celebrado é atípico, porquanto era a todo o tempo renunciável, face ao preceituado no Decreto-Lei n.º 372-A/75, de 16 de Julho, na sua actual redacção;

5.º Em todo o caso, o contrato não pode vincular terceiros que o não autogaram;

6.º Tratando-se de pagamento prévio à eficácia da rescisão e com natureza indemnizatória, tais pagamentos não são susceptíveis de serem onerados com a taxa social única, prevista no Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho;

7.ª Não há assim lugar à rectificação do cálculo do subsídio de doença, entretanto pago.»

Daqueles ofícios retira o ora recorrente a conclusão de que se manifestam, por forma expressa, sobre a pretensão formulada pelo ora recorrido.

Mas não lhe assiste razão.

Na verdade, o conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Leiria era o órgão competente para decidir a pretensão do ora recorrido, nos termos dos artigos 9.º e 12.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 136/83, e a ele foi dirigida a pretensão da rectificação do subsídio de doença.

A ele competia, pois, decidir a pretensão através de um acto definitivo e expresso. Porém, não o fez, tendo-se limitado a transmitir ao recorrido a posição, acerca da sua pretensão, que tomaram os serviços do Provedor de Justiça e o Secretário de Estado da Segurança Social, que não tinham competência para deferir ou indeferir a pretensão do ora recorrido.

Destá maneira, sendo, pois, da competência do conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Leiria deferir ou indeferir o pedido de rectificação solicitado pelo recorrido e não o tendo feito

por forma expressa por acto definitivo, no prazo legal, que, no caso, era de 90 dias, formou-se sem dúvida o acto tácito que o ora recorrido impugnou contenciosamente.

Aliás, isto mesmo o reconheceu o ora recorrente, no artigo 50.º da resposta à petição do recurso contencioso, dizendo: «Concomitantemente, o acto de indeferimento tácito do conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Leiria, a requerimento do recorrente, de 27 de Setembro de 1988, não está ferido de ilegalidade, devendo ter-se por válido e eficaz.»

Improcedem, assim, as conclusões 5.ª a 10.ª da mesma alegação do ora recorrente.

2 — *Nulidade da sentença por omissão de pronúncia.*

Refere o ora recorrente que para a verificação da existência ou não do vício de violação de lei no acto de indeferimento tinha de se verificar que o recorrido se encontrava a receber quantia inferior àquela que tem direito.

Não tendo a sentença feito aquela verificação, enferma a mesma da nulidade prevista na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 688.º do Código de Processo Civil.

Como escreve Rodrigues Bastos, *Notas ao Código de Processo Civil*, em comentário ao artigo 668.º, «a nulidade prevista na alínea *d*) do n.º 1 está directamente relacionada com o comando que se contém no n.º 2 do artigo 660.º, servindo de cominação ao seu desrespeito».

Ora, o n.º 2 do artigo 660.º dispõe: «O juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação [...]»

Estas questões são as que suscitam a apreciação quer a causa de pedir apresentada quer o pedido formulado.

A causa de pedir, no caso em apreço, é a legalidade do acto tácito de indeferimento, por enfermar do vício de violação de lei, na medida em que não tomou em conta as remunerações recebidas pelo recorrido a título retroactivo, para cálculo do subsídio de doença a que tem direito desde 12 de Setembro de 1986.

E o pedido é a anulação do respectivo acto de indeferimento.

A douta sentença recorrida não deixou de apreciar todas as questões suscitadas, nomeadamente se o acto impugnado estaria inquinado com o vício de violação de lei, por violar os artigos 45.º do Decreto n.º 45 266, 24.º, n.º 2, e 26.º, n.º 1, da Lei n.º 28/84, 2.º do Decreto Regulamentar n.º 12/83 e 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 140-D/86.

Ao que tudo se resumia em saber se a quantia de 7 000 000\$, atribuída ao recorrido pela entidade patronal no «acordo da rescisão do contrato de trabalho» entre ambos celebrado, tinha a natureza de indemnização ou compensação pela cessação verificada, o que se deixava de considerar como base de incidência contributiva para a Segurança Social, ou tinha a natureza de remunerações em ordenados fixos e comissões e, neste caso, seria de considerar como base daquela incidência contributiva para a Segurança Social.

Concluiu a douta sentença neste último sentido, o que determinou que considerasse o acto impugnado enfermando do vício de violação de lei, na medida em que a quantia de 7 000 000\$ devia ser tida em conta para o cálculo do subsídio de doença e não o foi.

Assim, perante a questão suscitada, desnecessário se torna fazer o cálculo do montante exacto devido do subsídio de doença, mas apenas constatar, como fez, que não foi considerado para aquele cálculo a quantia de 7 000 000\$, que considerou como remuneração de ordenados fixos e comissões.

Não se verifica, pois, a nulidade da sentença arguida pelo ora recorrente, pelo que improcedem as conclusões 1.ª a 5.ª da alegação.

3 — *Violação do disposto nos artigos 24.º, alínea h), e 48.º, n.º 1, do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 358/73, de 16 de Julho.*

Dispõe o citado artigo 48.º

«1 — O subsídio diário é igual a 60% do salário médio dos dois primeiros meses que antecedem o segundo mês anterior ao da baixa, não sendo para o efeito de considerar aqueles em que se registem menos de 20 dias de contribuições.

2 — [...]

3 — O salário médio mencionado nos números anteriores obtém-se dividindo por 60 o total das retribuições respeitantes ao período em referência.

4 — [...]

Por sua vez o artigo 24.º dispõe:

«Consideram-se para todos os efeitos deste regulamento como equivalente à entrada de contribuições:

a) [...];

b) Os impedimentos de trabalho que dêem direito aos subsídios referidos nos artigos 47.º, 52.º e 56.º, incluindo para efeitos de abono de família o período a que se refere o n.º 1 do artigo 49.º»

O ora recorrido encontra-se na situação de baixa por doença desde 12 de Setembro de 1986, pelo que o respectivo subsídio deve ser igual a 60% do seu salário médio nos meses de Maio a Junho de 1986.

Porém, esteve de baixa por doença subsidiada entre 3 de Setembro de 1984 e 9 de Junho de 1986.

Tal facto não prejudica a atribuição do subsídio, dado que, como vimos, por força do artigo 24.º, alínea *b*), acima citado «consideram-se para todos os efeitos como equivalente à entrada de contribuição os impedimentos de trabalho que dêem direito ao subsídio».

O montante do salário a considerar deve ser, assim, aquele que deu origem ao pagamento do subsídio auferido durante o impedimento, ou seja, no presente caso, o salário médio dos meses de Maio e Junho de 1986.

No mês de Maio de 1986, o recorrido esteve o mês completo com baixa por doença, tendo-lhe a ora recorrente pago um subsídio diário de 3853\$, o que, multiplicado por 30 dias, perfaz a quantia de 269 545\$.

No mês de Junho de 1986, o recorrido esteve com baixa até ao dia 9, inclusive, tendo-lhe sido pago um subsídio diário de 3853\$, quantia que, multiplicada por 9, importou em 78 255\$. Ainda naquele mês de Junho, o recorrido foi remunerado por trabalho efectivamente prestado na quantia de 37 415\$, pelo que naquele mês lhe foi paga a quantia de 115 670\$.

A soma das remunerações de Maio e Junho foi, pois, de 385 215\$.

Dividindo por 6 aquelas quantias, obtém-se o valor do salário médio de 6421\$. Sendo o valor do subsídio diário por doença igual a 60% daquele valor, obtém-se o valor de 3853\$, o que tem vindo a ser pago ao recorrido desde 12 de Setembro de 1986.

Desta maneira, não foram tidas em consideração, para o cálculo do subsídio de doença, as remunerações de 3 500 000\$, referente ao ano de 1983, e de 3 500 000\$, respeitante de Janeiro a Agosto de 1984, a que se refere a cláusula 3.ª do acordo, que o recorrido e

a entidade patronal celebraram em 12 de Agosto de 1986, que denominaram «acordo de rescisão de contrato de trabalho».

Daí que a douda sentença recorrida tenha anulado o despacho de indeferimento da pretensão do recorrido no sentido de que tais quantias fossem consideradas como ordenados fixos e comissões para efeitos de notificação do cálculo do subsídio de doença a que tem direito.

Sustenta o ora recorrente que as quantias referidas na cláusula 3.^a do acordo atrás referido não têm outra natureza que não a de indemnização ou compensação global pela cessação do contrato de trabalho e não a natureza de ordenados fixos e comissões, pelo que tais quantias, por força do disposto no artigo 14.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho, deixaram de ser consideradas como base de incidência contributiva para a Segurança Social.

Não existe controvérsia quanto à questão de aquelas quantias, na eventualidade de revestirem a natureza de indemnização ou compensação pela cessação do contrato de trabalho, não serem consideradas como base de incidência contributiva para a Segurança Social e, consequentemente, não deverem ser consideradas para o cálculo do subsídio de doença.

A questão que se coloca, pois, é saber se revestem a natureza de ordenados fixos e comissões.

Refere o ora recorrente que o acordo celebrado entre o recorrido e a entidade patronal é um acordo de cessação de contrato de trabalho que tem caracterização autónoma e se encontra tipificado nos artigos 5.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 372-A/75. E no que diz respeito a contribuições para a Segurança Social é caracterizado por forma autónoma, na medida em que na alínea u) do Decreto Regulamentar n.º 12/83, de 12 de Fevereiro, se refere como sujeita a contribuição «a quantia paga ao trabalhador em cumprimento do acordo de cessação do contrato de trabalho».

Assim, se a lei o define especialmente, não cabe ao ora recorrente, nem ao julgador, analisar o acordo em causa e atribuir *ex lege* natureza diferente às prestações no mesmo equacionadas.

Desde já se adianta que não assiste razão ao recorrente.

Em primeiro lugar, não se nos afigura que o acordo celebrado entre o recorrido e a entidade patronal configure *tout court* um mútuo acordo de cessação do contrato de trabalho, não obstante as partes o denominarem «acordo de rescisão de contrato de trabalho», o que, como se sabe, não vincula o Tribunal.

«Rescisão», no ensinamento de Inocêncio Galvão Teles, *Dos Contratos em Geral*, p. 348, apresenta variedade grande de sentidos, sendo frequente dizer-se que as partes rescindem o contrato para significar que o revogam.

E é neste sentido de acordo revogatório que a expressão «rescisão» ali está empregue.

Não obstante, afigura-se-nos, como dissemos, duvidoso que tal acordo configure tão-só um acordo revogatório de contrato de trabalho.

Na verdade, das averiguações levadas a cabo pelos serviços da ora recorrente ficou apurado, como resulta do documento de fl. 15 do processo instrutor:

«1 — O recorrido exercia a actividade como trabalhador de 'Ricardo Gallo' desde 1974 e com a categoria de 'inspector de vendas'.

2 — O valor que recebia mensalmente era composto pela remuneração base para a categoria de inspector de vendas e uma comissão fixada de início em 1,2% sobre as vendas por ele realizadas.

3 — O valor que recebia mensalmente era composto pela remuneração base para a categoria de inspector de vendas e uma comissão fixada de início em 1,2% sobre as vendas por ele realizadas.

4 — A percentagem sobre as vendas foi sucessivamente alterada para:

1,04% — em data que não puderam precisar;

0,6% — em Março de 1982;

0,7% — em Outubro de 1983.

5 — Fomos informados que não é norma da empresa estas alterações serem reduzidas a escrito; embora discutidas com diversos vendedores, não os obriga à sua aceitação por escrito.

6 — Questionados sobre a existência de salários em atraso relativamente ao beneficiário Sr. Raul Lemos, fomos informados de que o salários e comissões processados foram efectivamente pagos e declarados à Segurança Social.

7 — Confrontados alguns valores, processados como comissões, com os constantes nas folhas de remunerações enviadas, em tempo, ao Centro Regional, verificámos que são idênticas.

8 — Face a estas constatações, quisemos saber qual a razão do valor de 7 000 000\$, que consta do 'acordo de rescisão de contrato de trabalho', declarado em 1986, como retroactivos dos anos de 1983 e 1984 e pagos ao beneficiário nos anos de 1986 e 1987.

9 — Fomos informados de que em 1986 o Sr. Raul Lemos apresentou à empresa uma contestação em relação aos valores recebidos nos anos de 1982 a 1984.

10 — Esta contestação presume-se verbal, já que não nos foi apresentado qualquer documento escrito elaborado pelo beneficiário.

11 — Foi-nos afirmado pelo Sr. Almiro Marques que a contestação do Sr. Raul Lemos se referia aos anos de 1982, 1983 e 1984 e constava fundamentalmente de quatro pontos.

12 — Acha-se com direito à categoria de chefe de serviço.

13 — Considerava que a empresa deveria ter feito o cálculo das comissões aplicando a percentagem de 1,2% e não as constantes no n.º 3.

14 — Pretendia que lhe fosse pago o valor das comissões nas vendas efectuadas pela empresa durante o período de doença.

15 — Queria receber uma comissão, que a empresa calcula em 2 500 000\$, sobre determinadas vendas feitas para o estrangeiro.

16 — Para isto, argumentava que:

17 — Como trabalhava num departamento da empresa em Vila Nova de Gaia e o seu chefe tinha saído, deveria ser ele a ocupar o lugar com a categoria de chefe de serviços.

18 — Nunca tinha dado o seu acordo quando lhe foi alterada a percentagem das comissões.

19 — Que as vendas durante o período de doença tinham resultdo de contratos anteriormente efectuados por ele.

20 — Foi por sua iniciativa que foram conseguidas vendas para clientes no estrangeiro.

21 — Como a empresa calculava que a serem satisfeitas as pretensões do Sr. Raul Lemos, teriam de lhe pagar um valor que se aproximava dos 14 000 000\$.

22 — E para evitar um moroso processo judicial foi elaborado entre a empresa 'Ricardo Gallo' e o seu trabalhador Sr. Raul Lemos o 'acordo de rescisão de contrato de trabalho'.

Estes factos caracterizam um contrato de transacção.

Na realidade, nos termos do artigo 124.º, n.º 1, do Código Civil, o contrato de transacção «é aquele pelo qual as partes previnem ou terminam um litígio mediante recíprocas concessões».

Em comentário a esta disposição legal, escreve Pires de Lima e Antunes Varela, in *Código Civil Anotado*, vol. II, p. 856: «O fim do contrato é prevenir ou terminar um litígio. Admite, portanto, a lei que a transacção tenha lugar, não só estando a causa pendente, mas também antes da proposição da acção judicial; trata-se, neste caso, da transacção chamada preventiva ou extrajudicial.».

Ora, no caso em apreço, como consta das averiguações acima referidas, havia um litígio entre o recorrido e a entidade patronal acerca dos ordenados e comissões que aquele reclamava e foi para pôr termo àquele litígio e evitar um moroso processo judicial que foi celebrado o «acordo de rescisão de contrato de trabalho».

Estamos, pois, perante um contrato de transacção, em que o recorrido que se julgava com direito a um montante aproximado de 14 000 000\$ referente a ordenados e comissões que não lhe foram pagos e que por concessão mútua fixaram em 7 000 000\$.

Desta maneira esta quantia tem a natureza, tal como as partes acordaram na cláusula 3.ª, de remuneração em ordenados fixos e em comissões respeitantes ao ano de 1983 e ao período de Janeiro a Agosto de 1984.

Por outro lado, considerando o disposto nos artigos 236.º e 238.º do Código Civil, da interpretação da cláusula 3.ª do acordo, e o único sentido que da mesma podia resultar era a de que a natureza das quantias ali referidas era remuneratória de ordenados e comissões devidas e não pagas oportunamente.

Improcedem, assim, as conclusões 11.ª a 18.ª da alegação.

Refere, finalmente, o ora recorrente que as quantias recebidas pelo recorrido em virtude do acordo são de imputar no ano de 1983 e de Janeiro a Agosto de 1984. O montante do subsídio por doença auferido pelo ora recorrido foi determinado com base no salário médio declarado aos meses de Maio e Junho de 1986. As quantias alegadamente imputadas às retribuições de 1983 e Janeiro a Agosto de 1984 nada têm que ver com o cálculo do subsídio por doença atribuível em virtude de baixa médica iniciada em 12 de Setembro de 1986.

Também, aqui, não lhe assiste razão.

Na verdade, como resulta da matéria de facto especificada, o recorrido esteve de baixa por doença subsidiada entre 3 de Setembro de 1984 e 9 de Junho de 1986.

E iniciou um segundo período de doença subsidiada em 12 de Setembro de 1986.

Como já se referiu, o subsídio diário por doença é calculado em função do salário médio auferido pelo beneficiário nos terceiro e quarto meses anteriores à data da baixa por doença, nos termos do disposto no artigo 48.º do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1962, com a redacção dada pelo Decreto n.º 358/73, de 16 de Julho.

Por sua vez, dispõe-se na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do referido Decreto n.º 45 266, com a redacção dada pelo Decreto n.º 358/73, que para efeito de cálculo do subsídio de doença consideram-se equivalentes à entrada de contribuições os impedimentos de trabalho que dêem direito ao subsídio pecuniário por doença.

Assim, atendendo aos dois períodos sucessivos de baixa por doença do recorrido, a atribuição da quantia de 7 000 000\$ a título de retroactivos de ordenados e comissões referentes ao ano de 1983 e de Janeiro a Agosto de 1984 não podia deixar de reflectir-se no cálculo do subsídio de doença, como atrás já ficou demonstrado.

Aliás, isso mesmo o reconhece o recorrente no artigo 18.º da resposta à petição do recurso contencioso, em que diz: «No entanto, outro resultado se obteria se no primeiro período de baixa por doença do beneficiário — de 3 de Setembro de 1984 a 9 de Junho de 1986 — o respectivo subsídio tivesse sido calculado tendo em conta a existência das alegadas remunerações em dívida, respeitantes ao ano de 1983 e de Janeiro a Agosto de 1984.».

Desta maneira, improcedem as restantes conclusões 19.ª a 23.ª da alegação.

Resta-nos conhecer da questão da litigância de má-fé, suscitada pelo recorrido.

É entendimento generalizado que a condenação como litigante de má-fé pressupõe uma lide dolosa, não se bastando com a lide imprudente ou até temerária.

É certo que na alegação do presente recurso jurisdicional o recorrente tomou posições em contradição com as tomadas na resposta à petição do recurso contencioso.

Mas tal atitude não reflecte uma consciente alteração dos factos ou que não ignorava que a interposição do presente recurso não tinha qualquer fundamento, o que só assim se lhe poderia imputar má-fé.

Pelo exposto, não se justifica a condenação do recorrente conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Leiria, como litigante de má-fé.

Desta maneira, decide-se negar provimento ao recurso, mantendo-se a douda decisão recorrida.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Recurso hierárquico necessário. Acórdão de uma secção do Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Da conjugação do disposto nos artigos 5.º e 127.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março, resulta que as deliberações dos conselhos distritais ou suas secções não são contenciosamente impugnáveis.*

2 — *Interposto recurso contencioso de anulação de um acórdão de uma secção do Conselho Distrital de Lisboa, deve o mesmo ser rejeitado por falta de definitividade vertical.*

Recurso n.º 31 755, em que são recorrente José Rosa dos Santos Tomás e recorrida a 4.ª Secção do Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Rosa dos Santos Tomás, advogado, com domicílio na Rua da Misericórdia, 39, 2.º, em Lisboa, interpõe, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, recurso contencioso de anulação do acórdão da 4.ª Secção do Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados que lhe aplicou a pena disciplinar de censura, com o fundamento em vício de violação de lei.

Por douda decisão de fls. 16 e seguintes, o recurso foi rejeitado por manifesta ilegalidade na sua interposição por o acto não ser recorrível.

Inconformado, o recorrente interpôs o presente recurso jurisdicional em que nas alegações conclui:

1.º O Conselho Distrital de Lisboa, não aclarou o requerimento de fl. 140 do PD;

2.º Estranhamente, proferiu, a fl. 141, um despacho em que faz transitar em julgado a decisão de fl. 135, com efeitos produzidos no acórdão de fls. 117 e 118.º do PD;

3.º Transitadas tais decisões, ficou o recorrente impossibilitado de recorrer para o Conselho Superior no prazo previsto no n.º 2 do artigo 5.º do referido Decreto-Lei n.º 84/84;

4.º Ficou, assim, o recorrente impossibilitado de efectuar o recurso hierárquico necessário;

5.º Tornou-se, assim, efectiva a pena de censura que lhe foi aplicada, deixando de ser potencial ou eventual, mas sim *real*;

6.º E quem condicionou a não interposição do recurso para o Conselho Superior foi o Conselho Distrital da Ordem dos Advogados;

7.º Pelo exposto, no recurso e no PD bem se verifica que não foi o recorrente quem deixou de utilizar o recurso hierárquico mas, sim, artificialmente impedido, de o fazer.

Assim, a douda decisão recorrida errou na interpretação e aplicação dos preceitos legais, constantes sobre esta matéria, no referido Decreto-Lei n.º 84/84.

Deve, por isso, conceder-se provimento ao recurso e revogar-se a decisão recorrida, com todas as consequências legais.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seu doudo parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso e confirmada a douda sentença recorrida.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Estão provados os seguintes factos:

a) Conforme resulta de fls. 6 e 7, no processo n.º 11/D/90 foi proferido, pela 4.ª Secção do Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, em 5 de Março de 1991, acórdão aplicando ao recorrente a pena disciplinar de censura;

b) Depois de o recorrente ter apresentado o requerimento de fl. 3, com data de 17 de Setembro de 1991, em 26 de Novembro de 1991 foi pela mesma entidade proferido o acórdão constante de fl. 5;

c) Apresentou o recorrente o requerimento de fls. 8 e 8 v.º, com data de 15 de Janeiro de 1992, no qual termina pedindo «que seja devidamente aclarado o acórdão, explicitando-se, com clareza, o que não foi abrangido pela amnistia e qual o preceito legal que tal refere»;

d) Com data de 29 de Janeiro de 1992 foi remetido ao recorrente o ofício constante de fl. 9, no qual é informado que o vogal-relator proferiu no mencionado processo o seguinte despacho: «Tendo transitado em julgado a decisão de fl. 135 v.º, archive-se o presente processo. Notifique.»;

e) A decisão de fls. 135 e 135 v.º é o acórdão de 26 de Novembro de 1991.

Do acabado de expor resulta, pois, que o recorrente, por acórdão da 4.ª Secção do Conselho Distrital da Ordem dos Advogados, foi punido disciplinarmente com a pena de censura.

O recorrente requereu, então, ao vogal-relator do Conselho Distrital o arquivamento dos autos com o fundamento de que a pena disciplinar que lhe fora aplicada se encontrava amnistiada nos termos da Lei n.º 23/91, alínea *jj*). Caso assim se não entendesse, então, que fosse notificado para refazer o pedido de esclarecimento do acórdão.

Com base no requerido foi então, pela 4.ª Secção do Conselho Distrital, lavrado o seguinte:

«Acórdão. — O pedido de esclarecimento do acórdão de fls. 118 e seguintes interrompeu o prazo do seu trânsito em julgado.

Ora, entretanto, saiu a Lei, de amnistia, n.º 23/91, que amnistiou diversas infracções disciplinares. Não abrangeu, no entanto, as infracções de que resultam pena igual ou superior à de censura.

No caso concreto foi aplicada ao arguido a pena de censura, pelo que não se aplica a lei de amnistia ao presente caso.

Não se considera, assim, neste caso, necessário proceder a qualquer esclarecimento, como o arguido requer, pois o que havia a aclarar (a ratificação do erro material) já o foi.

De qualquer modo, e a fim de o arguido não ser prejudicado, acordam os da 4.ª Secção em que o presente acórdão lhe seja notificado, começando a correr da notificação o prazo do recurso.»

Notificado deste acórdão, o recorrente requereu ao vogal-relator a esclarecimento daquele acórdão, terminando:

«Requer a V. Ex.ª que seja devidamente aclarado o acórdão explicitando, com clareza, que não foi abrangido pela amnistia, e qual o preceito legal que tal refere.»

Ao que foi respondido por aquele vogal-relator que tinha proferido despacho a mandar arquivar o processo por haver transitado em julgado a decisão de fl. 135 v.º

Tomando, pois, estes elementos de facto como ponto de partida, vejamos se se mostram fundamentadas as censuras feitas ao despacho do M.º Juiz *a quo*.

Dispõe o artigo 5.º do Estatuto Disciplinar dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março:

«1 — Os actos praticados pelos órgãos da Ordem dos Advogados no exercício das suas atribuições admitem recursos hierárquicos previstos no presente Estatuto.

2 — O prazo de interposição do recurso é de oito dias, quando outro especial não seja assinalado.

3 — Dos actos definitivos e executórios dos órgãos da Ordem dos Advogados cabe recurso contencioso para os tribunais administrativos nos termos gerais do direito.»

Por sua vez o artigo 127.º do mesmo Estatuto, inserido no capítulo respeitante à «acção disciplinar», dispõe:

«1 — Das deliberações dos conselhos distritais ou suas secções, cabe recurso para o Conselho Superior.»

Donde resulta que, no caso em apreço, do acórdão da 4.ª Secção do Conselho Distrital de Lisboa, que aplicou ao recorrente a pena disciplinar de censura, cabia recurso para o Conselho Superior, não podendo, portanto, recorrer, directamente, para os tribunais.

Ora, como ensina Marcello Caetano, *Manual*, vol. II, p. 1241: «Se o acto não foi praticado por agente de quem possa recorrer-se para os tribunais, o recurso hierárquico visa alcançar a decisão final de outra autoridade de cujos actos, caso persista a ofensa do interesse particular e a convicção da ilegalidade, seja permitido por lei recorrer contenciosamente. Isto é, o recurso hierárquico é necessário para se poder transformar o acto do subalterno noutra contenciosamente recorrível.»

Sendo assim, como na verdade é seguido pela jurisprudência, uma vez que o recorrente não recorreu hierarquicamente para o Conselho Superior, o acórdão da 4.ª Secção do Conselho Distrital não era contenciosamente impugnável, pelo que não merece qualquer censura o despacho do M.^{mo} Juiz *a quo* que assim o decidiu e, consequentemente, rejeitou o recurso.

O próprio recorrente na sua alegação parece admitir a necessidade do recurso hierárquico para o Conselho Superior. No entanto, alega que o não fez porque foi impedido por o Conselho Distrital ter ordenado o arquivamento dos autos.

É evidente que não lhe assiste qualquer razão.

Pois daquela decisão não estava impedido de interpor recurso para o Conselho Superior, dado que só o não admitem as decisões de mero expediente ou de disciplina dos trabalhos, como dispõe o n.º 4 do artigo 127.º do citado Estatuto, o que não era o caso.

O facto de ter sido notificado da decisão que ordenou o arquivamento dos autos não facultava ao recorrente a possibilidade de recorrer contenciosamente de um acto insusceptível de tal recurso.

Daquela decisão de arquivamento podia o recorrente interpor recurso, como já referimos, e se lhe assistisse razão, aquela seria revogada, sendo então apreciada a sua pretensão de esclarecimento do acórdão, seguindo-se os demais trâmites processuais.

Caso não lhe assistisse razão e a decisão se mantivesse, não podia o recorrente também imputar à Administração a impossibilidade de recorrer hierárquica e atempadamente, pois o acórdão foi-lhe devidamente notificado para o efeito.

Assim, quem condicionou a não interposição do recurso para o Conselho Superior, ao contrário do que o recorrente afirma, não foi o Conselho Distrital da Ordem dos Advogados, que acerca do que decidiu não representava a última palavra da Ordem, mas sim o recorrente que, tal como a lei lhe impunha, não interpôs o necessário recurso para o Conselho Superior.

Pelo exposto, e sem necessidade de mais considerações, nega-se provimento ao recurso e mantém-se o douto despacho recorrido.

Custas pelo recorrente com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — *Fui presente, Adelino Lopes*.

Acórdão de 11 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia do acto punitivo em processo disciplinar. Requisitos. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

Não deve ser concedida a suspensão de eficácia da decisão que, em processo disciplinar, aplicou ao funcionário a pena de dois anos de inactividade, quando a gravidade das faltas tornam inconveniente a sua manutenção no serviço, pelas repercussões na disciplina do mesmo e na confiança do público relativamente ao funcionamento e à moralidade da Administração, que determinam a não verificação do requisito da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Recurso n.º 32 076-S, em que são recorrente José António Antunes da Silva Porto e recorrido o Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro da Agricultura. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — José António Antunes da Silva Porto, terceiro-oficial administrativo, residente na Rua do Norte, 21, em Alter do Chão, requer a suspensão de eficácia do despacho de 11 de Março de 1993, do Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro da Agricultura, que, indeferindo recurso hierárquico, manteve a pena disciplinar de dois anos de inactividade, aplicada por despacho de 9 de Novembro de 1992 do director-geral da Pecuária ao requerente.

Alega verificarem-se os requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), nos termos seguintes:

A — *Requisito da alínea a)*:

É casado e tem um filho de tenra idade, actualmente com quase 2 anos e meio.

É pobre e os respectivos proventos são apenas os que auferem do seu trabalho.

Tem os encargos normais de qualquer trabalhador por conta de outrem, nomeadamente com alimentação, vestuário e calçado, despesas domésticas, água, gás e electricidade.

Suporta outros encargos resultantes da aquisição de uma fracção de prédio urbano, a satisfazer à promitente vendedora, Câmara Municipal de Alter do Chão, sujeito à cláusula penal pelo incumprimento total ou parcial do contrato.

Da execução do acto punitivo resultará para o requerente prejuízo de impossível reparação, tendo em conta a total ablação patrimonial do vencimento e outros abonos, com radical diminuição do seu nível de qualidade de vida, durante dois anos.

Os prejuízos serão consequência directa, necessária e imediata do acto cuja suspensão de eficácia requer, são reais e efectivos e, pela

sua gravíssima extensão material e moral, não são avaliáveis pecuniariamente e ou eventualmente ressarcidos.

Assim, será a satisfação das necessidades básicas e elementares do requerente e do seu agregado familiar que a execução do acto porá em causa.

B — *Requisito da alínea b)*:

Confessou ter praticado os factos que constam de alguns artigos da acusação contra ele deduzida no processo disciplinar e aceita ser certo que a sua conduta configura a prática de infracções graves.

Mas é certo que desde a prática do facto já decorreu um período razoavelmente longo, mais de três anos, durante o qual sempre esteve ao serviço sem que a regularidade deste fosse afectada, nomeadamente desde o despacho de 2 de Junho de 1992, do director-geral da Pecuária, que mandou instaurar o procedimento disciplinar, deduzindo daí que a sua presença no trabalho não perturbou o normal funcionamento da organização em que está inserido nem causou, exteriormente, dano grave para a imagem dessa instituição e ou grave prejuízo do interesse público.

Assim, a sua manutenção ao serviço, até decisão do recurso contencioso respectivo, não irá afectar o prestígio e dignidade dos serviços quer perante o público quer perante os outros funcionários, atendendo ainda que é, em regra, trabalhador afecto ao cumprimento dos seus deveres funcionais, só ocasionalmente infractor, bom profissional, classificado de *Muito bom* e primeiro no concurso concluído em 1990 para a sua actual categoria de terceiro-oficial administrativo.

C — *Requisito da alínea c)*:

Não existe indício algum de ilegalidade de interposição de recurso do acto cuja suspensão é requerida.

2 — Na sua resposta, a entidade requerida diz que a suspensão não pode ser deferida por, pelo menos, não se verificar o requisito da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, acrescentando que tratando-se de uma pena de inactividade, da qual resultaria naturalmente e como consequência necessária o afastamento do requerente do serviço, a sua manutenção nele põe em causa o interesse de ordem pública, também visado com a medida punitiva, de manutenção da disciplina no local de trabalho, a qual sairá necessariamente enfraquecida pela não execução imediata da pena.

Aliás, e ao contrário do afirmado pelo requerente, os efeitos decorrentes da sua manutenção no serviço antes da decisão final punitiva mas após a prática dos actos ilícitos e o início do procedimento disciplinar, por um lado, e a sua manutenção após a prolação da decisão final, por outro, são totalmente distintos.

No primeiro caso existia, ainda e apenas, uma situação pendente de averiguação que poderia terminar, ou não, no arquivamento dos autos, enquanto, no segundo caso, a Administração já tomou decisão considerando o ora requerente culpado e decidindo-se, em consequência, pela aplicação de uma pena disciplinar de inactividade, a qual, deliberada e fundamentadamente, entendeu não dever suspender nos termos do disposto no artigo 33.º do Estatuto Disciplinar.

3 — O Ex.º Magistrado do Ministério Público é de parecer que a pretensão formulada pelo requerente deve ser denegada.

Para tanto aduz que, embora seja certo que este Supremo Tribunal, mesmo relativamente a penas expulsivas, vem propendendo no sentido de um cada vez maior reconhecimento de afloração do instituto da suspensão da eficácia, não é menos certo, aliás, seguro que continua

válida a doutrina que reconhece a verificação de grave lesão do interesse público para os fins do disposto na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, quando se constata que a permanência do agente no serviço é de molde a perturbar a organização e o regular funcionamento do mesmo serviço.

Ora, no caso em apreço, atentos os pressupostos de facto em que assentou o acto recorrido (e cuja verificação nesta sede haverá que reconhecer-se por força do princípio da presunção de legalidade do acto administrativo), parece manifesta a incidência no regular funcionamento do serviço que aconteceria em eventual deferimento do pedido de suspensão.

Mas verificando-se esta situação e como é cumulativa a exigência dos requisitos enumerados no citado n.º 1 do artigo 76.º da LPTA — conforme jurisprudência uniforme deste Supremo Tribunal — e, neste aspecto, acompanhando a posição da autoridade requerida, entende que o pedido de suspensão deverá ser indeferido, não obstante se reconhecer a verificação do requisito da alínea *a)* do mesmo preceito.

4 — Vem o processo à sessão, independentemente de vistos, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 78.º da LPTA, cumprindo apreciar e decidir.

5 — Como recorda o Ex.º Magistrado do Ministério Público, é jurisprudência bem estabelecida deste Supremo Tribunal que os três requisitos do citado n.º 1 do artigo 76.º da LPTA são de verificação cumulativa, seguindo-se que, faltando um deles, a pretensão de suspensão de eficácia não pode proceder.

No presente caso e como decorre do exposto em 1, sem contestação da entidade requerida, aceita-se como provável que, atentas as circunstâncias pessoais, familiares e económicas do requerente, serão pelo menos de difícil reparação os prejuízos que para o mesmo resultarão da imediata execução do acto punitivo. Corroboram esta convicção os documentos juntos com o seu requerimento, em particular o atestado de pobreza passado pela Junta de Freguesia de Alter do Chão e os relativos aos encargos com a aquisição da fracção de prédio urbano, cujo valor é relativamente elevado (4 669 000\$), que terá de satisfazer nos prazos estipulados, sob pena de eventual funcionamento da cláusula penal por incumprimento (documento de fls. 42 a 52 e 53).

Também não é ainda visível a existência de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, havendo que aguardar as razões do requerente a deduzir na correspondente petição.

Estariam assim verificados, ao menos indiciariamente, os requisitos das alíneas *a)* e *c)* do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Já o mesmo não acontece, porém, com o da alínea *b)* da mesma disposição: que a suspensão *não* determine grave lesão do interesse público.

A avaliação das circunstâncias que preenchem este requisito não dispensa considerações relativas à particular fisionomia do caso concreto, daí se seguindo que nem mesmo as penas expulsivas aplicadas em processo disciplinar são susceptíveis de impedir a concessão da suspensão de eficácia do acto punitivo (cf., neste sentido, e por todos, o acórdão de 20 de Outubro de 1987, recurso n.º 25 315).

Uma dessas circunstâncias, de particular relevo, é a *gravidade* da ou das infracções que determinam a aplicação de uma pena cuja gravidade é proporcional àquela.

No caso vertente, a pena aplicada é a quarta na escala ascendente das penas disciplinares do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, a qual, nos termos gerais, é aplicável quando o procedimento censurado atenta gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário ou agente ou *da função* (artigo 25.º do mesmo Estatuto).

Por outro lado, a «grave lesão do interesse público», do requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º, está conotada com o interesse da garantia da disciplina da função pública e do regular funcionamento dos serviços, interesse que se identifica com a boa organização e com o funcionamento do serviço público onde o agente trabalha (cf., neste sentido, os acórdãos de 19 de Agosto de 1986 e de 2 de Setembro de 1986, no *Apêndice ao Diário da República*, de 27 de Julho de 1992, pp. 3563 e 3597, respectivamente).

E se comportamentos dos agentes que não se traduzem num desvalor jurídico-disciplinar indiciador de uma personalidade defeituosa ou uma atitude volitiva inviabilizadora da manutenção da relação funcional, como, por exemplo, ausências ao serviço de curta duração, podem ser avaliados como não revestindo causa perigosa de perturbação da organização e do regular funcionamento do mesmo serviço, para mais tratando-se de pessoas que, na escala hierárquica, ocupam os mais modestos lugares — e assim não podem determinar a «grave lesão» a que se refere o requisito em causa; o mesmo não sucede quanto a comportamentos reveladores de defeituosa noção dos deveres funcionais, susceptíveis até de integrarem infracções criminais, como, por exemplo, a percepção ilegal de dinheiros públicos ou a falsidade de documentos, ainda que grosseira e facilmente perceptível.

Neste último caso é posto em causa o chamado *dever de probidade*, que se desenvolve na obrigação, entre outras, de servir a Administração com honestidade, procedendo o funcionário, na execução das suas funções, sempre no intuito de realizar os interesses públicos sem se aproveitar dos poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal, na conhecida definição de Marcello Caetano (cf. *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., reimp., p. 749).

Como se disse no n.º 1, o próprio requerente reconhece que a sua conduta, averiguada no processo disciplinar, «configura a prática de infracções graves». E mais reconhece ter praticado os factos constantes dos artigos 1.º, 3.º e 4.º da acusação nele deduzida: fraude relativa a falsa indicação no requerimento destinado a obtenção de certidão comprovativa de tempo de serviço prestado; obtenção de certidão de tempo de serviço que não prestou e mediante a qual induziu os serviços a contarem-lhe mais uma diuturnidade ao ser integrado no novo sistema retributivo, no índice 165, em vez do índice 150, como escriturário-dactilógrafo de 1.ª classe, e a pagar-lhe, indevidamente, importâncias no total de 81 112\$; viciação de folhas de ponto semanal, existentes em arquivo, respeitantes a determinados períodos de tempo, nelas inscrevendo o seu nome e mais o nome de outros indivíduos, os quais não são nem nunca foram funcionários da Coudelaria de Alter. (Documento de fls. 62 e 64 dos autos).

Estes comportamentos, reconhecidamente *graves* pelo próprio requerente, são manifestamente atentatórios do seu prestígio e do da função pública desempenhada, violando um dever funcional de probidade, que é impossível manter em segredo no círculo restrito dos

serviços, e sendo susceptíveis de se projectar para o exterior, assim causando estados de apreciação negativa por parte do público quanto ao modo como funcionam os serviços, para mais em localidade de reduzida dimensão populacional.

Por muita benevolência de que se queira usar na punibilidade desses comportamentos — e, no caso, assim aconteceu, pelo valor atribuído às circunstâncias atenuantes, não se optando pela pena de demissão (fl. 33) —, difícil será aceitar a inexistência de grave lesão do interesse público que está pressuposto no dever funcional violado e na sua projecção no prestígio da função.

Contra esta conclusão não é razoável invocar a circunstância de ter decorrido um prazo relativamente longo entre a data da prática dos factos e a do acto final do processo disciplinar, sem que a presença do requerente no trabalho tenha perturbado o normal funcionamento do serviço ou afectado os outros funcionários.

Se assim foi, bem andaram os dirigentes do serviço na medida em que respeitaram o princípio da presunção de inocência do arguido até à decisão final condenatória, sendo certo que a própria suspensão preventiva a que se refere o artigo 54.º do Estatuto Disciplinar não é sequer obrigatória.

A partir do acto punitivo, porém, a situação funcional do arguido já se apresenta com diferentes contornos, não podendo presumir-se que a manutenção do recorrente no serviço seja inócua no plano das relações com os demais funcionários e com as chefias e principalmente do ponto de vista do interesse público, que não se compadece com excessiva tolerância perante factos graves e suas repercussões na disciplina do mesmo serviço e no seu correlativo prestígio.

Como se diz no artigo 3.º, n.º 3, do referido Estatuto: «é dever geral dos funcionários e agentes actuar no sentido de criar no público confiança na acção da Administração Pública, em especial no que à sua imparcialidade diz respeito».

De qualquer modo, não se apresentam factos que, a este propósito, convençam da existência de grave lesão do interesse público em ordem a poder aceitar-se que este não resulte afectado com a manutenção do recorrente no serviço até definitiva decisão jurisdicional.

Pelo contrário, e como já decorre do que anteriormente se pondera, é razoável presumir que a suspensão de eficácia do acto punitivo implicaria uma apreciação negativa da parte do público e na medida em que este espera e confia que os serviços públicos funcionem em termos de merecerem a sua confiança e não transijam com faltas graves, atentatórias da imagem de moralidade da Administração.

Pelo exposto, conclui-se pela não verificação do requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Termos em que, conforme a jurisprudência anteriormente recordada, decidem não conceder a suspensão de eficácia do acto que puniu o recorrente com a pena de dois anos de inactividade.

Custas pelo requerente, com taxa de justiça fixada em 8000\$, a cobrar nos termos do artigo 54.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro.

— Lisboa, 11 de Maio de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* — *Artur Joaquim Faria Maurício*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Concurso. Homologação de lista de classificação final. Recurso hierárquico. Processo instrutor. Arguição de novos vícios. Margem de livre decisão administrativa. Júri de concurso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A competência para a homologação da lista de classificação final em concursos, que o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, atribuiu ao dirigente máximo do serviço, não pode ser exercida por membro do Governo.*
- 2 — *O legislador, ao fixar essa competência, pretendeu assegurar o duplo grau de apreciação da legalidade da lista classificativa final, tal como resulta da articulação do disposto nos artigos 36.º e 38.º do citado decreto-lei.*
- 3 — *Assim, tendo o mencionado despacho de homologação sido proferido por um membro do Governo, tal facto não preclui o recurso hierárquico necessário previsto naquele artigo 38.º*
- 4 — *É lícito ao tribunal colher oficiosamente elementos constantes do processo instrutor, subjacente à alegação do recorrente, e que contraditam a procedência de uma excepção.*
- 5 — *A circunstância de o recorrente ter a possibilidade de acesso ao processo instrutor em momento anterior à interposição do recurso contencioso não lhe retira a facultade de arguir novos vícios que chegaram ao seu conhecimento através da junção daquele processo.*
- 6 — *O benefício de 1,5 valores concedido por um júri de concurso à classificação de todos os candidatos, «atendendo ao baixo nível geral dos resultados encontrados» numa prova escrita, apresenta-se como um elemento ou etapa do processo de valoração das referidas provas, portanto como uma operação localizada no domínio da liberdade administrativa de decisão inacessível, em princípio, à fiscalização contenciosa.*

Recurso n.º 24 308, em que são recorrente Romão Rosa da Cruz e recorridos o Ministro das Finanças e do Plano e João Paulo de Ornelas Matias. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Romão Rosa da Cruz, residente em Lisboa, na Rua do Actor Epifânio, lote 5, 2.º, direito, recorre contenciosamente de um acto tácito de indeferimento do Sr. Ministro das Finanças e do Plano que versou sobre um recurso hierárquico necessário que para ele interpusera da homologação das classificações finais atribuídas aos candidatos no concurso externo para provimento de 20 lugares existentes de

verificador superior estagiário no quadro da Direcção-Geral das Alfândegas, aberto por despacho publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 14 de Agosto de 1985.

Nas suas alegações de recurso conclui o recorrente da seguinte forma:

«a) O acto recorrido, o despacho de 5 de Julho de 1986 do Sr. Secretário de Estado para os Assuntos Fiscais, padece de vício de violação de lei, por ofender o estatuído no n.º 5 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, porque os candidatos que obtiveram menos de 10 valores na parte escrita tinham de ser excluídos;

b) Padece, outrossim, do mesmo vício, por desrespeitar o artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 44/84, porque a lei não permite que o júri aumente em 1,5 valores a classificação dos candidatos a um concurso, já que não há lei que lhe permita fazê-lo.»

O recorrido particular, João Paulo de Ornelas Matias, identificado nos autos, alegando concluiu dizendo, em resumo, o seguinte:

«59.º O presente recurso contencioso deve ser rejeitado, ou considerado manifestamente improcedente, porquanto:

Não houve recurso hierárquico, necessário à abertura da via contenciosa, a interpor do acto de homologação da lista de classificação final, no prazo de 10 dias a contar da respectiva publicação na 2.ª série do *Diário da República*, o qual terminou em 19 de Maio de 1986, nem se poderá presumir tão-pouco qualquer indeferimento tácito imputável ao Sr. Ministro das Finanças e do Plano.

61.º O requerimento n.º 5279, de 2 de Maio de 1986, endereçado ao Sr. Ministro das Finanças e do Plano, constitui simples exposição, sobre a qual não incidia dever legal de decisão, em virtude de ter sido entregue num momento em que o respectivo objecto era ou a deliberação do júri do concurso graduando, classificando e ordenando os candidatos aprovados, ou o acto de homologação sobre aquele recaído, datado de 24 de Abril de 1986, sendo ambos os actos internos, embora o segundo com vocação de eficácia externa através de publicação na folha oficial.

62.º Mesmo que se entendesse que o requerimento n.º 5279, de 2 de Maio de 1986, assumiu o estatuto de recurso hierárquico necessário a partir de 9 de Maio de 1986, isto é, a partir da data da publicação do acto de homologação na 2.ª série do *Diário da República*, ainda assim se concluiria que o recurso contencioso sofre de intempetividade, dado que a impugnação do acto de indeferimento tácito do Sr. Ministro das Finanças e do Plano, reportado este ao dia 20 de Maio de 1986, teria de ser exercido no prazo de um ano, isto é, até 20 de Maio de 1987, o que não ocorreu.

63.º Mas se porventura o recurso não foi liminarmente rejeitado, deverá ser considerado improcedente, porquanto:

64.º O regulamento próprio do concurso aplicável ao caso é a Portaria n.º 253/83, de 5 de Março, e, supletivamente, as regras do regime geral (v. o capítulo II do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro), pelo que as graduações-classificações atribuídas aos candidatos não implicam a eliminação de nenhum destes, já que todas as provas foram pontuadas com mais de 9,5 valores.

65.º O concurso foi aberto para provimento de 20 vagas de verificador estagiário, pelo que o acto de homologação da lista de classificação final não contrariou de modo algum o mencionado número de vagas [artigo 20.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro] nem prejudicou, em circunstâncias pretensamente idên-

ticas, o ora recorrente em face dos restantes candidatos, no sentido de convocação para frequência do estágio [artigo 4.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro].

66.º Com efeito, o acto da homologação é perfeitamente alheio à matéria do eventual alargamento das vagas, não fazendo sentido, por outro lado, admitir à frequência do estágio candidatos que, apesar de aprovados, não se situem dentro do contingente de vagas para que foi aberto o concurso.

Assim, deve o presente recurso contencioso ser rejeitado por se mostrar manifestamente intempestivo ou, subsidiariamente, ser considerado improcedente por falta de suporte legal, isto é, por não se provar a existência dos vícios de violação de lei invocados.»

Por seu lado, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Preliminarmente, cumpre emitir parecer quanto às questões prévias levantadas pelo recorrido, cujo conhecimento foi relegado para sentença final, sendo certo que, quanto às suscitadas pelo recorrido particular — intempestividade do recurso e irrecorribilidade do acto impugnado —, são manifestamente improcedentes.

A primeira só se explica, como já apontou o Ministério Público no parecer de fl. 288, por ao recorrido particular apenas ter sido entregue cópia da petição corrigida e não da petição inicialmente entregue no Tribunal em 1 de Outubro de 1986, muito antes, portanto, da data apontada pelo próprio recorrido como limite do prazo de impugnação do acto — 20 de Maio de 1977 (fl. 188, artigo 33.º da contestação).

Quanto à segunda, foi já objecto de decisão transitada em julgado pelo acórdão interlocutório de fls. 36 e seguintes, que decidiu pela sua improcedência.

No que concerne às questões prévia levantadas pela entidade recorrida, embora apenas tenham sido suscitadas nas alegações, não poderá deixar de se tomar conhecimento das mesmas, visto tratar-se de questões de conhecimento oficioso.

Todavia, das questões de irrecorribilidade do acto levantadas pela entidade recorrida só a exposta a fls. 284 e 285, ponto 2.4, merece ser agora apreciada, visto que as restantes estão já ultrapassadas pela decisão interlocutória de fls. 36 e seguintes, que a entidade recorrida não impugnou e que, portanto, transitou em julgado.

Quanto à questão suscitada no ponto 2.4, fls. 284 e 285 das alegações, sou de parecer que a mesma merece procedência.

Na verdade, sendo o despacho de homologação da lista classificativa da autoria de membro do Governo, no caso o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, dele cabia, desde logo, recurso contencioso; a interposição de recurso hierárquico necessário só se justifica quando, como normalmente sucede, o despacho homologatório é da autoria do dirigente máximo do serviço, sem ter a qualidade de membro do Governo. Deste modo, o despacho da mesma entidade, aqui recorrida, proferido em sede de apreciação do recurso hierárquico da lista classificativa, é meramente confirmativo do despacho homologatório daquela lista.

Não é, pois, contenciosamente recorável, pois nada inovou na ordem jurídica (artigo 25.º, n.º 1, da LPTA — v. o acórdão de 22 de Janeiro de 1992, recurso n.º 29 577).

Se assim não se entender, e se decidir conhecer do mérito do recurso, entendo que o mesmo não merece provimento pelas razões

doutamente invocadas nas alegações da entidade recorrida, com as quais concordo, e que se torna desnecessário aditar algo mais, com excepção do seguinte:

Não é perceptível a utilidade que adviria ao recorrente do provimento do recorrente por não o serem também as razões pelas quais o acto impugnado o possa ter lesado. Na verdade, o recorrente foi beneficiado também com o aumento da pontuação da prova escrita em mais de 1,5 valores e o facto de 32 concorrentes só passarem na prova oral por terem beneficiado deste acréscimo de 1,5 valores na prova escrita não significa que daí tenha advindo prejuízo para o recorrente. Tal só seria configurável se esses concorrentes tivessem, após a prova oral, obtido melhor classificação final que o recorrente, ficando graduados antes dele. Todavia, o recorrente não demonstrou isso no recurso contencioso, partindo do princípio que o simples facto de esses concorrentes terem sido admitidos à prova oral o prejudicavam.

Nesta conformidade ter-se-ia até de concluir pela ilegitimidade do recorrente, por falta de interesse em agir.»

Colhidos os vistos legais, há que decidir.

A matéria que, para o efeito, se considera como relevante é a seguinte:

A) Por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, datado de 27 de Junho de 1985, foi aberto concurso externo para provimento de 20 vagas de verificador superior estagiário da Direcção-Geral das Alfândegas, nos termos do aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 14 de Agosto de 1985 (documento de fl. 51);

B) Tendo participado no referido concurso, o recorrente foi classificado em 41.º lugar, com 10,54 valores (documento de fl. 21);

C) A lista de classificação final foi homologada por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, datado de 24 de Abril de 1986, e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 9 de Maio de 1986 (documento de fl. 21);

D) Em 2 de Maio de 1986, o recorrente apresentou no Gabinete do Ministro das Finanças e do Plano uma petição a este dirigida, na qual «recorre da sua classificação final e dos demais» nos termos constantes do documento de fls. 7 e 9, que fez acompanhar de fotocópia da lista de classificação final, de onde não constava qualquer despacho de homologação (documento de fl. 7);

E) Em 5 de Julho de 1986, o Secretário de Estado para os Assuntos Fiscais proferiu, sobre a informação n.º 210/86 do seu Gabinete, o seguinte despacho:

«Concordo. Nesta conformidade, nego provimento ao recurso.» (Documento de fl. 38 do processo instrutor);

F) Em 1 de Outubro de 1986 deu entrada na Secretaria deste Supremo Tribunal a petição do presente recurso (documento de fl. 2);

G) O despacho de 5 de Julho de 1986 referido na alínea E) não foi notificado ao interessado (processo instrutor);

H) Em 12 de Março de 1986 o júri do concurso em apreço reuniu-se a fim de deliberar sobre a classificação a atribuir aos concorrentes que prestaram as respectivas provas escritas, tendo deliberado o seguinte:

«Em consequência dos resultados apurados, após a apreciação das provas de cada concorrente, o júri, atendendo ao baixo nível dos resultados encontrados, resolveu acrescentar a classificação de cada

candidato com 1,5 valores, elaborando então a respectiva lista de classificação.» (Documento de fl. 22 do processo instrutor).

Começando por apreciar a suscitada questão da extemporaneidade do recurso, é manifesto que ela assenta num equívoco.

O recorrente apresentou a sua petição de recuso em 1 de Outubro de 1986 e não em 6 de Novembro de 1990, como afirma o recorrido particular, a quem não fora entregue cópia da versão originária daquele articulado, mas apenas o texto corrigido, contendo a identificação dos recorridos particulares, a qual deu efectivamente entrada em juízo em 6 de Novembro de 1990.

Deste modo, expirando o prazo para interposição do recurso contencioso, como aliás reconhece o recorrido particular, já no ano de 1987, por aplicação do disposto nos artigos 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84 e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, temos que dar como assente a tempestividade do recurso interposto em 1 de Outubro de 1986.

Posto isto, e decidido pelo acórdão interlocutório de fls. 36 e seguintes não se ter verificado o obstáculo que fora levantado à formação do acto tácito — interposição do recurso hierárquico antes de publicada a lista de classificação final —, haverá que enfrentar a outra objecção posteriormente suscitada à constituição do acto em apreço: não ter o Ministro o dever legal de decidir, uma vez que se impunha o recurso contencioso do despacho de homologação proferido pelo Secretário de Estado.

Conforme tem sido acentuado pela jurisprudência deste Supremo Tribunal (cf., entre outros, os acórdãos de 14 de Março de 1991, de 9 de Julho de 1991, de 24 de Setembro de 1991 e de 14 de Janeiro de 1992, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 27 838, 27 552, 27 816 e 22 512), a partir do Decreto-Lei n.º 3/80, de 7 de Fevereiro, os secretários de Estado deixaram de ter competência própria, exercendo apenas os poderes que lhes sejam delegados pelo Primeiro-Ministro, Vice-Primeiro-Ministro ou ministro respectivo, revestindo os actos praticados no exercício desses poderes as características lesivas dos interesses dos administrados que asseguram a sua impugnabilidade contenciosa (cf., no mesmo sentido daquele diploma legal, o texto do artigo 23.º da actual Lei Orgânica do Governo, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 329/87, de 23 de Setembro).

Todavia, sem esquecer esta linha argumentativa, não poderemos deixar de levar em conta a recente jurisprudência deste Supremo Tribunal vertida, nomeadamente, no acórdão do tribunal pleno de 17 de Novembro de 1992, proferido no recurso n.º 25 990, que, debruçando-se sobre este ponto específico — ter o despacho de homologação previsto no artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 44/84 sido proferido não pelo dirigente máximo do serviço mas pelo membro do Governo —, declarou ilegal esta substituição de competência, uma vez que ela importaria a suspensão da garantia de recurso gracioso que urge preservar.

O legislador, ao atribuir ao dirigente máximo do serviço essa competência, quis assegurar o duplo grau de apreciação da legalidade da lista classificativa final, como resulta da articulação dos preceitos dos artigos 36.º e 38.º daquele decreto-lei.

Por conseguinte, tendo o Ministro o dever legal de decidir, há que dar como verificado, ao contrário do que defende a autoridade recorrida, este requisito do acto tácito em apreço.

O que, concomitantemente, responde à excepção da irrecorribilidade do despacho de 5 de Julho de 1986 (que substituiu na lide o acto tácito originariamente impugnado).

A preocupação da lei em garantir o recurso hierárquico gracioso atribui a este carácter necessário, portanto confere ao último despacho a nota de recorribilidade contenciosa.

Entremos seguidamente na análise da excepção da ilegitimidade do recorrente colocada pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público nos seguintes termos: do facto de a pontuação da prova escrita ter sido acrescida de 1,5 valores, permitindo a passagem de 32 concorrentes à prova oral, não resultou necessariamente prejuízo para o recorrente. Tal só aconteceria se esses concorrentes tivessem obtido melhor classificação final do que o recorrente, o que este não demonstrou no recurso contencioso.

Mas não se subscreve esta objecção.

É certo que o recorrente se limitou a afirmar esse prejuízo, não tendo indicado os elementos concretos que lhe servem de apoio. Mas, em boa verdade, a prova respectiva resulta exuberantemente do processo instrutor através do cotejo das listas constantes de fls. 22 e seguintes (candidatos admitidos à prova oral com as pontuações beneficiadas) e 26 e seguintes (candidatos aprovados a final).

Ora, se, como se infere da primeira das referidas listas, houve 51 candidatos que foram admitidos à prova oral, na sequência da qual o recorrente ficou classificado em 41.º lugar, forçoso é de concluir que alguns dos 32 candidatos (de entre aqueles 51), alegadamente admitidos de forma irregular, ficaram graduados à frente do recorrente.

Foi o que sucedeu, designadamente, com os concorrentes que, na lista de classificação final, ficaram graduados nas posições 10.^a, 12.^a, 18.^a, 19.^a, 20.^a, 24.^a, 28.^a, 29.^a, 30.^a, 31.^a, 32.^a, 33.^a, 34.^a, 35.^a e 36.^a

Elementos de facto que estão subjacentes à alegação do recorrente e que, por constarem do processo instrutor, nada impede a sua tomada de conhecimento, a título oficioso, pelo Tribunal, já que vem arguida a excepção que os mesmos se destinavam a contraditar.

Constando-se assim ser o recorrente titular de um interesse que é pessoal, directo e legítimo, na anulação do acto impugnado, dispõe o mesmo de legitimidade em sede contenciosa.

Afastadas as excepções opostas ao conhecimento do mérito do recurso, analisemos agora os vícios que vêm atribuídos ao acto impugnado.

Alega o recorrente que:

a) O despacho atacado violou o estatuído no artigo 35.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 44/84, porque os candidatos que obtiveram classificação inferior a 10 valores na prova escrita deveriam ter sido excluídos; e

b) O mesmo acto desrespeitou o disposto no artigo 35.º do citado diploma, na medida em que, sem base legal, aumentou em 1,5 valores a pontuação dos candidatos.

Defende a autoridade recorrida que o recorrente só tardiamente invocou este último vício, por ocasião da junção do processo instrutor. Ora, ele poderia, em momento anterior, ter solicitado a consulta desses elementos, o que não fez, e lhe teria permitido arguir em tempo o vício. Logo, o desconhecimento do mesmo deve-se a negligência sua.

Mas não é assim.

Não se contesta que o recorrente poderia ter lançado mão desse expediente prévio, mas a questão que importa indagar é outra, qual é a de saber se era exigível que o fizesse.

E não o era. O que facilmente se demonstra até pelo carácter meramente facultativo do requerimento de notificação ou de passagem de certidões a que alude o artigo 31.º, n.º 1, da LPTA.

Posto isto, comecemos por apreciar o segundo vício que vem assacado ao acto sob recurso, cujo conhecimento goza de prioridade lógica sobre o do primeiro: pois se chegarmos à conclusão de que era lícito ao júri proceder à referida correcção das pontuações, prejudicado fica o problema do afastamento dos candidatos que, através desse benefício, alcançaram a classificação mínima exigida.

Seja qual for o âmbito que se queira atribuir à extensão do controlo jurisdicional da legalidade dos actos administrativos praticados ao abrigo de conceitos indeterminados, da «discricionariedade imprópria» ou da chamada «justiça administrativa», certo é que tanto a jurisprudência como a doutrina são unânimes em afirmar que a apreciação do mérito dos candidatos em provas de exame ou em concursos de estrutura semelhante se situa no domínio da liberdade administrativa de decisão inacessível, em princípio, à fiscalização contenciosa. Exceptuam-se naturalmente os casos de erro manifesto, de desvio de poder, de erro sobre os pressupostos ou de inobservância de algum aspecto vinculado.

Ora, o benefício de 1,5 valores concedido a cada um dos resultados encontrados, que se discute nos autos, apresenta-se como um elemento ou etapa do processo de valoração das mencionadas provas escritas, portanto como uma operação localizada nesse domínio da actividade administrativa insindicável quanto ao fundo, nos termos apontados.

Pois, insito ao juízo que concluiu pelo baixo nível geral de resultados poderá estar tanto a dificuldade da prova, como a severidade da apreciação das prestações dos candidatos, como a sua deficiente preparação, pontos em cuja apreciação o Tribunal naturalmente não entra.

Houve assim lugar a uma reapreciação global do mérito dos concorrentes, sendo certo que a posição provisória tomada pelo júri antes da referida correcção não conferia quaisquer direitos nem criou situações imodificáveis.

Por outro lado, não indica o recorrente qualquer norma que proíba tal operação correctiva (logo, não se demonstra que tenha sido preterido qualquer aspecto legalmente vinculado), como também não vem imputado ao acto qualquer dos apontados vícios que podem inquinhar essa decisão de mérito (designadamente desvio de poder ou erro sobre os pressupostos).

Com o que fixa eliminado o outro vício que o recorrente arguiu ao despacho impugnado.

Tendo a classificação definitiva das provas escritas dos candidatos sido fixada, nos termos expostos, através da questionada correcção, todos os interessados admitidos à fase seguinte obtiverem a classificação legalmente exigida, não se verificando por isso a alegada violação do artigo 35.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 44/84.

Assim, por tudo quanto antecede, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio de Nóvoa*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Função pública. Disciplina. Inquérito. Prescrição.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O director-geral não é «órgão executivo», para os fins do n.º 2 do artigo 85.º do Estatuto Disciplinar (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro), pelo que não tem competência para mandar instaurar inquéritos.*
- 2 — *Mandado instaurar inquérito por um director-geral, por factos diversos dos que vieram a determinar instauração de processo disciplinar, não há que pôr a questão de irrelevância do inquérito (por incompetência de quem o ordenou) para suspender a prescrição, se só o relatório final desse inquérito deu ao director-geral conhecimento das faltas (que não tinham a ver com as que haviam determinado o inquérito) e logo essa entidade mandou instaurar o processo disciplinar, que foi autonomamente instruído.*

Recurso n.º 28 820, em que são recorrente José Manuel Duarte Silva e recorrido o Ministro da Justiça. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Manuel Duarte Silva, casado, subinspector da Polícia Judiciária, residente na Cruz de Paul, Seixal, recorre contenciosamente do despacho do Ministro da Justiça, de 19 de Julho de 1990, que, em decisão de recurso hierárquico interposto pelo recorrente, aplicou a este a pena disciplinar de inactividade por um ano.

Fundamenta o recurso em várias razões: o acto punitivo resultou de inquérito mandado instaurar e convertido em processo disciplinar pelo director-geral da Polícia Judiciária, o que só poderia ter sido feito por membro do Governo, sem possibilidade legal de delegação desses poderes; por isso, o inquérito não teve o efeito de suspender a prescrição que, assim, ocorreu, uma vez que decorreram mais de três meses desde o conhecimento das faltas pelo dirigente máximo do serviço, sem que fosse instaurado o competente processo disciplinar; o recurso hierárquico implicava o novo exame da questão em todos os seus aspectos, mas a entidade ora recorrida optou por ratificar a posição do director-geral, sem explicar as razões dessa ratificação; o que é assacado ao recorrente não constitui ilícito disciplinar mas, ainda que assim não seja, foi feito errado enquadramento legal, não foi considerada a invocação, feita na defesa do recorrente, de que este é profissional diligente, brioso, competente, por todos estimado e considerado e sem qualquer passado disciplinar.

Respondeu o Ministro recorrido invocando a delegação de poderes, publicada no *Diário da República*, que fizera no director-geral da Polícia Judiciária, para instaurar inquéritos; independentemente da legalidade dessa delegação, foi ratificado o despacho daquele director-geral, sendo certo que apenas é insuprível a falta de audiência

do arguido; isto é, se algum vício afectava a actuação do director-geral da Polícia Judiciária, foi o mesmo sanado pelo acto recorrido; no processo gracioso só existiam duas teses diferentes quanto à pena, que o director-geral da Polícia Judiciária justifica; não quanto à factualidade nem quanto ao seu enquadramento jurídico-disciplinar; na informação, sobre a qual foi proferido o despacho recorrido, também são retomados os fundamentos expendidos pelo director-geral da Polícia Judiciária.

O recorrente apresentou as suas *alegações*, nas quais formulou as seguintes conclusões:

1) O acto determinativo da instrução do processo de inquérito, bem como o de conversão deste em processo disciplinar, praticados que foram pelo director-geral da Polícia Judiciária, são ilegais;

2) E isso porque, na economia do Estatuto Disciplinar (conjuntamente com o princípio constitucional da «legalidade administrativa»), não é delegável o poder consignado no artigo 85.º, n.º 1, e no artigo 87.º, n.º 4;

3) A não se querer entender assim, certo é que o Despacho ministerial n.º 35/87 se refere exclusivamente ao artigo 85.º, não abrangendo, portanto, o artigo 87.º, n.º 4, permissivo da «conversão» do processo de inquérito em disciplinar;

4) Deste modo, por erro acerca dos pressupostos, o acto determinativo da «conversão» do processo de inquérito em processo disciplinar padece do vício de violação de lei;

5) Assim, esse acto não teve a virtualidade de suspender ou interromper a prescrição, prevista no artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar;

6) E o despacho que ratificou não pode fazer renascer, para a Administração, um direito que, para ela, estava extinto, o de instaurar o procedimento;

7) A esta luz, por erro acerca dos pressupostos (ocorrera a prescrição), o acto impugnado padece do vício de violação de lei;

8) No direito disciplinar não é ao arguido quem cabe provar a sua inocência, ou não responsabilização — mas, outrossim, incumbe ao titular da acção disciplinar provar, positivamente, os factos constantes da acusação, com as circunstâncias que permitam a sua qualificação como ilícito disciplinar, sendo certo que, nos casos de falta de prova, bem como nos de dúvida sobre essa mesma prova, se impõe a absolvição do acusado;

9) Assim visto o assacado ao aqui recorrente, nunca o mesmo poderá configurar ilícito disciplinar, punido como foi — pelo que, por erro sobre os pressupostos, o acto impugnado enferma do vício de violação de lei;

10) Ainda, o carregado para os autos sob impulso do recorrente, visto à luz do exposto no n.º 8 e do consignado nos artigos 25.º (as infracções aqui previstas são de natureza essencialmente dolosa) e 28.º do Estatuto Disciplinar, conduz a que, por erro de enquadramento, o acto impugnado enferme do vício de violação de lei;

11) O processo disciplinar sancionador visa, também, obter elementos das circunstâncias atenuantes, sobretudo quando o arguido as invoca na sua defesa;

12) Assim, ao não considerar o aduzido pelo recorrente («é profissional diligente, brioso e competente, por todos estimado e considerado, e sem qualquer passado disciplinar»), o acto impugnado fez, conseqüentemente, errada interpretação e aplicação dos arti-

gos 28.º e 29.º, alínea *a*), do Estatuto Disciplinar, pois não teve em conta as circunstâncias que a lei manda sejam atendidas como condição da aplicação das penas — pelo que padece do vício de violação de lei;

13) A entidade recorrida decidiu do recurso hierárquico necessário — recurso esse que implica um novo exame de questão em todos os seus aspectos, pois que a entidade decidente se substitui àquela de cuja decisão hierarquicamente recorrida foi, ou não, incorrecta, mas, outrossim, deve apreciar, de novo, a própria pretensão do recorrente, proferindo sobre ela nova decisão de fundo;

14) A pretensão do recorrente, hierarquicamente colocada, analisa-se na revogação, pura e simples, do acto punitivo do director-geral da Polícia Judiciária; e no processo existiam posições divergentes quanto à punição do recorrente; a entidade recorrida, porém, limitou-se a aderir a uma das posições — pelo que o acto por si praticado ofendeu o artigo 268.º, n.º 3, da Constituição, em leitura conjugada com o artigo 1.º, n.º 1, alíneas *a*), *c*) e *d*), primeira parte, e n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Em alegações complementares, motivadas pela junção de novos elementos probatórios, o recorrente formulou as seguintes novas conclusões (que numeramos em continuação das acima reproduzidas):

15) A Lei n.º 10/83, de 13 de Agosto, está ferida de inconstitucionalidade formal, originária, pois, sendo, na parte em exame, legislação laboral, na sua elaboração não participaram as associações sindicais dos trabalhadores da função pública [artigo 2.º, n.ºs 2 e 3; artigo 57.º, n.º 2, alínea *a*); e artigo 277.º, n.º 1, da Constituição, na versão então vigente; e artigo 9.º, n.º 4, da Lei n.º 6/82, de 29 de Julho];

16) Assim, resultou afectado, de modo constitucionalmente irreversível, o procedimento legislativo que produziu o Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro (que aprovou, como sua parte integrante, o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local);

17) Deste modo, o acto impugnado, fundando-se no aludido Estatuto Disciplinar e sendo inconstitucional o diploma que o aprovou, está, conseqüentemente, ferido do vício de violação de lei de fundo, agravada, gerador da sua nulidade.

Contra-alegou o Ministro da Justiça, concluindo:

1) Se de alguma nulidade ou vício enferma o processo disciplinar, deve a mesma ser considerada sanada,

2) Em conseqüência directa da ratificação operada pelo despacho impugnado, da autoridade recorrida,

3) Cuja eficácia opera *ex tunc*, convalidando todo o processo;

4) O despacho recorrido enuncia expressamente, no seu n.º 3, alínea *b*), as razões da sua adesão à pena proposta pelo director-geral da Polícia Judiciária e demais fundamentação,

5) Não se mostrando eivado de erro nos pressupostos ou falta de fundamentação;

6) Sendo ainda certo que, no parecer final com que concordou, também se alude às circunstâncias atenuantes, porventura provadas, consideradas não relevantes;

7) Inexiste vício de violação de lei.

O Ministro recorrido contra-alegou ainda, complementarmente, concluindo (no que também continuamos a numeração anterior):

8) Não se mostra prescrito o procedimento disciplinar instaurado ao recorrente, pelo que não ocorre o pretendido vício de violação de lei;

9) Em sede de alegações complementares não é lícito suscitar questões novas que não as que, porventura, consentidas pelos elementos documentais subseqüentemente carreados ao processo;

10) O Estatuto Disciplinar não padece de inconstitucionalidade formal, dado que as suas normas não integram o elenco das matérias em cuja elaboração devam participar as associações sindicais dos trabalhadores.

O digno magistrado do Ministério Público pronunciou-se pela improcedência do recurso.

No seu entender, os n.ºs 1 e 2 do artigo 85.º do Estatuto Disciplinar permitem que os órgãos executivos mandem instaurar inquéritos e o n.º 4 do artigo 87.º permite que essa entidade decida que tais inquéritos constituam a fase de instrução do processo disciplinar; os directores-gerais são órgãos executivos, como se vê do n.º 5 do artigo 85.º

A essa competência do director-geral da Polícia Judiciária acresceu uma delegação de poderes que, se abarca os aspectos implicados neste caso, é redundante.

Não há, assim, no caso, qualquer falta de poderes, como não houve prescrição do procedimento disciplinar.

Os factos em que assentou a punição estão devidamente provados e houve correcto enquadramento no despacho do referido director-geral, que fundamentou devidamente a discordância da proposta constante do relatório, nos termos do artigo 66.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar, tendo apreciado toda a matéria de facto e circunstâncias atenuantes.

Por isso, segundo seu parecer, é legal o despacho recorrido.

Em novo parecer, subseqüente às alegações complementares, o mesmo magistrado disse rever a sua anterior posição quanto à competência originária do director-geral para mandar instaurar inquéritos e os converter na parte instrutória de processo disciplinar mas, no caso, sempre existiu delegação de poderes do Ministro que permitiu a instauração do inquérito em questão.

Quanto à prescrição, mostram os autos que a matéria por que o recorrente foi punido só chegou ao conhecimento do director-geral através do relatório do inquérito.

Não existe inconstitucionalidade, pois as associações sindicais representativas dos trabalhadores da função pública foram ouvidas para a elaboração do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, como consta, aliás, do seu preâmbulo.

Há que resolver as seguintes questões:

a) Saber, em primeiro lugar, se o Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, é inconstitucional por não terem sido ou ouvidas as associações sindicais da função pública, em ordem à feitura da lei que conferiu ao Governo autorização para legislar sobre essa matéria (é certo, como salienta a entidade recorrida, que o recorrente só suscitou esta questão nas alegações complementares e que tal matéria em nada se relaciona com os novos elementos que motivaram essas alegações complementares; mas não deixaremos de conhecer dessa ques-

tão, porque, de qualquer modo, foi suscitada e é de conhecimento oficioso);

b) Caso se conclua que não há inconstitucionalidade, há que saber se houve prescrição do procedimento disciplinar, o que envolverá apreciação da perspectiva do recorrente de que o director-geral da Polícia Judiciária não tinha poderes para ordenar o inquérito e fazer dele a parte instrutória do processo disciplinar; caso não tenha havido prescrição, haverá que saber se está provada a factualidade disciplinarmente punível; caso o esteja, saber se está justificada a aplicação de sanção diversa da inicialmente proposta e se a entidade recorrida apreciou a matéria que lhe competia apreciar, nomeadamente o alegado pelo recorrente quanto a circunstâncias atenuantes.

Consideramos provadas e relevante a seguinte *matéria de facto*:

1) No dia 29 de Abril de 1988 foi apresentada na Inspeção de Faro, da Polícia Judiciária, uma carta, dirigida ao director-geral dessa Polícia, subscrita por Maria de Fátima Moreno Santos Gomes Atalayão, narrando factos que haviam ocorrido com sua filha Anabela Santos Gomes Atalayão, na anterior noite de 25 para 26 de Abril, que envolveriam ofensas, para esta, por parte de agentes da Polícia Judiciária; segundo a narrativa, os agentes só pararam com os «insultos e agressões» quando a referida Anabela invocou o nome do subinspector Duarte Silva;

2) Enviada essa carta ao director-geral da Polícia Judiciária, despachou este, no rosto da primeira folha, a 3 de Maio de 1988, nos termos que seguem:

«1 — Envie-se ao Ex.º Procurador da República de Faro, para o procedimento criminal que entender adequado.

2 — Despacho ministerial n.º 35/87 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 295, de 24 de Dezembro). Instaura inquérito.

Inquiridor: o inspector-coordenador Dr. Alfredo Teixeira.»;

3) Em consequência do despacho referido no n.º 2, foi instaurado, na Polícia Judiciária, o processo de inquérito n.º 51/88;

4) A 8 de Junho de 1988, o director-geral da Polícia Judiciária enviou ao director-adjunto da mesma Polícia na Directoria-Geral um ofício em que dizia ter tido conhecimento, em visita que lhe fora feita pelo juiz de instrução criminal de Faro, a 21 de Abril desse ano, de procedimentos violadores de deontologia profissional, por parte de funcionários da mesma Polícia, em operações ocorridas no Algarve, e que teriam chegado ao conhecimento daquele magistrado judicial por intermédio de funcionários colocados nos departamentos algarvios da Polícia Judiciária.

Ordenava o mesmo ofício que, pelas ditas razões e nos termos do artigo 85.º do Estatuto Disciplinar e do Despacho, do Ministro da Justiça, n.º 35/87, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 295, de 24 de Dezembro de 1987, se procedesse a inquérito, devendo ser inquiridor o destinatário do ofício;

5) Com base no ofício referido no n.º 4), foi instaurado, na Polícia Judiciária, o processo de inquérito n.º 65/88, no qual, por o mesmo ter sido considerado instruído, foi, a 12 de Julho de 1989, aberta conclusão ao director-geral daquela Polícia;

6) No mesmo dia 12 de Julho de 1989 e na conclusão referida no n.º 5) o director-geral da Polícia Judiciária mandou arquivar o processo quanto aos factos referidos no n.º 4), cujas suspeitas o haviam determinado; mas mandou, com base no n.º 4 do artigo 87.º e no

artigo 39.º do Estatuto Disciplinar, que se instaurasse processo disciplinar contra o recorrente e contra um agente-motorista;

7) Em resultado do despacho referido no n.º 6), foi instaurado, contra o recorrente, o processo disciplinar n.º 73/89, no qual se procedeu a instrução, incluindo tomada de declarações, inquirições, acareações e prova documental, como se vê de fls. 37 a 119, inclusive, do primeiro processo administrativo instrutor;

8) Entre a prova documental referida no n.º 7) contam-se fotocópias de peças do processo de inquérito n.º 51/88;

9) A 30 de Novembro de 1989 foi, no referido processo disciplinar n.º 73/89, deduzida acusação contra o recorrente e um agente-motorista da mesma Polícia, na qual o instrutor entendeu que o recorrente violara os deveres de zelo e de lealdade, o que atentara gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função, cometendo infracção disciplinar prevista e punida pelos artigos 3.º, n.ºs 1 e 4, alíneas b) e d), 11.º, n.º 1, alínea d), 12.º, n.º 5, e 25.º, n.º 1, todos do Estatuto Disciplinar; entendeu, mais, que, com tais condutas, cometeu o recorrente, em acumulação, duas infracções disciplinares, a punir unitariamente, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, militando contra o mesmo a agravante especial do n.º 1, alínea b), do artigo 31.º do mesmo Estatuto, e não beneficiando de qualquer atenuante (tudo como consta de fls. 120 a 125, inclusive, do primeiro processo administrativo instrutor);

10) O recorrente apresentou a sua defesa, no referido processo disciplinar, a 20 de Dezembro de 1989 (como consta de fls. 133 a 135, inclusive, do primeiro processo administrativo instrutor);

11) Ouvidas, na fase processual que se seguiu à apresentação da defesa, foi, no referido processo disciplinar, elaborado, a 22 de Janeiro de 1990, o relatório final, no qual o instrutor propôs que ao recorrente fosse aplicada a pena de 30 dias de suspensão, suspensa por um ano (como se vê de fls. 163 a 172, inclusive, do processo instrutor);

12) Por despacho de 30 de Março de 1990, o director-geral da Polícia Judiciária aplicou ao recorrente a pena de um ano de inactividade, sem suspensão de pena, nos termos e com os fundamentos constantes de fls. 172 v.º e 178 v.º, inclusive, do primeiro processo administrativo instrutor;

13) O recorrente foi notificado do despacho referido no n.º 12) a 30 de Abril de 1990;

14) A 30 de Abril de 1990, o recorrente interpôs recurso hierárquico para o Ministro da Justiça, nos termos constantes de fls. 54 e 55 do presente processo;

15) A 19 de Julho de 1990, o Ministro da Justiça exarou, no rosto da primeira folha da informação que, no seu Gabinete, foi prestada sobre o recurso referido no n.º 14) — com os termos constantes de fls. 59 a 62, inclusive, do presente processo —, despacho com o teor que segue:

«Ratifico o despacho do Sr. Director-Geral de fls. 33 e 35 do processo disciplinar.

Nego provimento ao presente recurso, confirmando a aplicação da pena de um ano de inactividade, atentos os fundamentos desta informação.»

O despacho recorrido é, com bem se vê, o acabado de referir, sob o n.º 15).

Apreciemos, pois, os fundamentos do recurso, fazendo apelo às *normas jurídicas* que se impõem considerar.

Como primeira questão, consideremos a da eventual inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, por inconstitucional ser todo o processo legislativo a que ele pôs termo. Esse processo decorre da Lei n.º 10/83, de 13 de Agosto, e esta está ferida de inconstitucionalidade formal, pois que integrando legislação laboral e devendo, por isso, terem sido ouvidas (e não o foram) as associações sindicais dos trabalhadores da função pública, foram violados o artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, o artigo 57.º, n.º 2, alínea a), e o artigo 277.º, n.º 1, da Constituição, na versão então vigente, bem como o artigo 9.º, n.º 4, da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho.

Esta última lei refere-se ao formulário dos diplomas, enquanto aqueles preceitos constitucionais, na versão vigente à data da Lei n.º 10/83 e do Decreto-Lei n.º 24/84 (versão de 1982) determinam (no que agora interessa):

Os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º, que o Estado se subordina à Constituição e se funda na legalidade democrática e que a validade das leis e demais actos do Estado depende da sua conformidade com a Constituição;

A alínea a) do n.º 2 do artigo 57.º, que constitui direito de as organizações sindicais participarem na elaboração da legislação de trabalho;

E o n.º 1 do artigo 277.º, que são inconstitucionais as normas que infringam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.

A violação de todas esses preceitos decorrerá, segundo o recorrente, do facto de o diploma que aprovou o Estatuto Disciplinar, na base do qual foi punido, resultar de autorização legislativa concedida por lei em cuja elaboração não foram ouvidas as organizações sindicais da função pública.

E não pode duvidar-se de que o diploma que define o regime disciplinar dos trabalhadores tem de ser considerado «legislação de trabalho», para os efeitos em causa, não só porque contende, desde logo e pelo menos, com a organização do trabalho [direito económico, segundo a alínea b) do n.º 1 do artigo 60.º da Constituição — consideramos e consideraremos a versão de 1982] como pode, inclusivamente, afectar a segurança no emprego, garantida no artigo 53.º do mesmo diploma.

Simplemente, o recorrente atribui a falta de audição das organizações sindicais à Lei n.º 10/83, de 13 de Agosto, que foi aquela em que Assembleia da República autorizou o Governo a proceder à revisão do Estatuto Disciplinar da função pública.

As leis de autorização legislativa definem o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização; têm, portanto, um conteúdo genérico que pode não afectar os direitos dos trabalhadores; por isso, as organizações sindicais devem ser chamadas a participar, também, na elaboração da legislação «autorizada»; quando acontecer que só na elaboração desta última participem, a inconstitucionalidade só existirá se se demonstrar que essa participação já não tem sentido útil, por se tratar de aspecto decorrente da lei de autorização e sobre isso não tenham sido chamadas a participar aquelas organizações.

No caso vertente, o recorrente só invoca a falta de participação sindical na elaboração da lei de autorização administrativa. Nada diz sobre a lei autorizada, ou seja, sobre o Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, que aprovou o Estatuto Disciplinar, aplicado ao seu caso.

O n.º 2 do preâmbulo deste decreto-lei diz que as associações sindicais que representem interesses da Administração Pública participaram na elaboração do projecto que esteve na base do diploma, «tendo emitido pareceres cujo conteúdo foi tomado parcialmente em consideração».

Esta afirmação não foi negada pelo recorrente, que, aliás, nem se refere à falta de participação na elaboração do próprio Decreto-Lei n.º 24/84; e nada alega quanto a qualquer repercussão da falta de participação na elaboração da lei de autorização, no conteúdo da lei «autorizada»; tendo isso em conta e, também, que a maior pontencialidade de lesão dos interesses laborais reside na lei utilizadora da autorização, pois é ela quem concretiza a disciplina jurídica, teremos de concluir que não demonstra nem alega o recorrente a relevância da não participação das associações sindicais na elaboração da Lei n.º 10/83, de 13 de Agosto, quando é certo que participaram — como temos de dar por assente, pelas indicadas razões — na elaboração do próprio Estatuto Disciplinar.

Assim, entendemos que não procede a arguição de inconstitucionalidade do diploma legislativo que aprovou este Estatuto.

Sendo assim, vejamos se prescreveu o procedimento disciplinar, o que envolve a questão da idoneidade do inquérito para interromper a prescrição; por seu turno, o juízo sobre essa idoneidade envolve o da competência do director-geral da Polícia Judiciária para o ordenar.

Segundo o n.º 1 do artigo 85.º do Estatuto Disciplinar (referimo-nos, daqui por diante, ao Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro), os membros do Governo podem ordenar inquéritos ou sindicâncias, e o n.º 2 desse artigo diz-nos que essa competência é, também, reconhecida aos órgãos executivos.

Um director-geral não pode, de modo algum, ser considerado um «órgão executivo», para este efeito; o preceito do n.º 2 tem de ser relacionado com os artigos 17.º e 18.º do Estatuto, referindo-se o primeiro à competência disciplinar no âmbito da administração central e sendo o segundo referente à das autarquias locais, federações e associações de municípios.

Ou seja, a competência que, quanto à administração central, é, no n.º 1 do artigo 85.º do Estatuto, atribuída aos membros do Governo é, no respeitante à administração autárquica, atribuída aos respectivos órgãos executivos.

Aliás, só assim se entenderá devidamente o preceituado no n.º 5 daquele artigo 85.º, segundo o qual o disposto no preceito não prejudica a competência dos directores-gerais (entre outros) para ordenarem processos de averiguações: este preceito seria inútil se o poder dos directores-gerais já abrangesse o de ordenar inquéritos, obviamente mais amplo do que o de instaurar processo de averiguações.

Daqui seríamos levados a indagar se a falta desse poder poderia ser suprida por delegação de poderes, se implica a irrelevância do inquérito para suspender a prescrição ou se foi validamente sanada pelo posterior despacho do Ministro da Justiça.

Mas essas questões mostram-se desprovidas de utilidade no caso dos autos.

A prescrição que o recorrente invoca é a que assenta no n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, ou seja, a que resulta do co-

nhecimento da infracção pelo dirigente máximo do serviço, sem que seja instaurado o procedimento disciplinar no prazo de três meses.

A 28 de Abril de 1988 foi apresentada, na Inspeção de Faro, da Polícia Judiciária, uma carta da mãe de Anabela Santos Gomes Atalayão, narrando factos em que considerava que esta fora tratada de forma ofensiva por agentes daquela Polícia; dizia a mesma carta que os «insultos e agressões» só haviam terminado quando a referida Anabela invocara o nome do subinspector Duarte Silva, ou seja, do ora recorrente [n.º 1) da matéria de facto].

Assim, essa carta não atribuía qualquer actividade de indisciplina ao ora recorrente. Deu ela origem ao processo de inquérito n.º 51/88, ordenado pelo director-geral da Polícia Judiciária [n.ºs 2) e 3) da matéria de facto] mas, até aí, não fora dada a esta entidade qualquer conhecimento da infracção, ou suspeita dela, por parte do ora recorrente. Pelo contrário, a invocação do seu nome é que teria feito cessar as infracções atribuídas aos agentes denunciados.

Por outro lado, outro inquérito foi ordenado. Resultou ele de uma visita feita pelo juiz de instrução criminal de Faro ao director-geral da Polícia Judiciária, em que aquele terá dado a este conhecimento de procedimentos violadores da deontologia profissional, ocorridos no Algarve, mas da parte de funcionários dessa Polícia não colocados permanentemente no Algarve, mas ali só em funções ocasionais; é o que se deduz do facto de se dizer que esses factos teriam chegado ao conhecimento daquele juiz através de funcionários colocados nos departamentos algarvios da Polícia Judiciária [factos, n.º 4)]; não se tratava, pois, de factos que pudessem envolver o recorrente, que então exercia funções próprias no Algarve.

Teve, assim, origem o processo de inquérito n.º 65/88, que, considerado instruído, foi concluso ao director-geral da Polícia Judiciária a 12 de Julho de 1989 [factos, n.º 5)]; nesse mesmo dia foi ordenado o arquivamento quanto aos factos cuja notícia havia determinado o inquérito — e, que, como vimos, nada tinha a ver com o recorrente — mas foi ordenada a instauração de processo disciplinar contra o recorrente e outro funcionário.

Assim, e de acordo com a referida matéria de facto, o director-geral da Polícia Judiciária só teve conhecimento dos factos qualificáveis como infracções disciplinares, atribuídos ao recorrente, quando recebeu o relatório do inquérito n.º 65/88, ou seja, a 12 de Julho de 1989; e logo nessa data mandou instaurar o procedimento disciplinar contra o recorrente, processo esse que veio a ser autonomamente instruído [n.º 7) dos factos dados como provados], não aproveitando, pois, o inquérito como parte instrutória.

Não correu, assim, a prescrição estabelecida pelo n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar.

Posto isto, vejamos se está provada a matéria de facto por que o recorrente foi disciplinarmente punido.

O recorrente foi punido com base nos factos dados como provados no relatório final do processo disciplinar contra si instaurado que, por sua vez (v. fl. 166 v.º, do 1.º processo administrativo instrutor), deu como boas as conclusões probatórias da acusação; e aí se deu por provado que, de 23 a 27 de Maio de 1988, o recorrente chefiou, em regime de substituição, a Inspeção de Faro, da Polícia Judiciária; que em data indeterminada, mas situada naqueles dias, outros agentes da mesma Polícia haviam referenciado três indivíduos, dentro de uma viatura, na chamada «Rua do Crime», em Faro, dos quais um ma-

nuseava um papel com conteúdo dividido em vários pedaços; aborçados e revistados esses indivíduos, foi um deles encontrado com um maço de cigarros, dentro do qual havia 10 tiras de uma massa suspeita de ser haxixe; conduzidos os indivíduos às instalações da Polícia Judiciária e aí identificados como estrangeiros (ingleses), foi o referido produto sujeito a teste rápido, com resultado positivo, pelo que o seu detentor foi constituído arguido; recolheram, então, os agentes a informação de que o haxixe havia sido fornecido por Anabela Atalayão, já conhecida pela Polícia Judiciária como envolvida no tráfico de droga e que, localizada na sua residência, foi conduzida à Polícia Judiciária, acabando, também, por ser constituída arguida.

Chegou, entretanto, à Inspeção da Polícia Judiciária o recorrente, que, posto ao corrente do que se passara, disse que o auto deveria ter sido elaborado noutros moldes, tendo elaborado um rascunho para ser passado à máquina por um dos funcionários; passados momentos, o recorrente determinou que não havia lugar a detenção, invocando nulidades que haviam sido cometidas por um dos funcionários; mandou os detidos em liberdade, quando só o juiz ou o Ministério Público o poderiam fazer; depois de entregar o referido rascunho ao funcionário que elaborara o auto de notícia, o recorrente entregou-lhe, também, todo o expediente já elaborado e o haxixe apreendido, acabando por se desinteressar do respectivo destino.

Esta matéria está suficientemente indiciada no processo disciplinar.

Encontra-se o auto de notícia a fl. 19 (do 1.º processo administrativo instrutor, que é aquele a cujas páginas nos passaremos a referir, se outra indicação não houver), o auto de apreensão a fl. 22 e o teste rápido a fl. 23.

Os factos descritos na acusação são relatados a fls. 5 e 45; a fl. 8 encontra-se um depoimento no sentido de o seu autor não saber o que se terá passado dentro das instalações, com os suspeitos estrangeiros, mas segundo o qual estes foram em liberdade e acompanhados à porta pelo recorrente e outro funcionário; a fl. 29 vê-se que o recorrente declarou que achou que a quantidade de haxixe não justificava detenções, que mandou a outro funcionário que elaborasse o expediente e que, depois, se desinteressou do caso; a fls. 48 e seguintes dá o recorrente pormenores e razões da sua conduta; a fl. 91 invoca um período de falta de memória por que passou e afirma que o teste rápido teve resultado negativo. Em acareação, a fl. 118, diz não ter presenciado o teste e que, por isso, o mandou repetir, tendo o mesmo resultado negativo.

De tudo o exposto resulta suficientemente indiciada a matéria dada como provada, só contrariada em parte, aliás de forma não coerente, pelo próprio recorrente.

A prova apresentada em defesa apenas abonou as qualidades do recorrente, sem se debruçar sobre os factos provados.

Nada há, assim, a opor ao juízo sobre a prova, que baseou a punição.

Quanto a ser justificado o facto de não se ter seguido, no despacho punitivo, a proposta inicial, vemos que essa proposta foi feita no relatório final e constava de 30 dias de suspensão, pena essa suspensa por um ano. Para tanto, integrou a conduta do recorrente nas alíneas *b*) e *d*) do n.º 4 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar (falta de zelo e de lealdade); alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo Estatuto (que estabelecem as penas de suspensão e de inactividade); n.ºs 4 e 5 do artigo 12.º (que estabelecem os limites daquelas penas); artigo 23.º (referente à pena de multa) e artigo 25.º, n.º 1, que refere

casos a que se aplica a pena de inactividade; acaba por referir o artigo 14.º, que preconiza a aplicação de uma única pena.

Por seu lado, o director-geral da Polícia Judiciária, aceitando a matéria de facto dada como provada e sua qualificação, considerou de especial valor o facto de o recorrente, na ocasião ter a especial responsabilidade de estar a chefiar a Inspeção de Faro, com as inerentes obrigações, que não devia desconhecer, até pelos seus 15 anos de serviço; considerou que o recorrente não podia motivar-se pela quantidade de droga apreendida, o que, aliás, constituiu grave erro, do ponto de vista da investigação criminal.

Entendeu, por isso, que o recorrente, além de ter demonstrado falta de zelo e de interesse no desempenho do serviço, desrespeitou normas de serviço a que se achava obrigado e não atendeu às suas exigências éticas; com isso terá atentado gravemente contra o prestígio da função e da sua qualificação de funcionário; a pena aplicável era, assim, a do n.º 5 do artigo 12.º do Estatuto Disciplinar, ou seja, inactividade.

Foi, assim, sobejamente justificada a aplicação de pena mais grave do que a proposta pelo autor do relatório final.

O acto do director-geral atendeu, por outro lado, ao valor das circunstâncias eventualmente atenuantes. Como tais indicara o instrutor o facto de o recorrente ter 15 anos de bom serviço e a finalidade de recuperação; não deixou o acto do director-geral de ter em conta esse tempo e esse modo de exercício de funções, mas valorizou-os em sentido inverso, pois considerou que isso lhe conferia a obrigação de melhor consciência ter da responsabilidade das funções de chefia que estava a exercer. E não se mostra que esta perspectiva esteja errada, pois o artigo 28.º do Estatuto Disciplinar manda, precisamente, atender à categoria do agente.

O critério seguido pelo director-geral foi acolhido na informação à qual o despacho recorrido deu a sua concordância; valerão, assim, quanto a este, as considerações que acabamos de fazer quanto ao despacho do director-geral.

Daqui resulta que não se verifica nenhuma das ilegalidades que o recorrente atribuiu ao acto recorrido.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com 20 000\$ de taxa de justiça e 10 000\$ de procuradoria.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Técnico especialista. Escalão de vencimento.

Doutrina que dimana da decisão:

Ao acto que nomeia certo funcionário técnico especialista (anexo 1 ao Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro), não se pronunciando sobre o escalão (de entre seis possíveis) de vencimento em que o mesmo ficou integrado, não são oponíveis os vícios que o recorrente atribui à posterior fixação do referido escalão de vencimento.

Recurso n.º 28 786, em que são recorrentes Maria do Céu Pereira Nina d'Oliveira Pires Figueiro e outros e recorrido o Secretário de Estado da Segurança Social. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria do Céu Pereira Nina d'Oliveira Pires Figueiro, Maria Teresa de Matos e Albuquerque Penha, Maria do Rosário Teixeira de Abreu Tavares da Silva, Maria Manuela Pontes de Sá Gonçalves Antunes, Maria Amélia Mendonça Carvalho de Sousa Fernandes e Marina de Jesus Henriques, técnicas especialistas do quadro da Direcção-Geral da Segurança Social, com os demais elementos de identificação nos autos, recorrem contenciosamente do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, datado de 17 de Agosto de 1990, que indeferiu os recursos hierárquicos que haviam interposto do despacho de 12 de Junho de 1990, do director-geral da Segurança Social, que as promoveu à categoria de técnico especialista, integrando-as no escalão «0» do respectivo estatuto remuneratório.

Entendem as recorrentes que deveriam ter sido integradas no escalão «1», encontrando-se o acto sob recurso inquinado do vício de violação de lei.

E, em alegação final, concluem da forma seguinte:

«1.ª O despacho recorrido sancionou a posição assumida no despacho do director-geral da Segurança Social, de 12 de Junho de 1990, que, ao nomear as recorrentes, continha implícita a definição do respectivo estatuto remuneratório;

2.ª Do referido despacho constava, pois, implicitamente, a colocação da recorrente no escalão '0' da categoria de técnico especialista;

3.ª Esta posição resulta de erro de direito, por errada interpretação de uma norma legal, o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, que apenas congelou 'a progressão nas carreiras e não as promoções, ou seja, as mudanças de categoria em sentido ascendente';

4.ª Estas regem-se pelo artigo 17.º do mesmo diploma que não permite, em caso algum, a integração em escalão inferior ao '1', preceito legal que se mostra, assim, violado;

5.ª Padece o mesmo igualmente de vício de forma por falta de fundamentação, uma vez que não se indicou qual a norma legal em que se baseou a integração das recorrentes no escalão '0' da categoria de especialista.»

Na sua contra-alegação, a autoridade recorrida, defendendo a legalidade do acto, conclui:

«1) O despacho recorrido apreciou e decidiu os recursos hierárquicos interpostos pelas recorrentes do despacho de 12 de Junho de 1990, pelo qual se efectuava o provimento de funcionários que

se habilitaram ao concurso aberto para preenchimento de vagas de técnico especialista do quadro da Direcção-Geral da Segurança Social;

2) O referido despacho de provimento foi um acto praticado no mencionado concurso e teve por fim e por objecto exclusivo formalizar a promoção à categoria em referência dos candidatos seleccionados;

3) Do seu teor não resulta qualquer definição ou fixação do estatuto remuneratório correspondente, sendo a aplicação deste um acto autónomo e subsequente de execução desse despacho, por interpretação do regime legal vigente;

4) Ao impugnar o despacho de provimento, em vez do acto de execução de tal despacho, a recorrente pretende retirar ou exigir do acto recorrido aquilo que ele não decidiu, nem tinha de decidir;

5) Por outro lado, não tendo as recorrentes suscitado em sede de recurso hierárquico a exigibilidade de definição do estatuto remuneratório, no âmbito do próprio despacho de provimento, não podem fazer apreciar tal questão no recurso contencioso, uma vez que o objecto e o conteúdo deste se circunscrevem ao acto praticado no recurso hierárquico e esse acto não tinha que decidir esta questão por não suscitada;

6) O acto recorrido não padece, assim, de quaisquer vícios de forma ou de violação de lei;

7) Em qualquer caso, a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro, ao n.º 2, alínea d), do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, sempre inviabilizaria a pretensão das recorrentes.»

Relativamente aos recursos n.ºs 28 878, 28 879 e 28 913, a autoridade recorrida suscitou a questão da extemporaneidade da respectiva interposição com o fundamento de que, tendo sido as recorrentes notificadas do acto em 28 de Agosto de 1991, o prazo para aquele efeito terminava em 28 de Outubro de 1991, data em que as petições de recurso não haviam ainda entrado em juízo.

Respondendo à excepção, alegam as recorrentes que o ano em causa é o de 1990 e, por conseguinte, sendo domingo o dia 28 de Outubro de 1990, data em que as petições foram apresentadas na secretaria do Tribunal.

Por seu lado, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«O despacho recorrido absteve-se de apreciar a questão de fundo relativa ao posicionamento salarial que era devido às recorrentes por virtude da sua promoção a técnicas especialistas, considerando que a sua situação jurídica, nesse aspecto, seria resolvida por acto administrativo posterior, não decorrendo implicitamente do despacho do director-geral da Segurança Social, que se limitou a concretizar o provimento naquela categoria.

Uma vez que o âmbito do recurso contencioso se encontra delimitado pelo objecto ou conteúdo do acto recorrido, a procedência do recurso deduzida da argumentação que tiver sido aduzida, no plano jurídico, contra a posição adoptada pela autoridade recorrida, que, como se referiu, se circunscreve a considerações de natureza formal.

Nestes termos, na apreciação do mérito do recurso apenas poderá ser considerada a matéria alegada nos artigos 13.º e seguintes da petição inicial e consubstanciada nas conclusões 1.ª e 2.ª das alegações, não devendo tomar-se conhecimento dos restantes fundamentos do recurso por versarem sobre questões que não foram objecto de pronúncia do despacho impugnado.

Com efeito, o despacho do director-geral da Segurança Social apenas efectuou a promoção das recorrentes na categoria superior na sequência do respectivo concurso, nada permitindo concluir do seu contexto que se tenha pretendido integrar as funcionárias promovidas no escalão 0 da correspondente escala indiciária.

A posição salarial das recorrentes apenas poderá ser conhecida através de um novo acto administrativo que expressamente especifique o escalão de integração na categoria superior ou, na ausência de um despacho deste tipo, mediante qualquer acto de processamento de vencimentos que, de acordo com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Administrativo, constitui um verdadeiro acto administrativo susceptível de impugnação na via hierárquica e que se consolida na ordem jurídica como caso resolvido ou caso decidido, se o interessado com ele se conformar.

Não merece pois qualquer censura o despacho impugnado ao considerar a impertinência da argumentação invocada no recurso hierárquico, devendo assim denegar-se provimento ao recurso.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A matéria de facto com interesse para o efeito é a seguinte:

A) Conforme aviso publicitado pela *Ordem de Serviço* n.º 4, de 15 de Janeiro de 1990, foi aberto concurso interno condicionado para preenchimento de nove lugares vagos na categoria de técnico especialista da carreira técnica do quadro da Direcção-Geral da Segurança Social a que concorreram, entre outros, as ora recorrentes;

B) Na sequência de proposta elaborada pelo chefe de repartição da Direcção-Geral da Segurança Social, foi proferido, em 12 de Junho de 1990, pelo respectivo director-geral, despacho nomeando as recorrentes para lugar de técnico especialista da carreira técnica do quadro da mencionada Direcção-Geral, invocando as disposições conjugadas dos artigos 3.º do Decreto-Lei n.º 301/89, de 4 de Setembro, 41.º, n.º 1, e 32.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 339/83, de 20 de Julho, e 4.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho;

C) O referido despacho foi publicado, por extracto, no *Diário da República*, 2.ª série, de 22 de Junho de 1990;

D) As ora recorrentes assinaram o «termo de aceitação de nomeação» para lugar de técnico especialista para que haviam sido nomeadas pelo despacho mencionado nas alíneas antecedentes.

Nesse termo e na rubrica «observações» consta, além do mais: «a remuneração é, nos termos do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, correspondente ao escalão 0, índice 405»;

E) As recorrentes interpuseram recurso hierárquico para o Secretário de Estado da Segurança Social do despacho de 12 de Junho de 1990, referido em B) e C), defendendo que a remuneração do novo cargo deveria corresponder ao escalão «1»;

F) Sobre o recurso hierárquico, a auditoria jurídica do Ministério do Emprego e da Segurança Social emitiu, em 19 de Julho de 1990, o parecer n.º 274/90, onde se conclui da seguinte forma:

«1 — Através dos presentes recursos hierárquicos as recorrentes pretendem impugnar o seu posicionamento no escalão '0' do estatuto remuneratório, cujas regras foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro.

2 — Para o efeito, interpuseram recurso do despacho de 12 de Junho de 1990, proferido pelo director-geral da Segurança Social, mediante o qual se deu forma ao provimento das recorrentes na ca-

tegoria de técnico especialista na sequência de concurso aberto para o efeito.

3 — O acto recorrido, porém, não teve por fim e por objecto fixar o regime de promoção das candidatas ao referido concurso em qualquer escalão específico e concreto do estatuto remuneratório previsto e regulado no citado diploma legal, regime esse que corresponde a actos subsequentes ao movimento esperado pelo despacho de provimento.

4 — O despacho recorrido não padece, por isso, de qualquer vício de violação de lei ou de vício de forma.»;

G) Sobre o referido parecer exarou o Secretário de Estado da Segurança Social, em 17 de Agosto de 1990, o seguinte despacho ora impugnado: «De acordo com os fundamentos expressos no presente parecer, nego provimento aos recursos.»

Vem o presente recurso contencioso interposto do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social que negou provimento aos recursos hierárquicos do despacho do director-geral da Segurança Social que nomeou as recorrentes para o lugar de técnico especialista da carreira técnica do quadro da mesma Direcção-Geral.

E insurgem-se contra o facto de, na sequência desse despacho, terem sido enquadradas no escalão de vencimentos 0, quando, no seu entender, o deveriam ter sido no escalão 1, com o que o acto em apreço teria violado o disposto nos artigos 17.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, além de não esclarecer, em sede de fundamentação, as razões dessa decisão.

Mas não é de acompanhar a tese das recorrentes.

Tal como sustenta a autoridade recorrida, apoiada no parecer da auditoria jurídica do respectivo Ministério, o despacho que as recorrentes atacam não se pronunciou de forma alguma sobre a matéria que estas reputam de viciada.

O acto impugnado limitou-se a nomear as recorrentes técnicas especialistas da mencionada carreira técnica, ponto que pacificamente aceitam, que não põem de modo nenhum em causa.

Contraditam apenas o escalonamento de vencimento que defendem ser o correspondente ao grau 1 e não ao grau 0 que lhes foi atribuído.

Todavia, esse acto de fixação do vencimento das recorrentes, documentado no termo de posse, é algo de extrínseco ao despacho de nomeação; constitui um acto autónomo, distinto do anterior, que nem sequer poderá denominar-se de execução, pois a atribuição daquele escalão de vencimento não constitui a consequência necessária da definição da situação jurídica das interessadas constante do acto de nomeação precedente (cf. Marcello Caetano, *Manual*, vol. II, 10.ª ed., p. 447).

Quer dizer, correspondendo à categoria de técnico especialista da carreira técnica os escalões de vencimento de 0 a 5 (com os correlativos índices variando entre 405 e 510) conforme o anexo n.º 1 ao Decreto-Lei n.º 353-A/89, o despacho de nomeação não contém, nem sequer implicitamente, qualquer opção, entre as várias possíveis, em termos de fixação do escalão de vencimentos das recorrentes.

Tal opção que, por consequência, apresenta carácter inovatório na medida em que por aplicação dos critérios constantes dos artigos 17.º e 38.º do citado decreto-lei atribui às recorrentes o escalão 0 (com o índice 405), foi tomada por acto posterior, documentado nos referidos termos de posse, contra o qual as recorrentes não terão reagido graciosamente ou contenciosamente e que, seguramente, se situa

para além dos limites do presente recurso tal como vem desenhado pelas recorrentes nas suas petições.

Por conseguinte, o despacho ora impugnado do Secretário de Estado da Segurança Social, de 17 de Agosto de 1990, que lhes indeferiu os recursos hierárquicos interpostos do despacho do director-geral da Segurança Social, de 12 de Junho de 1990 [alíneas *G*) e *B*) da matéria de facto], não poderia ter ofendido o disposto nos artigos 17.º e 38.º daquele Decreto-Lei n.º 353-A/89. Do mesmo modo que, não tendo versado sobre a atribuição às recorrentes do escalão 0 de vencimento, nunca poderia esse acto sofrer do vício de falta de fundamentação por omitir a indicação da norma legal legitimadora da integração das recorrentes naquele escalão.

Pelo que se acorda em negar provimento ao presente recurso.

Custas por cada uma das recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ e 8000\$.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Faltas injustificadas. Licença para assistência a filhos menores.

Doutrina que dimana da decisão:

Enferma de violação de lei, por erro nos pressupostos, o despacho que aplica a pena disciplinar de demissão por faltas injustificadas em determinado período, quando, por sentença transitada em julgado, se decidiu que a não comparência ao serviço nesse período correspondeu ao exercício do direito a licença para assistência a filho, menor, previsto no artigo 14.º da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril.

Recurso n.º 28 917, em que são recorrente Rui Manuel Crespo Baptista e recorrido o Secretário de Estado da Reforma Educativa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Rui Manuel Crespo Baptista, professor na Escola Preparatória de Cerva, residente em Vila Pouca de Aguiar, impugna o despacho de 6 de Setembro de 1990, do Sr. Secretário de Estado da Reforma Educativa, que o puniu em processo disciplinar com a pena de demissão, arguindo-o de vícios de desvio de poder, de violação de lei e de falta de fundamentação.

Respondeu a autoridade recorrida, sustentando a legalidade do acto.

O recorrente apresentou oportunamente a sua alegação, cujas conclusões, reformuladas ao abrigo do artigo 690.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, constam de fls. 45 a 48, pecando ainda por extensão e proximidade, mas de que são úteis as seguintes:

«XI) A decisão punitiva apresenta insuficiência de fundamentação, o que a torna nula nos termos do disposto do n.º 2 do artigo 374.º do Código Penal;

XVII) A decisão recorrida, salvo o devido respeito, violou, directa ou indirectamente, o preceituado no artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

XVIII) A pena aplicada ao recorrente não se adequa ao conspecto de facto e de direito resultante dos autos, sendo, por isso, manifestamente injusta por excessiva e ilegal por violação da lei;

XIX) Assim, foram erradamente aplicadas as disposições dos artigos 11.º, alínea *f*), 28.º, 26.º e 71.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

XX) Foram, assim, violadas as normas constantes dos artigos 3.º, n.º 4, alínea *g*), 28.º, 26.º, 56.º, 57.º e 71.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, 8.º e 14.º da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 135/85, de 3 de Maio, 67.º, 68.º, 69.º, 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa e 97.º, n.º 4, 368.º e 374.º do Código de Processo Penal.»

Contra-alegou a autoridade recorrida, mantendo a sua posição inicial.

Pelo acórdão de fl. 79, foi ordenada a suspensão da instância até ser junta aos autos certidão da decisão, com trânsito em julgado, do recurso contencioso interposto pela recorrente do despacho do subdirector-geral de Pessoal do Ministério da Educação, que lhe negou licença nos termos dos artigos 8.º e 14.º da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, que originara a injustificação das faltas por cuja ocorrência fora punido.

Junta a fl. 84 essa certidão, o recorrente apresentou alegação complementar, sustentando que aquele documento, comprovando a procedência do recurso que interpusera, «veio de encontro à posição que o recorrente sempre defendera e pela qual lutou em sede de recurso», concluindo pela ilegalidade do acto recorrido, nos termos em que já a invocara.

Por seu turno, a autoridade recorrida nada disse.

No seu parecer de fl. 96, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal sustenta, face à decisão do recurso contencioso certificada a fl. 84, que «encontrando-se justificadas tais faltas, nos apontados termos, impõe-se a conclusão de que o despacho punitivo incorreu em violação dos mencionados preceitos legais da Lei n.º 4/84 e do Decreto-Lei n.º 135/85, relativos à licença especial para assistência a filhos», o que conduz à procedência do recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Apura-se a seguinte matéria de facto:

A) No processo disciplinar n.º 4789, da Inspeção-Geral do Ensino, o ora recorrente foi acusado, conforme fl. 30 desse processo, de «ter faltado ao serviço, sem justificação, desde o dia 10 de Maio de 1989 até 14 de Junho de 1989, data do levantamento do auto por falta de assiduidade, situação, aliás, que mantém até esta data (7 de Setembro de 1989), não obstante o aviso de que foi objecto por parte do conselho directivo da Escola, conforme consta dos autos a fls. 37 e 38, assim se lhe imputando infracção disciplinar prevista na alínea *h*)

do n.º 2 do artigo 26.º, conjugada com o n.º 1 do artigo 71.º do Estatuto Disciplinar e punida com a pena da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 11.º, conjugada com o n.º 3 do artigo 72.º do mesmo Estatuto;

B) O arguido apresentou a sua defesa escrita conforme fls. 44 a 48, que aqui se dá por reproduzida, em que, além do mais, alegou não ter faltado injustificadamente, mas ao abrigo do direito a licença especial para assistência a seu filho, menor, nascido aos 11 de Janeiro de 1989, a partir de 8 de Maio desse ano de 1989;

C) Pelo ofício n.º 622, de 7 de Abril de 1989, foi remetido ao director-geral de Administração e Pessoal do Ministério da Educação, pelo seu delegado em Vila-Real, o requerimento do recorrente, datado de 5 de Abril de 1989 e junto por fotocópia a fl. 13 dos autos e 50 do processo instrutor, em que comunica «em cumprimento do disposto nos artigos 8 e 14.º da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, e ainda dos n.ºs 11 e 12 e seguintes do Decreto-Lei n.º 135/85, de 3 de Maio, que pretende iniciar uma licença especial para assistência ao seu filho, nascido em 11 de Janeiro de 1989, a partir de 8 de Maio de 1989, por período de seis meses, visto tornar-se-lhe incompatível a deslocação diária para a localidade de Cerva»;

D) Pelo ofício n.º 2601, de 29 de Maio de 1989, junto por fotocópia a fl. 17, foi comunicado ao delegado regional da Direcção-Geral da Administração e Pessoal em Vila Real que, por despacho de 10 de Maio de 1989, do subdirector-geral, foi indeferido o pedido do ora recorrente, que se referiu na anterior alínea, «por não se enquadrar no âmbito da legislação em vigor»;

E) No seu relatório final, datado de 6 de Outubro de 1989 e constante de fls. 68 e seguintes do processo disciplinar, o instrutor deste processo concluiu nos seguintes termos:

«1 — Fica confirmado o estado de preocupação do arguido por causa de um problema de saúde.

2 — Conclui-se que, anteriormente à situação agora em apreço, o arguido, quando faltava, tinha motivos justificados.

3 — Porém, a partir do termo da licença sem vencimento — que se correu desde 9 de Fevereiro de 1989 a 9 de Maio de 1989 —, embora solicitasse licença especial para prestar assistência ao filho, nos termos da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, e do Decreto-Lei n.º 136/85, de 3 de Maio — fls. 50 e seguintes —, a verdade é que o pedido foi indeferido — fl. 53 — e que o arguido, não se apresentou nem justificou a ausência, independentemente de, na sua defesa — fl. 47.º v.º —, afirmar que ainda não decorreu o prazo para interpor recurso do despacho que lhe indefere esse pedido, argumentando que, por isso, a nota de culpa é intempestiva e indevida.»

E formulou a seguinte proposta:

«Não tendo o arguido justificado as faltas ao serviço a partir de 10 de Maio de 1989, mesmo depois de ter conhecimento de que o seu pedido de licença especial para prestar assistência ao filho foi indeferido;

Considerando que há mecanismos legais para provar a impossibilidade de exercer funções, por falta de saúde, que o arguido noutras ocasiões utilizou e que agora não fez;

Tendo em vista que, mesmo querendo usufruir do direito de recorrer do despacho de indeferimento, deveria, entretanto, apresentar-se ou apresentar justificação, o que não fez;

O arguido cometeu a infracção disciplinar prevista na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do já referido Estatuto Disciplinar, conjugado com o n.º 1 do artigo 71.º do mesmo Estatuto.

Não tem cinco anos de serviço — fl. 27.

Assim, proponho que ao arguido [...] seja aplicada a pena da alínea *f*) do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar — demissão.»;

F) Pela petição junta por fotocópia a fl. 62, foi aquele despacho de 10 de Maio de 1989 impugnado no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto em 5 de Dezembro de 1989, tendo o recurso contencioso sido julgado pela sentença de 23 de Setembro de 1992, certificada a fl. 84 e que transitou em julgado, a qual, concluindo pela procedência do recurso, anulou esse acto «porque violador dos artigos 14.º da Lei n.º 4/84 e 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 135/85»;

G) Em 13 de Agosto de 1990, foi prestada na Inspeção-Geral do Ensino a informação n.º 276/GJ/90, constante de fl. 76 do instrutor apenso, em que se considera:

«3 — Compulsando os autos, resulta efectivamente provado que o arguido faltou ao serviço injustificadamente entre 10 de Maio e 14 de Junho de 1989 [...]

Relativamente ao requerimento de fl. 10 por si dirigido ao Sr. Director-Geral da Administração e Pessoal, no qual solicita lhe seja concedida uma licença especial pelo período de seis meses, com efeitos a partir de 8 de Maio de 1989, para assistência ao seu filho, outro não poderia ser o despacho do Sr. Subdirector-Geral senão o de indeferir a pretensão do arguido, pois, efectivamente, tal pedido não se enquadra no âmbito da legislação em vigor que regula a matéria.

Paralelamente, a partir da altura em que pretendia que essa sua pretensão começasse a produzir efeitos e sem obter qualquer resposta por parte do Sr. Director-Geral de Administração e Pessoal, nunca deveria o arguido ter faltado ao exercício das suas funções docentes, na convicção de que aquela sua pretensão seria deferida, sob pena de, como aliás veio a acontecer, poder ser responsabilizado disciplinarmente [...]

4 — Em face do exposto, provada que está a acusação, deve pois o arguido ser punido com a pena de demissão, nos termos do n.º 1 e da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar.»;

H) Sobre esta informação, a autoridade recorrida exarou em 6 de Setembro de 1990 o despacho impugnado nestes autos, do seguinte teor: «Concordo. Aplico a pena de demissão.».

3 — Como resulta do exposto, o recorrente foi punido, pelo acto sob recurso, com a pena disciplinar de demissão, por ter faltado injustificadamente ao serviço desde 10 de Maio a 14 de Junho de 1989, o que foi considerado infracção prevista e punida pela alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º, conjugada com o artigo 71.º, n.º 1, ambos do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Essas faltas foram tidas como injustificadas porque ocorreram sem que o recorrente tivesse aguardado, na convicção do seu deferimento, decisão sobre o pedido formulado, em requerimento de 5 de Abril de 1989, de licença especial pelo período de seis meses, ao abrigo da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, e do Decreto-Lei n.º 135/85, de 3 de Maio, para assistência ao filho, nascido em 11 de Janeiro de 1989.

Entre os vícios que o recorrente imputa ao despacho recorrido importa conhecer em primeiro lugar, porque a sua eventual procedência melhor assegura a tutela dos seus interesses na medida em que impede a renovação do acto, do de erro nos pressupostos, uma vez que, conforme alega, «a partir de 8 de Maio de 1989 passou [...] a exercer o direito à aludida licença especial para assistência ao menor seu filho», direito que «não depende do livre arbítrio da

Administração, mas tão-só de pré-aviso nos termos em que o mesmo vem, tipicamente, consagrado na lei, os quais foram acatados em todas as suas exigências».

O entendimento da administração escolar, quanto à natureza de injustificadas as faltas ocorridas no período em apreço, ficou consumado no despacho de 10 de Maio de 1989, do subdirector-geral de Administração e Pessoal, que, relativamente ao requerimento do recorrente, datado de 5 de Abril de 1989, em que comunicava, no cumprimento do disposto nos artigos 8.º e 14.º da Lei n.º 4/84 e nos artigos 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 135/85, de 3 de Maio, ir iniciar a partir de 8 de Maio de 1989, e pelo período de seis meses, licença especial para assistir a seu filho, nascido em 11 de Janeiro de 1989, decidiu indeferir esse requerimento por não ser possível atender ao solicitado, visto não se enquadrar na lei.

Esse despacho, na sequência do recurso contencioso que dele foi interposto, veio, porém, a ser declarado ilegal, «porque violador dos artigos 142.º da Lei n.º 4/84 e 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 135/85», em consequência do que foi anulado pela sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, certificada a fls. 84 e seguintes e transitada em julgado.

Aí se ponderou o seguinte:

«Sendo certo que a esposa do recorrente não beneficia da licença por maternidade, o exercício do direito à assistência podia ser posto em prática a partir do nascimento do filho — 11 de Janeiro de 1989 — até que perfizesse 3 anos.

O recorrente pretendeu gozar os seis meses previstos na lei a partir de 8 de Maio seguinte.

Tinha que dirigir o pré-aviso até um mês antes dessa data. E fê-lo (5 de Abril).

Por conseguinte, não podia a autoridade recorrida indeferir o pedido. Pedido que, de resto, não foi feito porque não era necessário. Bastava o simples envio do pré-aviso para que os efeitos da sua acção se produzissem automaticamente.

E com isto fica por terra a tese que a recorrida defendeu na sua resposta de que o impulso do recorrente não visava a licença especial para assistência a filhos, mas sim um pedido de licença sem vencimento.

Era, sim, um pré-aviso com o propósito de desencadear o exercício do direito à licença para assistência. A literalidade da peça de fl. 5 do processo administrativo não consente qualquer outra ilação. E assim foi interpretado nos pareceres e informações que antecederam o acto sob recurso. Simplesmente, os intervenientes no procedimento julgaram não estarem reunidos os pressupostos necessários à caracterização do direito e, com isso, acabaram por determinar a prática de um acto (o que aqui está em discussão) ilegal.»

É, assim, um dado adquirido, por força do caso julgado de que aquela sentença se reveste, que as faltas dadas ao serviço pelo ora recorrente no período referido na nota de culpa do processo disciplinar foram consequência do exercício de um direito, mais precisamente o de licença especial para assistência a filhos previsto no artigo 14.º da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, o que lhe confere inteira licitude e exclui a sua qualificação de faltas injustificadas.

É, assim, patente que o pressuposto em que assentou o acto punitivo ora impugnado é, efectivamente, errado, o que inquina esse acto de

vício de violação de lei, determinante da sua anulabilidade, prejudicado ficando o conhecimento dos demais vícios arguidos.

4 — Termos em que, concedendo provimento ao presente recurso jurisdicional, se anula o acto recorrido.

Sem custas.

— Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Soares Póvoa*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Concursos para colocação de professores dos ensinos preparatório e secundário. Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro. Prioridade dos professores profissionalizados não pertencentes aos quadros.

Doutrina que dimana da decisão:

Nos concursos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, a realizar nos anos 1989-1990 e seguintes, os docentes profissionalizados não pertencentes aos quadros que não tendo concorrido como vinculados forem colocados na segunda parte do concurso para determinado ano, passam a integrar-se, no concurso para o ano seguinte, na 2.ª prioridade, por força do n.º 3 do artigo 33.º e n.º 4 do artigo 6.º daquele diploma.

Recurso n.º 28 949, em que são recorrente Joaquim António Cardoso Perfeito e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

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

1 — Joaquim António Cardoso Perfeito, professor do quadro de nomeação provisória, identificado nos autos, vem interpor recurso contencioso do despacho proferido, em 28 de Agosto de 1990, pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, de que lhe foi dado conhecimento em 20 de Setembro de 1990, nos termos e com os fundamentos seguintes:

a) O ora recorrente enquadra-se no âmbito do concurso para professores dos ensinos preparatório e secundário previsto no Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, na 3.ª prioridade, uma vez que é professor do quadro de nomeação provisória, que obteve nomeação na primeira parte do concurso anterior ao que agora está a impugnar — o do ano lectivo de 1989-1990;

b) Porém, no âmbito do concurso actual — o de 1990-1991 —, foi ilegalmente preterido relativamente a professores profissionalizados não pertencentes aos quadros, como se constata pela lista gra-

duada publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 122, de 16 de Maio de 1990;

c) A situação destes professores está prevista na alínea f) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 18/88, os quais, quando não estejam já colocados como profissionalizados, à data da abertura do concurso, não se podem integrar nas 2.ª e 4.ª prioridades, definidas no n.º 1 do artigo 6.º do citado Decreto-Lei n.º 18/88, mas são englobados na 7.ª prioridade prevista no mesmo diploma legal;

d) Aos mesmos não pode ser aplicado o disposto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 18/88, que consagra um regime transitório para os professores profissionalizados, que concorreram à primeira parte do concurso no ano de 1988-1989, conclusão que não é afectada pelo disposto no n.º 3 do artigo 33.º do mesmo decreto-lei.

Como o recorrente foi preterido por estes candidatos — professores profissionalizados que não tendo concorrido como vinculados foram colocados na segunda parte do concurso para o ano de 1989-1990 —, o despacho que indeferiu o recurso hierárquico das respectivas listas de colocações está ferido de violação da lei — alínea f) do artigo 5.º, n.ºs 1 e 4 do artigo 6.º e n.º 3 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 18/88.

Regularizada a petição pela indicação dos 22 professores graduados antes do recorrente e interessados no recurso, foi a autoridade recorrida notificada para responder.

Na resposta, suscitou a questão prévia da extemporaneidade do recurso, defendendo ainda a legalidade do acto recorrido, que ao proceder à integração dos professores profissionalizados na 2.ª prioridade, mais não fez do que cumprir as disposições legais contidas nos artigos 6.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 18/88.

2 — Desatendida, por acórdão interlocutório, a questão prévia da extemporaneidade, foram citados para contestar os contra-interessados indicados na petição, tendo contestado Agostinho do Vale Ferreira e Noémia Fátima Freitas Santos.

Pedem se negue provimento ao recurso, porque tendo ambos concorrido ao concurso para professores dos ensinos preparatório e secundário, para o ano lectivo de 1990-1991, foram bem enquadrados na 2.ª prioridade, correspondente à qualidade de professores profissionalizados não pertencentes aos quadros, que obtiveram colocação no ano lectivo anterior.

O entendimento do recorrente criaria uma desigualdade arbitrária relativamente aos seus colegas também profissionalizados não pertencentes aos quadros, que, na alçada do mesmo diploma, concorreram nos concursos de 1988-1989, e em 1989-1990 se posicionaram na 2.ª prioridade.

Da conjugação do artigo 33.º, n.º 3, com o artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 18/88, colhe-se a interpretação de que os princípios adoptados no concurso de 1988-1989 se aplicam aos concursos seguintes.

Só o recorrente e recorridos particulares produziram alegações, nas quais reafirmaram as posições sustentadas na petição inicial e nas contestações, respectivamente.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso, defendendo uma interpretação dos preceitos legais em causa conforme à do recorrente, por ser a que mais claramente resulta do conteúdo literal desses normativos, e ser a única

que confere um mínimo de utilidade ao preceituado no artigo 5.º, alínea f), do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro.

Com os vistos dos Ex.ºs Adjuntos, cumpre decidir.

3 — São os seguintes os factos relevantes para a decisão do recurso:

a) Em 13 de Março de 1990, o recorrente, professor do quadro com nomeação provisória, a prestar serviço na Escola Preparatória de Roque Gameiro, na Amadora, inscreveu-se para o concurso de professores dos ensinos preparatório e secundário candidatos à primeira parte ao abrigo do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, cujo aviso de abertura foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 49, de 28 de Fevereiro de 1990;

b) Concorreu na posição 15.ª, como professor do quadro com nomeação provisória que, para 1987-1988, foi colocado na 1.ª fase do concurso regulado pelo Decreto-Lei n.º 75/85, de 25 de Março, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 50-A/87, de 21 de Janeiro, como professor provisório não profissionalizado e ainda não obteve colocação na primeira parte do concurso regulado pelo Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, tendo obtido colocação na segunda parte como portador de habilitação própria no último concurso regulado pelo referido diploma;

c) Em 23 de Maio de 1990 reclamou da lista provisória de graduação, publicada por aviso inserto no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 112, de 16 de Maio de 1990, por ter sido incorrectamente graduado, dado que foi preterido em relação aos candidatos profissionalizados colocados na segunda parte do concurso referente ao ano lectivo de 1989-1990, o que contraria o disposto nos artigos 6.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro;

d) Por ofício de 2 de Julho de 1990, do Serviço de Concursos, foi informado que, por despacho de S. Ex.ª Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação de 29 de Junho de 1990, e nos termos do n.º 3 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 18/88, são incluídos na 2.ª prioridade, a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º deste diploma legal, os professores profissionalizados não pertencentes aos quadros que, no concurso imediatamente anterior, obtiveram colocação na segunda parte do concurso e, por via dessa colocação, ficam, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 6.º e do n.º 3 do artigo 33.º, já acima citados, na 2.ª prioridade, como se de vinculados se tratassem;

e) Em 13 de Julho de 1990, o recorrente dirigiu ao Ministro da Educação recurso hierárquico necessário da respectiva lista de colocações, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 158, em 11 de Julho de 1990, alegando ter sido preterido, no âmbito do concurso, por professores profissionalizados não pertencentes aos quadros, como se constata da lista graduada publicada em 16 de Maio de 1990. Tais professores, quando não estejam já colocados como profissionalizados à data da abertura do concurso, não se podem integrar nas 2.ª e 4.ª prioridades, definidas no n.º 1 do artigo 6.º do citado Decreto-Lei n.º 18/88;

f) Consequentemente, pede a revogação da lista, e a atribuição da colocação que respeita aquela que vem ser a sua graduação no concurso, e que seria a 1419;

g) O recurso hierárquico transitou para o gabinete jurídico, onde foi prestada, em 9 de Agosto de 1990, a seguinte informação:

«O professor Joaquim António Cardoso Perfeito, do quadro de nomeação provisória do 1.º grupo da Escola Preparatória de Roque Gameiro — Amadora, foi opositor à primeira parte do concurso a

que se refere o Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, concorrendo na 3.ª prioridade, 15.ª posição.

Vem agora interpor recurso hierárquico necessário das respectivas listas de colocação e de graduação a que se refere o aviso da DGAE, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 158, de 11 de Julho de 1990.

Alega, em síntese, que foi incorrectamente preterido em relação a professores profissionalizados colocados na segunda parte do concurso relativo ao ano lectivo de 1989-1990.

Na sua petição de recurso retoma os argumentos do parecer n.º 7/90, de 16 de Maio de 1990, do consultor jurídico da FENPROF, anexo ao ofício FP-1/0101/90, de 21 de Maio de 1990, dirigido pela mesma FENPROF a S. Ex.ª o Ministro da Educação.

Nestes termos:

Somos de parecer que deve ser negado provimento ao recurso, pelos fundamentos dos n.ºs 9 a 21 do parecer do gabinete jurídico desta Direcção-Geral, conforme fotocópias anexas.»;

h) No parecer a que alude a presente informação, e que aqui se dá por reproduzido, conclui-se que se mantêm imodificadas as razões que determinaram, em 1989-1990, a atribuição da 2.ª prioridade aos professores profissionalizados não pertencentes aos quadros, que obtiveram colocação no ano anterior (n.º 4 do artigo 6.º) e que igual procedimento deve ser adoptado em 1990-1991 e concursos seguintes (como se determina no n.º 3 do artigo 33.º), dando-se a 2.ª prioridade aos professores profissionalizados que obtiveram colocação no concurso anterior;

i) Após parecer concordante da directora-geral, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação exarou, em 28 de Agosto de 1990, o seguinte despacho:

«1 — Concordo.

2 — Nego provimento ao recurso pelos fundamentos constantes dos pontos 9 a 21 do parecer do gabinete jurídico da DGAE, conforme constam das fotocópias anexas.

3 — O presente despacho é proferido no uso das competências que me foram delegadas pelo Despacho n.º 14/ME/89, de 31 de Janeiro de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 44, de 22 de Fevereiro de 1989.»;

j) Este despacho foi notificado ao recorrente pelo ofício n.º 27 008, de 13 de Setembro de 1990, com recebimento por este em 20 de Setembro de 1990, e o recurso contencioso foi interposto em 20 de Novembro de 1990.

4 — O objecto do presente recurso contencioso é averiguar a legalidade do despacho que negou provimento ao recurso hierárquico interposto pelo recorrente, das listas de candidatos admitidos à primeira parte do concurso para colocação de professores dos ensinos preparatório e secundário para o ano lectivo de 1990-1991.

Para tanto, há que saber se o mesmo violou as normas dos artigos 5.º, alínea f), e 6.º, n.ºs 1 e 4, e 33.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, por manter a colocação na 2.ª prioridade de professores profissionalizados não pertencentes aos quadros, com preterição de professores dos quadros com nomeação provisória.

De acordo com os artigos 6.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 18/88, estes últimos candidatos são ordenados na 3.ª prioridade, tanto na primeira parte do concurso para o ano de 1988-1989 como para os anos seguintes.

Mas será que os professores profissionalizados não pertencentes aos quadros, que na primeira parte do concurso para o ano de 1989-1990, são integrados na 2.ª prioridade, apenas obterão a 7.ª prioridade nos concursos seguintes?

Vejam os.

Em excepção à regra do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 18/88, que apenas permite que concorram como vinculados os professores que foram colocados na primeira parte do concurso para 1987-1988, previsto no decreto-lei [...] e mantenham essa colocação à data da abertura do concurso de 1988-1989, este n.º 4 permite que os docentes profissionalizados não pertencentes aos quadros que, não tendo concorrido como vinculados, foram colocados na segunda parte do concurso para o ano de 1988-1989 (o previsto neste diploma) possam integrar-se na 2.ª prioridade no concurso para o ano de 1989-1990, como se tivessem concorrido na situação de vinculados para o concurso do ano primeiramente citado.

Quer dizer: Os docentes profissionalizados não pertencentes aos quadros obtêm a 2.ª prioridade no concurso de 1989-1990, desde que tivessem sido colocados na segunda parte do concurso do ano anterior.

A questão que se põe é a aplicação desta norma nos concursos dos anos lectivos seguintes. Segundo o recorrente, trata-se de uma norma claramente excepcional, de eficácia restrita ao concurso nela referido; a entidade recorrida entende-a aplicável aos concursos a realizar nos anos de 1989-1990 e seguintes, de acordo com o n.º 3 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 18/88.

Esta disposição, inserida no capítulo VIII deste diploma, que tem por título «Demais princípios a aplicar à primeira parte do concurso para os anos de 1989-1990 e seguintes», preceitua: «O disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 6.º do presente diploma é aplicável aos docentes neles identificados, nos concursos a realizar ao abrigo deste decreto-lei.».

Parece assim claro que esta norma veio permitir a extensão da norma do n.º 4 do artigo 6.º a todos os concursos a realizar ao abrigo do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, nos anos de 1989-1990 e seguintes, e, dessa forma, atribuir a 2.ª prioridade aos docentes profissionalizados não pertencentes aos quadros que, não tendo concorrido como vinculados, foram colocados na segunda parte do concurso do ano anterior àquela em que o concurso se realiza.

O recorrente restringe a aplicação do n.º 3 do artigo 33.º aos professores que concorreram ao concurso referente ao ano lectivo de 1988-1989 e nele foram colocados na segunda parte. Todavia, isso já resultava do n.º 4 do artigo 6.º e essa interpretação deixa esvaziada de conteúdo a norma do n.º 3 do artigo 33.º, destinada a regular os concursos dos anos de 1989-1990 e seguintes.

A solução preconizada é a que resulta da lei e, independentemente do seu acordo em relação à preferência que estabelece em relação aos professores do quadro de nomeação provisória, tem a virtude de assegurar igualdade de tratamento aos docentes profissionalizados não pertencentes aos quadros em todos os concursos a realizar ao abrigo do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro.

No concurso ora em análise, relativo ao ano de 1990-1991, e de acordo com as listas publicadas no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 112, de 16 de Maio de 1990, ao recorrente foi assegurada a 3.ª prioridade e aos recorridos particulares a 2.ª prioridade.

O despacho recorrido, que, indeferindo o recurso hierárquico, manteve aquelas posições, não violou as normas dos artigos 5.º, n.º 1, 6.º, n.ºs 1 e 4, e 33.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro.

Acordam, assim, em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 12 000\$ e a procuradoria em 6000\$.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *António Alfredo de Matos Soares Póvoa*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Reestruturação de carreiras e correcção de anomalias do pessoal civil dos serviços departamentais das Forças Armadas.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Os anteriormente «técnicos de classificação de 2.ª classe», que após a publicação do Decreto-Lei n.º 293/79, de 17 de Agosto, passaram a ser designados por «técnicos de identificação e classificação de material de 2.ª classe», por força do disposto nos artigos 8.º, 19.º, n.º 1, 23.º e 20.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 271/81, de 26 de Setembro, e n.ºs 1.º, 6.º, 21.º e 22.º da Portaria n.º 926/81, de 10 de Novembro, devem ser reclassificados e integrados na carreira de «técnicos de 2.ª classe, letra J».*

2 — *Ao não se atender assim, o acto recorrido violou aqueles preceitos legais, e por isso deve ser anulado.*

Recurso n.º 30 809, em que são recorrentes Augusto Gonçalves Canas e outros e recorrido o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Payan Martins.

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

1 — Augusto Gonçalves Canas, casado, residente na Rua de Humberto Delgado, 4-A, rés-do-chão, Porto Salvo, Oeiras, Manuel Antunes Barroso, casado, residente na Rua do Brigadeiro Fernando Alberto de Oliveira, lote 19, 2.º direito, em Alverca do Ribatejo, António da Silva Firmino, casado, residente na Rua de Baltazar Pereira do Lago, 22, em Agualva-Cacém, e José Gonçalves Garcia, casado, residente na Rua de Afonso Lopes Vieira, 38, 2.º, direito, em Lisboa, todos técnicos de identificação e classificação de material de 2.ª classe dos quadros do pessoal civil da Força Aérea, vieram interpor o presente recurso contencioso do despacho de 12 de Fevereiro de 1991, do Sr. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, que, aquando da reestruturação das carreiras e correcção de anomalias do pessoal civil

dos serviços departamentais das Forças Armadas, não transitou os ora recorrentes para a categoria de «técnico de 2.ª classe, letra J» do grupo de pessoal técnico, arguindo-o de estar inquinado de vício de violação de lei, pelo que pedem seja aquele anulado com as consequências legais que daí decorrerão.

2 — Na sua resposta de fls. 45 a 47 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzida, a entidade recorrida, afirmando a sua estrita legalidade, manteve o acto recorrido e pronunciou-se no sentido da improcedência deste recurso.

3 — Nas suas alegações os recorrentes mantiveram e reforçaram as posições assumidas na petição deste recurso. Terminaram com as seguintes conclusões:

«O acto do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, ora recorrido, que transitou os recorrentes para a categoria de 'técnico de identificação de 2.ª classe' em vez de os transitar para a categoria de 'técnico de 1.ª classe, letra J', da carreira de 'técnico de identificação e classificação de material', carreira esta prevista na Portaria n.º 962/81, enferma de vício de violação de lei, por ter violado os seguintes preceitos legais:

Artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 3, 23.º, n.º 1, e 26.º, n.º 3 (e também os artigos 8.º, n.º 1, e 26.º, n.º 2), todos do Decreto-Lei n.º 271/81, de 26 de Setembro, bem como o espírito deste diploma, e n.ºs 1.º, 6.º, 21.º e 22.º e anexo da Portaria n.º 962/81, de 10 de Novembro.»

4 — Ainda que para tanto notificada (fl. 75 dos autos), a entidade recorrida não contra-alegou.

5 — A Ex.^{ma} Magistrada do Ministério Público exarou o duto parecer que segue:

«A meu ver, o recurso merece provimento pelas razões constantes do duto acórdão de fl. 88, que teve por objecto situação idêntica à dos presentes autos, e as quais, por merecerem a minha inteira concordância, seria despidendo reproduzir.

Apenas se faz notar que, certamente por lapso de escrita, os recorrentes, na conclusão da alegação, arrogam-se o direito de transitar para a categoria de técnico de 1.ª classe quando, de acordo, de resto, com o texto das alegações, a letra — letra J — que reivindicam, deve ser-lhes atribuída, e a categoria que lhes corresponderá não será a de técnico de 1.ª classe mas sim a de técnico de 2.ª classe.»

6 — Colhidos os vistos dos juizes-adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

6.1 — *Conhecendo.*

Dos autos e do processo instrutor (PI) apenso resultam provados os seguintes factos:

I) Em lista nominativa do pessoal civil da Força Aérea (9.ª), publicada no suplemento ao *Diário da República*, 2.ª série, n.º 303, de 31 de Dezembro de 1976, os ora recorrentes passaram a integrar vagas previstas no quadro II anexo ao Decreto-Lei n.º 54/76, de 22 de Janeiro, e do mapa 4 anexo à Portaria n.º 508/76, de 12 de Agosto, ambos alterados pelo Decreto-Lei n.º 873-A/76, de 21 de Dezembro, da carreira «grupo XI — pessoal de armazém», com a categoria de «técnico de classificação de material de 2.ª classe» — documentos de fls. 35 e 36 dos autos, que se dão por reproduzidos;

II) Por despacho de 26 de Junho de 1989, do comandante do Pessoal da Força Aérea, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 238, de 10 de Outubro de 1989, os ora recorrentes «transitaram para a categoria de técnico de identificação e classificação de material de

2.ª classe, letra K, do quadro geral do pessoal civil da Força Aérea, com efeitos reportados a 1 de Julho de 1982» — documentos de fl. 18 dos autos;

III) Deste despacho os recorrentes interpuseram recurso hierárquico para o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, onde pediam para transitar para a «categoria de técnico de 2.ª classe, letra J», do grupo do pessoal técnico — documentos de fls. 27-28, 29-30, 31-32 e 33-34 dos autos e de folhas, não numeradas, do PI apenso, que se dão por inteiramente reproduzidas;

IV) Sobre a matéria dos recursos hierárquicos referidos no precedente item, a Direcção de Pessoal do Comando de Pessoal da Força Aérea produziu a informação n.º 085/91, onde, pelas razões ali apontadas, se afirma a legalidade do despacho hierarquicamente impugnado e, assim, pelo «não provimento» dos aludidos recursos — cf. as duas últimas folhas do PI apenso, que se dão por inteiramente reproduzidas;

V) Sobre aquela informação recaiu, em 8 de Fevereiro de 1991, o seguinte parecer: «Considerando que o recurso hierárquico, agora interposto, não é merecedor de provimento, propõe-se que o CEMFA confirme o despacho do CPESFA, de 26 de Junho de 1989. (*Assinatura ilegível*).» — Documentos constantes da antepenúltima folha do PI apenso;

VI) Sobre aquela informação e parecer exarou, em 12 de Fevereiro de 1991, o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea o seguinte despacho, ora sob recurso:

«Considero que a transição dos recorrentes respeitou as normas contidas na Portaria 962/81, de 10 de Novembro, não sendo portanto o presente recurso merecedor de provimento, pelo que confirmo o despacho do CPESFA de 26 de Junho de 1989.» — Cf. a penúltima folha do PI apenso;

VII) Os ora recorrentes foram notificados por ofícios da 5.ª Repartição do Comando de Pessoal da Força Aérea de 27 de Fevereiro de 1991 — documentos de fls. 9 e 10 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos;

VIII) Dá-se como reproduzida a informação prestada pelo chefe da 5.ª Repartição do Comando de Pessoal da Força Aérea, sobre a situação dos ora recorrentes — cf. fls. 3 e 4 do PI apenso (a constarem da capa).

Nenhum outro facto se provou.

6.2 — *Decidindo*.

Conforme lista nominativa publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 303, de 31 de Dezembro de 1976, os ora recorrentes foram integrados em vagas do quadro II anexo ao Decreto-Lei n.º 54/76, de 22 de Janeiro, e do mapa 4 anexo à Portaria n.º 508/76, de 21 de Agosto, ambos alterados pelo Decreto-Lei n.º 837-A/76, de 12 de Dezembro, como «técnicos de classificação de material de 2.ª classe», quando, e conforme resultava do disposto no artigo 26.º, alínea a), e mapa n.º 3 anexo do Decreto-Lei 43 816, de 24 de Julho de 1961, a designação correcta, no sentido legal, da sua carreira era a de «técnico de identificação e classificação de material de 2.ª classe».

Naturalmente, e face à apontada incorrecção e divergência entre a designação atribuída à *carreira* dos ora recorrentes, na lista nominativa que os integram no respectivo quadro, e aquela que verdadeiramente lhes pertencia, foi publicado o Decreto-Lei n.º 293/79, de 17 de Agosto, onde, no seu artigo 2.º, se dispôs: «Passam a ser

designados por técnicos de identificação e classificação de material de 1.ª classe e técnicos de identificação e classificação de material de 2.ª classe os anteriores técnicos de classificação de 1.ª classe e técnicos de classificação de 2.ª classe, respectivamente.».

Estavam, pois, os recorrentes integrados na carreira de «técnico de identificação e classificação de material de 2.ª classe», sem qualquer dúvida, quando foi publicado o Decreto-Lei n.º 271/81, de 26 de Setembro, que procedeu à reestruturação de carreiras e correcção de anomalias do pessoal civil dos serviços departamentais das Forças Armadas.

E mercê dessa reestruturação, como resulta dos artigos 8.º e 17.º daquele Decreto-Lei n.º 271/81 e do mapa anexo à Portaria n.º 926/81, de 10 de Novembro, que nos termos do artigo 26.º daquele diploma legal o regulamentou, os ora recorrentes deviam passar a integrar a reestrutura da carreira do Pessoal Técnico — Diversos, com a categoria de «técnico de 2.ª classe, letra J».

Só que, por despacho de 26 de Junho de 1989, do comandante de Pessoal da Força Aérea, mantido pelo despacho de 12 de Fevereiro de 1991, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, ora sob recurso, os ora recorrentes transitaram para a categoria de «técnico de identificação e classificação de material, letra K, do quadro geral de pessoal civil da Força Aérea, com efeitos reputados a 1 de Julho de 1982» (cf. fl. 18 dos autos).

Carreira a extinguir, como resulta do mapa «classificação material», constante do anexo II à Portaria n.º 962/81, citado.

Mal, porém.

Como se referiu já, com a publicação do Decreto-Lei n.º 271/81 visou-se estabelecer para o pessoal civil dos serviços departamentais das Forças Armadas os critérios gerais reguladores do ordenamento das carreiras de técnicos, do pessoal operário e auxiliar.

De pôr em relevo, no citado diploma legal, a uniformização das carreiras de pessoal técnico, podendo ser alteradas as então actuais designações das carreiras tendo em atenção a designação profissional respectiva; a carreira desenvolver-se-ia pelas categorias de principal, de 1.ª classe e de 2.ª classe, a que correspondiam as letras F, H e J; o ingresso na carreira de pessoal técnico dependeria da posse de curso superior, que não conferisse o grau de licenciatura (artigo 8.º).

E como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 19.º, «a transição do pessoal abrangido pelo presente diploma far-se-á na categoria ou classe em que o funcionário ou agente *actualmente* se encontre, sem prejuízo da valorização operada pela atribuição das novas letras de vencimento».

Actualmente, no sentido da situação funcional detida na data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 271/81, em apreço.

Também nos termos do artigo 23.º, n.º 1, a aplicação do disposto naquele diploma «não prejudicará, *em caso algum*, a situação que os funcionários inseridos em carreiras já detêm».

Por seu lado, na atrás mencionada Portaria n.º 926/81, dispõe-se que os funcionários integrados nas categorias enumeradas em mapas anexos passariam a ser remunerados, a partir de 1 de Julho de 1979, de acordo com as letras de vencimento que no mesmo anexo lhes eram atribuídas (n.º 1).

A transição do pessoal para novas categorias seria feita pela publicação de listas nominativas (n.º 5).

Nos termos do n.º 21.º, «o anexo a esta portaria, que engloba quadros de reconversão e critérios de correspondência, ao abrigo dos quais se operará a transição do pessoal, constitui a uniformização de categorias e letras do pessoal civil dos serviços departamentais das Forças Armadas, previstas no n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 271/81, de 26 de Setembro».

Ora, num destes quadros — o respeitante ao Pessoal Técnico — Diversos — refere-se como «designação anterior» da carreira, entre outras, a de técnico de identificação e classificação de material, letra L, a que corresponde a «designação actual» de técnico de 2.ª classe, letra J, como já se escreveu atrás.

No anexo IV — como se adiantou também — figura como carreira a extinguir a de «classificação de material», onde se inseria, como «designação anterior», a categoria de «técnico de classificação de material de 2.ª classe, letra L», a que passaria a corresponder, mantendo-se a mesma designação, a letra K.

É com base no disposto neste *anexo* que a entidade recorrida sustenta a legalidade da categoria atribuída aos recorrentes.

Sem razão, porém.

Desde logo porque — e ao menos desde a publicação do Decreto-Lei n.º 293/79, de 17 de Agosto — ficou certo que à categoria de «técnico de classificação de material de 2.ª classe» correspondia a designação de «técnico de identificação e classificação de material de 2.ª classe».

Portanto, à data da publicação do Decreto-Lei n.º 271/81 e da Portaria n.º 926/81, não existia pessoal com a categoria de «técnico de classificação de material de 1.ª classe», a não ser que a partir de Agosto de 1979, e sem qualquer apoio legal, se tivesse admitido pessoal com tal categoria.

Que não era a situação dos recorrentes, sem qualquer dúvida integrados na carreira de «técnico de identificação e classificação de material», com a categoria de 2.ª classe.

Então há que procurar uma explicação para a aparente contradição de se apelar para uma categoria inexistente no mapa «classificação material», anexo IV, da Portaria n.º 926/81.

Como se vê da observação *b)*, que anota o aludido mapa, até se escreveu: «De acordo com o disposto no n.º 2 do Decreto-Lei n.º 293/79, de 17 de Agosto, as categorias que integram esta carreira passam a ter as seguintes designações: [...] técnico de identificação e classificação de material de 2.ª classe.».

Ora, tendo-se presente que o Decreto-Lei n.º 271/81 e a Portaria n.º 926/81 *produziam efeitos* a partir de 1 de Julho de 1979 e o Decreto-Lei n.º 293/79 era de 17 de Agosto seguinte, parece justificar-se que a designação de «técnico de 1.ª classe» foi retomada porque em 1 de Julho de 1979 esta ainda não tinha sido alterada para a de «técnico de identificação e classificação de material de 2.ª classe».

Mas este procedimento está errado e esquece o disposto no artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 271/81, onde se estatui: «A transição do pessoal pôr-se-ia na categoria ou chave em que o funcionário ou agente *actualmente* se encontra [...]».

Remetendo para a *categoria actual* o Decreto-Lei n.º 271/81, com o qual a Portaria n.º 962/81 se deveria conformar, sob pena de ilegalidade, aponta para a categoria ou chave que o funcionário detinha à data da publicação, ou pelos menos, da entrada em vigor do diploma

e não para as que detivesse no momento a que se reportam os seus efeitos.

Sendo assim como é, os recorrentes que na data da publicação — logo, também, aquando da sua entrada em vigor — eram «técnicos de identificação e classificação de material de 2.ª classe» deveriam ser reclassificados e integrados na carreira de «técnicos de 2.ª classe, letra J».

E relativamente aos requisitos habilitacionais exigidos pelo n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 271/81, eles apenas são impostos para futuras admissões na carreira, o que é confirmado pelo disposto no artigo 23.º, que salvaguardou os direitos adquiridos daqueles que, tal como os recorrentes, já estavam integrados em carreira técnica, de onde não podiam ser mudados, aliás, nos termos do n.º 3 do artigo 20.º daquele citado diploma legal.

Em síntese: o despacho contenciosamente impugnado ao manter o despacho hierarquicamente recorrido, de 26 de Junho de 1989, do comandante do Pessoal da Força Aérea, violou o disposto nos artigos 8.º, 19.º, n.º 1, 23.º e n.º 3 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 271/81 e n.ºs 1.º, 6.º, 21.º e 22.º da Portaria n.º 926/81, de 10 de Novembro, pelo que está inquinado de vício de violação de lei, que determina a sua anulabilidade.

7 — Nos termos expostos, anulam o despacho recorrido do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de 12 de Fevereiro de 1991. Sem custas.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Deve ser fundamentado um acto administrativo, praticado em 1989, que resolve aprovar uma alteração numa construção, feita sem autorização, que um parecer dos serviços camarários dissera ser ilegal e que o presidente da Câmara Municipal mandara embargar [alíneas d) e f) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho].*
- 2 — *Esse acto não está fundamentado se, referindo apenas que o proprietário fora notificado para demolir a alteração ilegal, diz, sem mais: «deliberado aprovar».*

Recurso n.º 31 179, em que são recorrentes a Câmara Municipal de Braga e outro e recorrido António da Silva André. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

António Alberto Fernandes Pinto, professor, residente em Braga, recorre jurisdicionalmente da sentença proferida no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, que anulou a deliberação da Câmara Municipal de Braga, de 1 de Agosto de 1989, que aprovara um pedido feito pelo ora recorrente para ser revogado um anterior despacho que indeferira uma alteração na licença de construção num lote, com o n.º 8, no Cruzeiro, em Nogueira, Braga.

Fundamenta o recurso nas seguintes razões, extraídas das conclusões das suas alegações:

1) O recorrido (na 1.ª conclusão e noutras é referido o «recorrente», mas querendo-se referir, manifestamente, o recorrente no recurso contencioso, ora recorrido; como tal interpretaremos essa referência) é parte ilegítima neste processo, atento o disposto no artigo 821.º do Código Administrativo, dado que não detém qualquer interesse legítimo, próprio e directo, na procedência deste recurso contencioso de anulação;

2) De qualquer modo — e ainda que o direito de que se arroga existisse na sua esfera jurídica —, sempre o ora recorrido actuaria em situação de abuso de direito (de acordo com o preceituado no artigo 334.º do Código Civil), por exceder, na sua utilização, os limites impostos pela boa-fé, os bons costumes e o fim sócio-económico desse direito, situação que é equiparada à de falta de direito;

3) O acto impugnado não enferma de qualquer vício nem é merecedor de qualquer censura, tendo sido praticado de acordo com o preceituado no artigo 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951), sendo certo que a circunstância de tal acto não negar, extinguir, restringir ou, por qualquer forma, afectar direitos ou impor ou agravar obrigações de particulares, retira à Câmara Municipal a obrigação de dotar o seu acto de especial fundamentação;

4) Todas estas razões concorrem para que a sentença proferida nestes autos deva ser revogada, já que a mesma violou, entre outras, as disposições legais anteriormente citadas.

Não houve *contra-alegações*.

O digno magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal é de parecer que deve ser mantida a sentença pelas razões dela mesma constantes.

As conclusões das alegações sustentam a ilegitimidade do ora recorrido (recorrente no recurso contencioso, António da Silva André, industrial de reparação de automóveis, residente em Braga), a legalidade do acto administrativo impugnado e a desnecessidade de fundamentação desse acto.

Sendo três, portanto, as questões postas nessas conclusões das alegações de recurso, sucede que só de duas a sentença conheceu: da legitimidade do ora recorrido e da fundamentação do acto impugnado; isto porque entendeu que, no caso, as questões da legalidade substancial daquele acto dependiam do que decidido fosse quanto à respectiva fundamentação.

Não houve, portanto, julgamento sobre os aspectos de legalidade substancial do acto contenciosamente recorrido: a anulação centrou-se no que foi entendido ser um vício de forma; e houve um prévio juízo sobre a legitimidade do ora recorrido.

É, portanto, sobre isso que *temos de decidir*: em primeiro lugar, sobre a legitimidade do ora recorrido, na sua qualidade de recorrente contencioso, atentando, inclusivamente, no alegado aspecto do eventual abuso de direito; depois, se parte legítima o considerarmos, sobre se o acto administrativo contenciosamente recorrido, devendo ser fundamentado, o foi devidamente.

A sentença recorrida deu como provados os *factos* que passamos a descrever.

1) Por despacho do presidente da Câmara Municipal de Braga, datado de 31 de Março de 1989, foi ordenado o embargo, até eventual legalização das alterações executadas, dos trabalhos de construção de um prédio composto de cave, rés-do-chão e andar, que o ora recorrente vinha executando no lote de terreno n.º 8, do loteamento do Cruzeiro, em Nogueira, Braga, em virtude de, a nível da cobertura, não ter sido cumprido o projecto aprovado, dado existir um desfasamento de águas no centro posterior da mesma (tipo mansarda);

2) Em 13 de Abril de 1989, Rui Barroso Nogueira Martins, técnico-adjunto de construção da Câmara Municipal de Braga, procedeu, em cumprimento de tal despacho, ao embargo dos referidos trabalhos, tendo sido lavrado o respectivo auto de embargo;

3) Em 26 de Junho de 1989 foi elaborada, pelos técnicos da Comissão de Reapreciação de Projectos, existente na Câmara Municipal de Braga, uma «informação» do teor seguinte:

«Após visita ao local e tendo em conta os antecedentes do processo, entende a Comissão que deve ser notificado o requerente (o ora recorrente) a proceder à demolição da mansarda criada na cobertura, no prazo de 30 dias. A obra encontra-se embargada desde 13 de Abril do corrente ano, devido a esta alteração ao projecto aprovado, tendo o requerente, por má-fé, utilizado o processo corrente do 'facto consumado' a que se deve, com urgência, pôr termo. Por tal motivo, se não cumprir a notificação no prazo estipulado, deve a Câmara Municipal executar a demolição a expensas do dono da obra. Deve ainda ser advertido o técnico responsável pela alteração, Sr. Engenheiro Técnico João Luís Cerqueira Peixoto, residente em [...], por permitir a execução de obras em desacordo com o projecto aprovado, sem prévia licença, de que, em caso de reincidência, será punido de acordo com o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 166/70.»;

4) Sobre esta informação, o presidente da Câmara Municipal de Braga lançou um despacho, datado de 30 de Junho de 1989, do seguinte teor: «Concordo.»;

5) Posteriormente, o presidente da Câmara Municipal de Braga proferiu, sobre a mesma informação, novo despacho, este datado de 11 de Julho de 1989, do seguinte teor:

«À reunião da Câmara, em face do pedido de revisão do despacho de indeferimento que me foi solicitado, em audiência, pelo requerente.»;

6) Em 1 de Agosto de 1989 teve lugar uma reunião da Câmara Municipal de Braga, sendo o teor da respectiva acta o seguinte:

«Para apreciação do executivo é presente o processo provindo do DSTO, em que o requerente António Alberto Fernandes Pinto solicita revisão do despacho de indeferimento exarado no processo respeitante

ao prédio sito no lugar do Cruzeiro, lote n.º 8, em Nogueira. O requerente foi notificado para proceder à demolição da mansarda, que construiu sem autorização municipal, no prédio sito no lugar do Cruzeiro, lote 8, em Nogueira. Deliberado aprovar, com abstenções dos Srs. Arquitecto Mateus e Engenheiro Casais Batista.»

Consideramos pertinente esta selecção de factos; entendemos, no entanto, ser útil salientar mais os seguintes, que os autos também revelam:

7) O ora recorrido (recorrente, no recurso contencioso) é dono de um lote, designado pelo n.º 9, contíguo ao do ora recorrente, de que os autos tratam, e onde já tinha construído uma habitação quando o ora recorrente requereu a licença para a construção da sua;

8) Quando do pedido de licenciamento feito pelo ora recorrido, a Câmara Municipal de Braga começara por indeferir-lo, informando o ora recorrido, então requerente, de que o processo poderia ser reanalisado desde que fosse apresentada declaração do proprietário do lote geminado, «comprometendo-se a construir a área agora solicitada»;

9) Em face do que consta do n.º 8), o ora recorrido enviou à Câmara Municipal de Braga uma declaração, subscrita pelo ora recorrente e por Justina Prada Pires Pinto (com as assinaturas notarialmente reconhecidas), segundo a qual se comprometiam a, no acto de construção no seu terreno, ocupar «a área igual à destinada» pelo ora recorrido, «ou seja, a edificar um prédio com a mesma profundidade»;

10) Quando da primeira apreciação do pedido de licenciamento da casa do ora recorrente, foi o pedido indeferido com base na consideração de que o prédio do ora recorrido, então já edificado, tinha uma cobertura com três águas, ao passo que o que o ora recorrente pretendia construir, sendo geminado com o primeiro, previa apenas duas águas, «originando uma leitura global desagradável e inestética»;

11) Após o indeferimento referido no n.º 10), o ora recorrente apresentou novo pedido de licenciamento, prevendo, já, uma cobertura de três águas.

Descritos os factos que consideramos relevantes, entraremos agora na apreciação dos fundamentos do presente recurso, tendo em conta as *normas jurídicas* ao caso respeitantes.

A primeira questão a apreciar, até pela sua precedência processual, é a da legitimidade activa, do ora recorrido, como recorrente no recurso contencioso.

A sentença recorrida considerou ser legítimo o ora recorrido, atendendo a que, na petição, invocou:

Que o prédio do ora recorrente se situa num lote de terreno contíguo daquele onde tem a sua habitação unifamiliar, pronta a habitar;

Que o desalinhamento anterior e posterior da construção ali levada a cabo pelo ora recorrente envolve o devassamento da intimidade dos quartos de dormir da morada do recorrente, através das varandas construídas;

Que o ora recorrente executou, em desconformidade com o projecto aprovado, não uma mas duas habitações distintas e, ainda, uma mansarda na cobertura do seu prédio;

Que a duplicação do número de fogos originariamente previstos para a construção geminada da do ora recorrido provoca um acréscimo de densidade habitacional do local;

E que a legalização da obra levada a cabo pelo ora recorrente defrauda as expectativas do ora recorrido de geminação/equilíbrio estético dos dois prédios confinantes, ofendendo o seu direito à privacidade, e configura uma patente discrepância de critérios de apreciação de projectos que, no caso, desfavoreceu o ora recorrido.

A legitimidade activa, para o recurso contencioso, não tem sido relacionada com o interesse ligado aos valores violados e cuja violação fundamenta o recurso; tem-se entendido, sim, que o interesse na anulação funciona como uma justificação para um pedido que, no fundo, serve o interesse da legalidade. Mas, de qualquer forma, necessário é que haja uma ligação entre a eventual anulação e a satisfação do interesse do recorrente.

Ora, é certo que algumas das circunstâncias apontadas nada têm que ver com o eventual provimento do recurso: assim, o facto de a casa do ora recorrente ocupar mais área do que a prevista, a violação da privacidade atribuída às varandas traseiras, ou o aumento do índice de ocupação.

Lembremos que o acto recorrido revogou um outro que indeferira o pedido do ora recorrente e que esse indeferimento tivera por motivo a construção, não autorizada, de uma mansarda; ora, a remoção da mansarda em nada satisfará o interesse do ora recorrido, nos aspectos acabados de sublinhar.

Mas há outros aspectos a considerar.

Trata-se de duas vivendas geminadas, que se desejaram de idêntico porte e de idêntica traça; foi isso, certamente, que justificou que a construção do ora recorrido não tivesse sido autorizada enquanto o ora recorrente se não comprometeu a fazer a sua construção com a mesma área e a mesma profundidade [n.º 9) da matéria de facto]; foi essa, também, a razão pela qual o pedido do ora recorrente, na sua versão original, foi indeferido, entendendo-se que isso conduzia a «uma leitura global desagradável e inestética», o que, obviamente, revela o valor dado ao aspecto urbanístico». [N.º 10) da matéria de facto].

Foi esse «desfasamento» de «águas» que o ora recorrente alcançou com a alteração «tipo mansarda» [matéria de facto, n.º 1)].

Está em jogo, pois, um conjunto que se pretende harmónico de duas vivendas geminadas, interesse a que o ora recorrido, proprietário de uma delas, não pode, obviamente, ser alheio.

Pelo contrário, se com o interesse público da estética e da disciplina urbanísticas pode haver interesses privados coincidentes, o ora recorrido é, precisamente, o mais directo detentor destes interesses: o seu interesse é directo, pessoal e legítimo, tendo legitimidade, nos termos do n.º 2 do artigo 821.º do Código Administrativo.

E não se vê porque vias se pode sustentar que esteja a utilizar o direito que esse interesse lhe confere (o direito ao recurso contencioso) por forma abusiva. Defende o seu direito a uma habitação com o mínimo de qualidade prevista, exigida pela entidade competente e que foi desrespeitada antes de qualquer autorização.

Não se mostra, pois, haver qualquer abuso, no exercício do direito de recurso contencioso, neste processo.

Considerando, assim, como consideramos, que é de manter o decidido em 1.ª instância quanto à legitimidade do ora recorrido, há que ver se o acto deveria ser fundamentado e, na hipótese afirmativa, se o foi devidamente.

O acto administrativo contenciosamente recorrido foi praticado em 1 de Agosto de 1989, data em que o regime da fundação estava contido no Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Não será necessário grande esforço nem um longo discurso para demonstrar que o acto em causa carecia de fundamentação; basta ter em conta que revogou um anterior indeferimento, implícito na reiterada ordem de embargo, do presidente da Câmara, para que a fundamentação fosse necessária, segundo a alínea *f*) do n.º 1 do artigo 1.º daquele decreto-lei. E notemos, também e pelo menos, que deliberou de forma diametralmente oposta à propugnada no parecer a que se refere o n.º 3) da matéria de facto, o que, também, obrigava a fundamentar, segundo a alínea *d*) do mesmo n.º 1.

E assentando em que o acto devia ser fundamentado, não podemos deixar de constatar que ele é, de todo em todo, desprovido de fundamentação.

Depois da referência a que o ora recorrente havia sido notificado para proceder à demolição do prédio, apenas se acrescenta: «deliberado aprovar, com abstenções dos Srs. [...]».

A sentença recorrida julgou, pois, correctamente, ao considerar que essa deliberação sofre de vício de forma, por falta de fundamentação.

Não existe, assim, qualquer das ilegalidades que o ora recorrente atribui a essa sentença.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a sentença recorrida.

Custas pelo ora recorrente, com 20 000\$ de taxa de justiça e 10 000\$ de procuradoria.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Centro regional de segurança social. Transição de categoria.

Doutrina que dimana da decisão:

Não estando o recorrente integrado em carreira técnica da função pública que veio a ser reconvertida em carreira técnica superior pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, na data da entrada em vigor deste diploma legal, não pode aquele beneficiar da valorização introduzida, por reconversão, pelo citado diploma legal.

Recurso n.º 21 206, em que são recorrente António Gonçalves dos Santos e recorrido o conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Payan Martins.

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

1 — Tendo o M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa julgado improcedente o pedido formulado pelo A., António Gonçalves dos Santos, funcionário público, residente na Estrada de Mato Cheirinhos, Vivenda Solar de S. João, Tires, Parede, contra o R., conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa, no sentido de este ser condenado a reconhecer o seu direito à transição para a categoria de técnico superior de 1.ª classe, a partir de Setembro de 1985, por não verificação dos pressupostos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 329-A/85, de 9 de Agosto, aquele, discordando do julgado, interpôs o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação formulou as seguintes conclusões:

«1.ª O despacho do Sr. Director do IARN de 8 de Fevereiro de 1980 é emitido na sequência de um pedido de revisão/reclamação formulado pelo recorrente;

2.ª Os pressupostos de facto e de direito usados não são novos, são os mesmos que já haviam sido adoptados na primeira reclassificação (acto a rever), ou seja:

Funções desempenhadas;
Grau habilitacional;
Deliberação da comissão instaladora de 26 de Abril de 1979;
Decreto-Lei n.º 49 410, de 24 de Novembro, e Decreto-Lei n.º 169/79, de 11 de Março;

3.ª O Despacho n.º 52/79, publicado no *Diário da República* em 22 de Janeiro de 1980, constitui-se num acto de aplicação imediata, quer aos cursos subsistentes quer aos concluídos a partir daquela data;

4.ª É uma norma de carácter genérico e que ao abstrair do facto que lhe deu origem abrange todos os cursos já concluídos;

5.ª Não veio alterar relações já resolvidas, decididas, mas aplicava-se àquelas que ainda não estivessem, como era o caso da reclassificação do recorrente;

5.ª [repetia a numeração no original] — No despacho de 8 de Fevereiro de 1980, ou melhor, no parecer que foi avocado, dois momentos se devem distinguir:

1.º O requerente à reclassificação, onde faz apelo às regras da primeira reclassificação determinada pela deliberação da comissão instaladora de 26 de Abril de 1979;

2.º O requerente à transição para o novo sistema de carreiras, por imposição da necessidade de se produzir uma decisão de conteúdo útil e actual, face à extinção da categoria a que teria efectivamente direito, onde se faz [como outros teriam de fazer] aplicação dos Decretos-Leis n.ºs 191-C/79, de 25 de Junho, e 377/79, de 13 de Setembro;

6.ª Se no primeiro o recorrente é reclassificado em técnico de 3.ª classe, letra I (Decretos-Leis n.ºs 49 410, de 24 de Novembro, e 169/75, de 11 de Março);

7.ª No segundo, ele é feito transitar para categoria de técnico de 1.ª classe, letra H;

8.^a Determinando-se que pelos Serviços de Pessoal se procedesse às correcções inerentes;

9.^a É assim por demais evidente que os efeitos se pretenderam, e expressamente, com efeitos retroactivos;

10.^a Actuou-se na sequência de uma reclamação, reviu-se o acto anterior à luz dos mesmos critérios e determinou-se a sua correcção;

11.^a Os efeitos da nova categoria pretenderam-se assim com efeitos retroactivos;

12.^a E haveria de retroagir:

A categoria de técnico de 3.^a classe, letra I, a 1 de Maio até 26 de Junho de 1979 (data da entrada em vigor dos Decretos-Leis n.ºs 191 e 179); e

A categoria de técnico de 1.^a classe, letra H, a partir da entrada em vigor dos Decretos-Leis n.ºs 191 e 179;

13.^a E aqui estaria o único pecado da Repartição de Pessoal que fez retroagir os efeitos desta última categoria do momento anterior à entrada em vigor dos Decretos-Leis n.ºs 191 e 179;

14.^a O decurso do tempo sanou, porém, este pequeno lapso dos Serviços de Pessoal;

15.^a A actuação do director do IARN, escudada no parecer do grupo de trabalho, estava à altura, em perfeita consonância com a posição dominante da doutrina e da jurisprudência relativas aos efeitos de actos sobre actos (dão-se aqui por reproduzidas as situações do n.º 58 infra);

16.^a E que hoje tem plena consagração no artigo 128.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código do Procedimento Administrativo;

17.^a Mas, e em se conceder, se toda esta certeza em relação aos pretendidos e declarados efeitos retroactivos não se confirmasse, sempre teriam de reconhecer os mesmos efeitos por força da «usucapião» — cf. Prof. Marcelo Caetano, obra citada;

18.^a Na verdade, a situação do recorrente, de retroacção a 8 de Fevereiro de 1980, vivida, exercitada de forma contínua, pacífica e pública, por período superior a 12 anos, teria de se lhe reconhecer o mesmo efeito jurídico, como se tivesse sido válida — cf. o artigo 134.º, 3.º, do Código do Procedimento Administrativo;

19.^a Ao alhear-se de tudo isto, o tribunal *a quo* produziu uma sentença ilegal e injusta;

20.^a Razão por que deve ser revogada e substituída por um acórdão que reconheça o direito ao recorrente de transitar para a carreira técnica superior — técnico superior de 1.^a classe a partir de Setembro de 1985, por força do disposto no Decreto-Lei n.º 329-A/85, de 9 de Agosto, com todas as consequências legais, pois em 1 de Maio de 1979 já estava integrado na carreira técnica por força da comissão instaladora do IARN de 26 de Abril de 1979.»

2 — Ainda que para tanto notificado, o recorrido não contra-alegou.

3 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público exarou o douto parecer que segue:

«Como se considera na sentença recorrida, o parecer do grupo de trabalho sobre que recaiu o despacho de 8 de Fevereiro de 1980 limitou-se a propor a reclassificação do recorrente com a categoria de técnico de 1.^a classe, tendo em conta, designadamente, a equiparação a curso superior da respectiva habilitação académica (operada pelo despacho n.º 52/79, publicado no *Diário da República*, 2.^a série,

de 22 de Janeiro de 1980) e a circunstância de a categoria de que era possuidor (técnico de 3.^a classe, letra I) não fazer parte da carreira técnica, tal como se encontra estruturado no Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho.

Do conteúdo literal do parecer resulta com clareza que a reclassificação foi determinada pela valorização da habilitação académica, que teve lugar já após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 191-C/79, e pela necessidade de fazer corresponder a situação funcional do interessado ao novo quadro legal resultante deste diploma.

Sendo assim, não faz qualquer sentido que os efeitos da referida reclassificação se retroajam a uma data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 191-C/79; de resto, a referência de que os efeitos da reclassificação se reportam a 12 de Maio de 1975 é apenas feita no ofício n.º 31 181, de 13 de Julho de 1986, a título meramente informativo, e sem qualquer apoio em documentação que comprove que o recorrente poderia legitimamente beneficiar dessa retroacção (cf. fl. 35 do PI).

Por outro lado, a alegada circunstância de os serviços reconhecerem, na prática, que o recorrente era possuidor de uma categoria da carreira técnica desde 12 de Maio de 1975 é inteiramente irrelevante. O recorrente só pôde exercitar as funções correspondentes à categoria de técnico de 1.^a classe após a prolação do despacho de 8 de Fevereiro de 1980. A prática de quaisquer actos jurídicos ou operações materiais (processamento de vencimentos ou contagem de tempo de serviço na categoria) que impliquem o reconhecimento da retroacção dos efeitos a data anterior — que o processo aliás não comprova — não confere o direito à investidura na categoria com essa retroactividade; e os efeitos desses actos poderiam ser corrigidos oportunamente através dos mecanismos legais (reposição de verbas e correcção das listas de antiguidade).

Seja como for, a figura da usucapião não tem aplicação no caso, porquanto se destina unicamente a legitimar a situação do agente putativo, conferindo-lhe o direito ao lugar em que o agente se encontra ilegalmente provido. No caso presente não se põe em causa qualquer vício de provimento na carreira técnica, pretendendo antes o recorrente que ao acto de provimento sejam atribuídos efeitos que este manifestamente não comporta.

De todo o modo, sendo esta uma questão inteiramente nova sobre a qual o tribunal *a quo* se não pronunciou, a sentença não poderia ser censurada com tal fundamento.

Pelo exposto, em meu entender, deverá denegar-se provimento ao recurso e confirmar-se a sentença recorrida.»

4 — Colhidos os vistos dos juizes-adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

4.1 — *Conhecendo*.

Na sentença sob recurso foram dados como provados os seguintes factos:

I) O A., ora recorrente, foi admitido a partir de 12 de Maio de 1975 no IARN (Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais) com a categoria de técnico auxiliar de programação de 1.^a classe, letra J, em regime de prestação eventual de serviço, conforme despacho ministerial de 8 de Julho de 1975;

II) Em 26 de Abril de 1979, a comissão instaladora do IARN decidiu reclassificar o pessoal daquele Instituto, *com efeitos a partir de 1 de Maio de 1979*, de forma «a regularizar situações anómalas derivadas

da inadequação do vínculo e categoria dos funcionários às respectivas habilitação e funções efectivamente desempenhadas». A mesma comissão reconhecia naquela data a necessidade de tal reclassificação e o seu protelamento para data próxima da reestruturação do Instituto, cujo diploma se encontra em fase de publicação no *Diário da República*;

III) O grupo de trabalho nomeado pela comissão instaladora do IARN apresentou à comissão em 6 de Agosto de 1979 as respectivas listas de classificação/reclassificação;

IV) Face àquelas listas, o então A., ora recorrente, solicitou a sua alteração, passando a ser-lhe atribuída a letra «J»;

V) O grupo de trabalho, em 7 de Fevereiro de 1980, apreciou a reclamação do ora recorrente, então A., e emitiu o seguinte:

«Parecer. Através da exposição anexa, vem o funcionário António Gonçalves dos Santos solicitar a revisão da sua categoria face à equiparação a curso superior das novas habilitações literárias (v. o Despacho n.º 52/79, publicado no *Diário da República*, de 22 de Janeiro de 1980).

Ao tempo da atribuição da categoria de técnico auxiliar principal, letra J, não foi, como é óbvio, levado em consideração este grau académico, baseando-se mais a atribuição daquela categoria nas funções que efectivamente desempenhava, que se consideraram situadas no âmbito da carreira técnica, com causa comum às das chefes de secção.

Com a habilitação literária que se equiparava, na altura, ao 7.º ano dos liceus e com funções que correspondiam mais às de técnico de 3.ª classe, letra I, o grupo de trabalho propôs a atribuição da categoria de técnico auxiliar principal, letra J, fazendo respeitar as habilitações legais exigíveis e salvaguardando, tanto quanto possível, os direitos do funcionário, nomeadamente o da sua remuneração, considerando que a sua habilitação é equiparada a curso superior;

Considerando que as suas funções correspondiam às de técnico de 3.ª classe, letra I;

Considerando que esta categoria já não faz parte da carreira do pessoal técnico (Decreto-Lei n.º 191-C/79);

Considerando que face à inexistência de categoria e letra de vencimento a que corresponde as suas funções e para as quais está neste momento devidamente habilitado, junto se apresenta a sua transição para a categoria com letra de vencimento imediatamente superior, propõe-se:

- a) Que seja atribuída ao funcionário a categoria de técnico de 1.ª classe, letra H;
- b) Que através da Repartição de Pessoal se proceda às correcções inerentes.»;

VI) Sobre o parecer atrás transcrito foi proferido o seguinte despacho: «Concordo. Como se propõe. Diligências necessárias, 8 de Fevereiro de 1980 (*Assinatura ilegível*)»;

VII) O conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social, pelo ofício n.º 31 181, de 17 de Julho de 1986 (fl. 135 do processo instrutor), veio referir ao director-geral da Organização e Recursos Humanos que a categoria de técnico de 1.ª classe, letra H, atribuída ao ora recorrente, tinha efeitos desde 12 de Maio de 1975, por força do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 126/79, de

11 de Maio, «ao abrigo do qual veio a passar para a dependência da Direcção-Geral de Integração Administrativa, conforme publicação inserta no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 189, de 8 de Agosto de 1983»;

VIII) Em 30 de Julho de 1987, o Centro Regional de Segurança Social de Lisboa passou ao ora recorrente, anteriormente A., uma declaração da qual consta ser técnico de 1.ª classe, categoria que lhe foi atribuída pelo ex-Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais (IARN), com efeitos a partir de 12 de Maio de 1975, e «pela qual vem sendo remunerado desde 1 de Maio de 1979»;

IX) O ora recorrente foi integrado no Centro Regional de Segurança Social de Lisboa a partir de 1 de Janeiro de 1984, ao abrigo do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 301/83, de 24 de Junho.

Nenhum outro ponto foi considerado.

4.2 — *Decidindo.*

Conforme se retira da petição da acção a que os autos se reportam, a pretensão do A. pode sintetizar-se deste modo: «Reconhecer ao A. o direito à sua transição para a categoria de técnico superior de 1.ª classe a partir de Setembro de 1985, por força do disposto no Decreto-Lei n.º 329-A/85, de 9 de Agosto, com todas as consequências legais.».

No n.º 1 do artigo único daquele decreto-lei, dispõe-se assim:

«Os funcionários ou agentes que, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, se encontravam nomeados ou contratados em lugar da carreira técnica da função pública, por aquele diploma reconvertida em carreira técnica superior, e que se mantenham ainda na mesma categoria ou classe ou noutra da dita carreira técnica são providos em lugar da mesma classe ou categoria da carreira de técnico superior constante do quadro de pessoal do serviço a que pertencem, independentemente de habilitações académicas, nos termos do n.º 1 do artigo 25.º do aludido decreto-lei, continuando a ser-lhes vedado o acesso à categoria de assessor.»

Logo, e para que o recorrente possa beneficiar do regime constante da transcrita norma legal, é indispensável que estivesse, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, nomeado ou contratado «em lugar da carreira técnica da função pública, por aquele diploma reconvertida em carreira técnica superior», além de ter de satisfazer aos restantes requisitos enunciados no n.º 1 do artigo único do Decreto-Lei n.º 329-A/85 referido.

Ora, e como resulta da matéria de facto, o recorrente foi admitido, por despacho ministerial de 8 de Julho de 1975, no IARN com a categoria de técnico auxiliar de programação de 1.ª classe, letra J [matéria de facto, I)], sendo, entretanto, reclassificado como técnico auxiliar principal, letra J, considerando-se as habilitações literárias daquele (curso de teologia, equivalente, então, ao 7.º ano dos liceus) e procurando-se salvaguardar, tanto quanto possível, os direitos do funcionário, nomeadamente a sua remuneração, tendo-se em atenção que as funções que efectivamente desempenhava correspondiam, de certa forma, às de técnico de 3.ª classe, letra I.

Aconteceu, porém, que mercê do Despacho n.º 52/79, do Secretário de Estado do Ensino Superior, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 18, de 22 de Janeiro de 1980, o curso de teologia foi equiparado a *curso superior*.

Com este fundamento, e só com este fundamento, o ora recorrente pediu fosse reapreciada a sua situação funcional.

Então o «grupo de trabalho» que tinha sido formado com vista à reclassificação e selecção do pessoal do IARN [cf. III] da matéria de facto] emitiu parecer, onde se manifestou por aquela apontada razão e também por a categoria de técnico de 3.ª classe, letra I, não fazer já parte da carreira do pessoal técnico, mercê do disposto no Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, no sentido de ser «atribuída ao funcionário a categoria de técnico de 1.ª classe, letra H». Parecer que tem a data de 7 de Fevereiro de 1980.

Sobre este parecer foi lançado o despacho: «Concordo como se propõe. Diligências necessárias, 8 de Fevereiro de 1980 (*Assinatura ilegível*)».

Só a partir daqui — e atente-se que quer o parecer quer o despacho são posteriores à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 191-C/79, o que ocorreu em 1 de Julho daquele ano — é que o ora recorrente foi integrado na carreira técnica prevista no artigo 9.º daquele Decreto-Lei n.º 191-C/79 e por isso não pode beneficiar da valorização resultante do artigo único, § 1.º, do Decreto-Lei n.º 329-A/85 atrás citado.

Conclusão que é reforçada, como bem nota o Ex.º Magistrado do Ministério Público, por tal reclassificação ter sido consequência da valorização da habilitação académica do ora recorrente, o que aconteceu também após a entrada em vigor do falado Decreto-Lei n.º 191-C/79 e pela necessidade de fazer corresponder a situação funcional do interessado ao novo quadro legal, resultante daquele diploma.

Assim nada aponta que os efeitos da referida reclassificação se retroajam a data anterior à da data da entrada em vigor daquele Decreto-Lei n.º 191-C/79, sendo, consequentemente, de todo irrelevante o entendimento contrário dos serviços, aliás sem qualquer apoio em documentação que comprove que o recorrente poderia beneficiar dessa retroação, como v. g., o manifestado no ofício n.º 31 181, de 13 de Julho de 1986.

Por outro lado, o apelo que o recorrente só agora faz na alegação para este Supremo Tribunal Administrativo dos «direitos» que lhe adviriram do exercício anterior à vigência do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de cargos e ou funções inseridas na carreira técnica, é de todo irrelevante: é que, como mais uma vez nota o Ex.º Magistrado do Ministério Público, a invocada «usucapião» desses cargos e ou funções não tem aplicação no caso, porquanto se destina unicamente a legitimar a situação de agente putativo e, sobretudo, porque não se destinando os recursos a resolver questões novas, mas aferir da bondade das decisões face às questões suscitadas no tribunal *ad quem* (salvo, é claro, as de conhecimento oficioso), a verdade é que tal questão não foi proposta ao tribunal recorrido.

Tendo julgado neste sentido, não merece censura a sentença recorrida. Improcedem, pois, *todas* as conclusões da alegação do recorrente.

5 — Nos termos expostos, negam provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Causa de pedir. Bolsa de estudo. Acto administrativo. Administração regional de saúde. Caso decidido ou caso resolvido. Condenação em prestação de facto.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Constando da petição inicial os factos de onde emerge o direito que o autor pretende ver jurisdicionalmente reconhecido, tanto basta para darmos como assente a existência, naquela peça processual, de causa de pedir suficiente.*
- 2 — *Por «facto jurídico» que define a causa de pedir deverá entender-se não a configuração jurídica de um facto, uma categoria ou intelecção lógica de uma dada realidade, mas antes um facto que, na perspectiva da petição inicial, é susceptível de gerar um direito.*
- 3 — *Configura-se como uma relação jurídica administrativa a situação criada pela atribuição de uma bolsa de estudo por parte de uma administração regional de saúde a uma candidata com a obrigação de esta lhe prestar serviço de enfermagem concluído o respectivo curso, sendo regido esse encontro de vontades, nos termos de regulamento próprio, por normas de direito público.*
- 4 — *A atribuição da referida bolsa de estudo assume a natureza de acto administrativo e não de contrato administrativo, dada a relevância secundária da cooperação do interessado particular como elemento conformador da relação jurídica constituída.*
- 5 — *Todavia, não obstante estamos perante um acto administrativo (ou uma sucessão de actos), nada impede que se conheça, no âmbito da proposta, da obrigação que, para a ré, decorreu do acto de atribuição da bolsa de estudo.*
- 6 — *Os actos administrativos não impugnados contenciosamente firmam-se na ordem jurídica sob a forma de «caso resolvido» ou «caso decidido» impedindo a discussão ulterior da sua legalidade.*
- 7 — *Não existe no novo ordenamento jurídico nenhum obstáculo a que o credor de uma prestação de facto, positiva ou negativa, venha a exigir do devedor o cumprimento da sua obrigação.*

Recurso n.º 31 276, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde do Porto e recorrida Maria Manuela Ribeiro de Sousa. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Azevedo Moreira (por vencimento).

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Administração Regional de Saúde do Porto, com sede na Rua Nova de São Crispim, 380, Porto, recorre jurisdicionalmente de uma

sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, que julgou improcedente, com fundamento em inexistência de causa de pedir, a acção que propusera naquele Tribunal contra Maria Manuela Ribeiro de Sousa, enfermeira, residente em Asperela, caminho de servidão, em São Mamede de Infesta.

Na sua alegação conclui da seguinte forma:

«I) Entre a recorrente e a recorrida foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 30 de Outubro de 1985;

II) No âmbito dessa relação, a recorrida assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à recorrente por período igual ao da bolsa concedida;

III) Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e fez parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a recorrente e a recorrida, tratando-se de cláusula acessória expressamente determinada pela lei;

IV) Não obstante a recorrente qualificar a relação estabelecida com a recorrida como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir, já que esta reside num facto concreto de a recorrida se recusar a prestar serviço de enfermagem num determinado centro de saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse centro de saúde;

V) A recorrente não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão que se arroga;

VI) A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não especificada;

VII) A sentença recorrida fez errada interpretação e aplicação das normas contidas no Regulamento, bem como do estatuído no artigos 664.º do Código de Processo Civil e 72.º e 73.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, violando, em consequência, tais normativos legais.»

A recorrida contra-alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1.ª Nenhuma das conclusões apresentadas pela recorrente merece provimento, não tendo sido violadas quaisquer disposições legais por ela citadas;

2.ª Pelo que deve a douda decisão recorrida ser mantida intacta na sua integridade, por correcta interpretação das normas constitucionais, legais e regulamentos invocados;

3.ª Pois o encargo que era imposto à recorrida tem a natureza de cláusula modal;

4.ª No caso vertente nenhum dispositivo legal permite à recorrente impor coercivamente à recorrida a obrigação de prestar serviço em termos do compromisso assumido;

5.ª E a prestação coerciva de trabalho teria a natureza de uma verdadeira pena por implicar a violação do direito à liberdade, constitucionalmente garantido;

6.ª A recusa da recorrida em exercer funções, após a conclusão do curso e nos termos do Regulamento invocado, apenas determina a ineficácia do acto administrativo por incumprimento da cláusula modal em referência;

7.ª Assim, entre a recorrente e a recorrida não existiu nem existe qualquer relação contratual.»

Por seu turno o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Em consonância com o parecer que emiti no recurso n.º 29 123 e com a orientação jurisprudencial acolhida, entre outros, em acórdãos de 29 de Maio e de 11 de Outubro de 1991, nos recursos n.ºs 20 122 e 29 193, que igualmente perfilho, entendi dever ser negado provimento ao recurso e confirmada a decisão recorrida.»

A sentença sob recurso deu como assente os seguintes factos que não vêm controvertidos:

A) A ora recorrida requereu à Administração Regional de Saúde do Porto a concessão de uma bolsa de estudo para a frequência de um curso de enfermagem geral, em data que não se precisa, mas que terá ocorrido em 1985;

B) A mesma declarou, em 11 de Janeiro de 1988, sob compromisso de honra, que aceitava, findo o curso de enfermagem geral, fixar-se por um período igual àquele em que beneficiou da bolsa de estudo nas zonas mais carenciadas;

C) Tal bolsa de estudo foi-lhe concedida durante três anos, com o início de Janeiro de 1986;

D) O montante pecuniário da bolsa foi de 410 487\$;

E) O curso geral de enfermagem que a recorrida frequentou terminou em 16 de Dezembro de 1988;

F) Em 13 de Janeiro de 1989 a recorrente enviou à recorrida o ofício n.º 1811, onde se refere que, para dar cumprimento ao compromisso assumido quando da concessão da bolsa para a frequência do curso de enfermagem geral, deverá apresentar-se no dia 16 de Janeiro de 1989, pelas 9 horas, no Centro de Saúde de Castelo da Maia;

G) Em 17 de Janeiro de 1989 a recorrente e a recorrida celebraram um contrato de prestação de serviços, contrato de tarefa, nos termos do n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 299/85, de 29 de Julho, conjugado no que respeita ao suporte financeiro com o Decreto-Lei n.º 330/85, de 12 de Agosto, com as cláusulas seguintes:

- 1.ª O objecto do presente contrato é assegurar serviços de enfermagem;
- 2.ª A duração do presente contrato é de 60 dias, com início em 17 de Janeiro de 1989;
- 3.ª A remuneração acordada é de 150 191\$;
- 4.ª O segundo outorgante obriga-se a comparecer no Centro de Saúde de Castelo da Maia, sito em Castelo da Maia, cumprindo 36 horas de trabalho semanais;
- 5.ª O presente contrato não confere ao segundo outorgante a qualidade de agente nem quaisquer direitos ou regalias;

H) Em 20 de Março de 1989 as mesmas celebraram um contrato semelhante ao anterior, dele se diferenciando quanto à remuneração acordada que foi de 139 743\$ e ao tempo de duração do contrato que era de 54 dias, com início em 20 de Março de 1989;

I) Em 15 de Junho de 1989 a recorrida endereçou ao presidente da comissão instaladora da Administração Regional de Saúde do Porto uma carta onde dizia, designadamente «[...] a partir de Janeiro do

ano corrente, a ARS apenas proporcionou à signatária contratos de tarefa [...] que acarreta o seguinte:

a) O contrato não pode exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido e, no entanto, era legalmente possível a celebração de contrato por três anos;

b) Não atribui a qualidade de funcionária ou agente e nem sequer a qualidade de trabalhadora por conta de outrem, o que o supracitado Regulamento também pressupõe;

c) Da situação resultou e resulta para a signatária insegurança de colocação, instabilidade profissional e de ganhos económicos, que a afectam a si e ao agregado familiar, e prejuízos para a contagem de tempo para efeitos de antiguidade na carreira, na categoria e na função pública, por não ter aceite emprego em organismo estatal.

Da situação exposta decorre que a ARS não garantiu atempadamente a colocação da signatária e, portanto, unilateralmente considerou revogado, pelo menos tacitamente, o compromisso assumido por ambas as partes e, assim, a signatária considera-se liberta do compromisso assumido ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, alínea d), do supracitado Regulamento.

A sentença sob recurso julgou improcedente a acção, dada a inexistência de qualquer relação contratual entre a recorrente e a recorrida, ou seja, por falta de causa de pedir.

Vejamos, pois.

A recorrente propôs contra a recorrida a presente acção solicitando que esta fosse condenada:

a) Ao cumprimento integral do contrato, decretando-se a sua colocação imediata no Centro de Saúde de Castelo da Maia prestando serviço de enfermagem por período igual àquele em que beneficiou da bolsa; ou

b) No caso de impossibilidade de prestação desse serviço, ao pagamento da quantia de 472 332\$ relativa ao montante da bolsa concedida e juros de mora vencidos, contados à taxa legal desde 29 de Maio de 1989, acrescida dos juros de mora vencidos calculados sobre 410 487\$ até efectivo pagamento.

Assim se configurava, pois, o pedido, ou seja, a «providência jurisdicional» requerida pela autora.

O pedido pressupõe porém uma causa de pedir que, na definição oferecida pelo artigo 498.º, n.º 4, do Código de Processo Civil, é «o facto jurídico» em que assenta a pretensão do demandante.

Mas por «facto jurídico» não deverá de modo algum entender-se a configuração jurídica de um facto, uma categoria ou intelecção lógica de uma dada realidade, mas antes um facto que, na perspectiva do autor, é susceptível de gerar um direito.

A causa de pedir é, pois, na expressão lapidar de Antunes Varela (e outros), *Manual de Processo Civil*, Coimbra, 1984, p. 234, «o facto concreto que serve de fundamento ao efeito jurídico pretendido».

Assim, a circunstância de a lei se referir a factos jurídicos não significa comprometimento com qualquer qualificação dogmática desses factos que tenha sido apresentada pelo autor. Como escreve José Alberto dos Reis, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. III, Coimbra, 1950, p. 121, «factos jurídicos» são os «factos que podem ter influência na formação da vontade concreta da lei (factos relevantes)», portanto

aqueles a que a ordem jurídica conecta um determinado efeito de direito.

E acrescenta este ilustre processualista (*ob. cit.* p. 127):

«Temos várias vezes acentuado que a causa de pedir nada tem a ver com a qualificação jurídica do facto ou factos submetidos à apreciação do tribunal; a causa de pedir está no facto oferecido pela parte e não na valoração jurídica que ela entenda atribuir-lhe.

Essa valoração é simples apreciação ou ponto de vista mental; se a parte ou o tribunal modificar a qualificação ou valoração, nem por isso se dirá que houve mudança na causa de pedir.

Isto equivale a dizer como Chidvena: a causa petendi [...] é [...] o facto que se alega como expressão da vontade concreta da regra legal; de sorte que a simples mudança de ponto de vista jurídico, isto é, a invocação de norma legal diversa, não significa diversidade de causa de pedir. Essa mudança é lícita à parte e ao juiz.»

Pois bem.

No caso em análise, a autora, ora recorrente, formulou o pedido, atrás transcrito, alicerçando-o na seguinte causa: a ré, ora recorrida, tendo beneficiado, durante determinado período, de uma bolsa de estudo, e tendo assumido o compromisso de prestar serviço à autora, por igual período, recusou-se a exercer essas funções a que estava contratualmente vinculada.

O M.^{mo} Juiz na sentença sob recurso aceita estes factos e nem afirma, por outro lado, que eles não sejam susceptíveis de sustentar o direito substantivo subjacente ao pedido.

Procede antes a uma diferente qualificação jurídica dessa obrigação que a autora, através deste pleito, pretende ver cumprida pela ré — a prestação do serviço a que esta se vinculou ou a restituição da importância recebida por intermédio da bolsa —, dizendo que se trata, não de uma obrigação em sentido técnico mas de uma cláusula modal inserida em acto administrativo.

Portanto, estaria vedado à autora, entidade pública, o recurso aos tribunais administrativos, devendo antes accionar os mecanismos autoritários ao seu dispor, pelo que a acção careceria de causa de pedir.

Confunde aqui o M.^{mo} Juiz duas questões perfeitamente distintas.

A acção tem causa de pedir.

A petição inicial e a sentença baseiam-se nos mesmos factos, isto é, na mesma conduta da ré, divergindo apenas quanto à caracterização jurídica da ilicitude que atribuem a tal comportamento: violação de contrato na petição e ofensa de normas regulamentares (incumprimento de uma cláusula modal) na perspectiva da sentença.

Trata-se, porém, de uma mera diferença de enquadramento dos factos que se contém nos poderes cognitivos do Tribunal, nos termos do artigo 664.º do Código de Processo Civil, e que, por conseguinte, como atrás ficou exposto, não releva para efeito de determinação da causa de pedir.

Aliás, neste mesmo sentido se pronunciaram já, entre outros, os acórdãos de 27 de Junho de 1991, de 16 de Janeiro de 1993, de 23 de Janeiro de 1992 e de 11 de Março de 1993 deste Supremo Tribunal, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 29 126, 29 125, 29 124 e 30 588.

Em suma, constando da petição inicial os factos de onde emerge o direito que a autora, ora recorrida, pretende ver jurisdicionalmente reconhecido, tanto basta para darmos como assente a existência, naquela peça processual, de causa de pedir suficiente.

Outro problema, que nada tem a ver com este, discutido na sentença, é o da configuração da relação jurídica trazida pela ora recorrente a juízo como um vínculo contratual (de direito administrativo) ou como mero efeito de um acto administrativo (encargo emergente do mesmo).

Ora, quanto a este ponto, não vemos razões para nos afastarmos da posição já assumida em vários acórdãos do Tribunal, designadamente os acima citados, e da qual não diverge, no fundo, a sentença recorrida.

Vejamos, pois.

No caso discutido nos autos, a autora, recorrente, baseou o pedido numa conduta da ré, recorrida, que, tendo solicitado e obtido a concessão de uma bolsa ao abrigo do Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudos para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde, não cumpriu devidamente o compromisso a que se vinculou de prestar serviço à autora por período igual ao da duração da mencionada bolsa.

Segundo a recorrente, estabeleceu-se entre as duas partes uma relação contratual fundada num acordo de vontades firmado nos quadros do referido Regulamento.

Mas não tendo a ré prestado à autora aquele serviço na sua totalidade, não obstante ter beneficiado da referida bolsa de estudo, violou, com essa conduta anticontratual, o disposto na última parte do n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 2 do artigo 10.º daquele Regulamento.

Não se subscreve, porém, este enquadramento jurídico da relação controvertida.

Na verdade, como escreve Schimpf, *Der Verwaltungsrechtliche Vertrag*, pp. 37 e 38, seguido por Sérvulo Correia, *Legalidade e Autonomia*, pp. 349 e 350, para configurarmos como contrato administrativo uma determinada conjugação de vontades, do particular e da entidade pública, temos previamente de caracterizar a forma de cooperação (*mitwirkung*) do primeiro no contrato administrativo.

No contrato essa cooperação é um pressuposto da sua existência (*existenzvoraussetzung*), enquanto no acto administrativo é apenas um pressuposto da sua legalidade ou da sua eficácia (*rechtmassigkeit oder wirksamkeitsvoraussetzung*).

É certo que, como nota o primeiro dos autores citados, tanto o acto administrativo como o contrato administrativo podem apresentar um carácter negocial, mas porque o acto jurídico está, no fundo, marcado finalisticamente, pelo querer das partes (ele é aquilo que esteve na sua intenção), a qualificação jurídica de acordo depende de saber qual foi a vontade preponderante.

«Estaremos, assim, face a um acto administrativo se a entidade pública, tanto quanto o deixa entrever a vontade expressa na respectiva declaração, pretendeu emitir um acto dessa natureza, ou perante um contrato (administrativo) se os sujeitos que participaram na formação do acto jurídico quiseram, em conjunto, através de declarações de vontade concordantes, criar aquela (concreta) consequência jurídica.» (Schimpf, *ob. cit.*, p. 38).

E o problema terá, naturalmente, de ser resolvido em sede de interpretação do acto em apreço.

Ora, a declaração da recorrida assumindo o aludido compromisso de prestação de serviço à recorrente, como se depreende do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento respectivo, é um mero pressuposto da concessão

da bolsa de estudo, não se apresenta finalisticamente como elemento conformador do acto, ou seja, não oferece relevância equiparável à decisão administrativa de atribuição (ou de não atribuição) das mencionadas bolsas de estudo de acordo com os critérios fixados nos artigos 6.º, 8.º e 9.º do citado Regulamento.

Só que, e ao contrário do que se decidiu na sentença sob recurso, não obstante estarmos face a um acto administrativo (ou a uma sucessão de actos desta espécie, como o que concedeu a bolsa de estudo e que colocou a recorrida no Centro de Saúde de Castelo da Maia), nada impede que se conheça, no âmbito da acção proposta, da obrigação que, para a ré, decorreu do acto de atribuição da bolsa de estudo.

Com efeito, como se refere em acórdãos deste Supremo Tribunal de 27 de Junho de 1991, de 16 de Janeiro de 1992 e de 11 de Março de 1993, atrás citados, que versaram sobre casos em tudo idênticos a este, sucede por vezes que «da conduta da Administração face a casos concretos resultam efeitos jurídicos cuja verificação depende da existência de norma que atribua eficácia a essa conduta.

Daí que, em consequência de um acto administrativo, se constituam ou modifiquem relações jurídicas.

Assim, é possível, como na hipótese, que um acto administrativo confira direitos e crie obrigações.

Na verdade, isso decorre do Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso Geral de Enfermagem, pois que, segundo ele, a bolsa só seria atribuída se o candidato à mesma se compromettesse, previamente, a, findo o curso, fixar-se, por período igual ao da sua duração, em zonas mais carenciadas a indicar pela Administração Regional de Saúde.

Temos assim que é o próprio Regulamento que estabelece um encargo que faz parte do próprio acto (passo do citado acórdão de 27 de Junho de 1991).

Ora é esta particular configuração dos efeitos do acto de atribuição da bolsa de estudo que justifica que se possa discutir, em sede de acção, os efeitos jurídicos que dele derivaram para a recorrida.

Poder-se-á, aliás, afirmar, em reforço desta conclusão, que os actos administrativos que exigem este tipo de cooperação pelo lado do sujeito de direito privado se encontram muito perto dos chamados «contratos de adesão» em que os particulares «são apenas livres de aderir ao modelo, padrão ou norma que lhes é oferecido, ou de o rejeitar, não de discutirem ou alterarem o conteúdo da proposta» (Antunes Varela, *Das Obrigações em Geral*, vol. 1, Coimbra, 1986, p. 251).

Mas, sublinhe-se, nem por isso deixa de se apresentar como acto administrativo o acto através do qual a recorrente concedeu à recorrida a bolsa de estudo com o encargo que esta assumiu de acordo com o previsto no Regulamento e a declaração que fez, sem qualquer reserva, aceitando tal encargo.

Acto administrativo que a interessada não impugnou contenciosamente, permitindo que o mesmo se consolidasse na ordem jurídica sob a forma de «caso resolvido» ou «caso decidido».

Como se firmou igualmente, por falta de reacção atempada da mesma, o acto que, na sequência do primeiro, colocou a recorrida, nas condições descritas na petição inicial, no centro de Saúde de Castelo da Maia.

Torna-se assim inoperante suscitar, por parte da recorrida, questões que poderiam ter sido apreciadas na impugnação de tais actos.

Do mesmo modo que não se acompanha a afirmação segundo a qual nenhuma disposição de lei permitiria à recorrente impor coercivamente à recorrida a obrigação de prestar serviço nos termos do compromisso assumido, o que afrontaria o direito à liberdade constitucionalmente garantido.

Pois o pedido formulado na petição inicial não deve ser interpretado como solicitação ao Tribunal de uma medida coercitiva compelindo a ré à prestação efectiva daquele serviço, mas como um pedido de condenação em prestação de facto com as consequências legais no caso de não cumprimento (prestação por outrem se o facto for fungível ou indemnização do dano sofrido nos termos do n.º 1 do artigo 933.º do Código de Processo Civil).

Com efeito, não existe no nosso ordenamento jurídico nenhum obstáculo a que o credor de uma prestação de facto, positiva ou negativa, venha a exigir do devedor o cumprimento da sua obrigação como o documentam, no plano do direito substantivo, por exemplo, os artigos 410.º e seguintes e 1154.º e seguintes do Código Civil, relativos aos contratos-promessa, aos pactos de preferência e aos contratos de prestação de serviços e, em sede de direito adjectivo, o processo de execução para prestação de facto regulado nos artigos 933.º e seguintes do Código de Processo Civil.

Assim, por tudo quanto antecede, acorda-se em conceder provimento ao recurso interposto e, conseqüentemente, nos termos do Regulamento atrás mencionado de 17 de Julho de 1985 (com publicação no *Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Outubro de 1985), nomeadamente dos seus artigos 2.º e 4.º, em condenar a recorrida a prestar no Centro de Saúde de Castelo da Maia serviço de enfermagem por período igual àquele em que beneficiou da referida bolsa de estudo ou, em alternativa, a pagar à recorrente a quantia de 410 487\$ relativa ao montante da bolsa concedida acrescida dos juros legais.

Custas pela recorrida no Tribunal Administrativo do Círculo e neste Supremo Tribunal.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* [vencido: mesmo a haver causa de pedir, qual seja o facto objectivo de a recorrida Maria Manuela ter deixado de prestar serviço de enfermagem em zona carecida por tempo equivalente ao da duração da bolsa concedida, o prosseguimento da lide pressuporia alteração da causa de pedir. Efectivamente na petição inicial o pedido tem por causa de pedir o culposo incumprimento de obrigação assumida pela ora recorrida em contrato celebrado com a ora recorrente — logo, responsabilidade baseada em incumprimento do contrato, agora, o pedido passou a ter causa de pedir, o incumprimento de cláusula modal afecta ao acto administrativo que conferiu bolsa de estudo à ora recorrida — logo, responsabilidade decorrente da prática de omissão ilícita, logo extracontratual. Ora não havendo, como não há, acordo entre recorrente e recorrida, tal alteração da causa de pedir não podia ocorrer (artigos 272.º e 273.º do Código de Processo Civil) e muito menos oficiosamente pelo Tribunal.

Posição que tenho seguido noutros arestos e que mantenho, não obstante o brilho da posição que fez vencimento]. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Prazo do recurso contencioso de anulação. Estatutos do Militar, do Oficial, do Sargento e do Praça da Guarda Fiscal.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O Decreto-Lei n.º 374/85, que aprovou os Estatutos do Militar, do Oficial, do Sargento e do Praça da Guarda Fiscal, foi aprovado em Conselho de Ministros de 1 de Agosto de 1985, promulgado em 6 de Setembro seguinte e publicado no Diário da República, de 20 de Setembro de 1985, tendo entrado em vigor em 25 de Setembro de 1985.*

2 — *Assim, deverá dar-se como assente que o artigo 138.º desse diploma, que estabeleceu um prazo de 30 dias para o recurso contencioso das decisões definitivas e executórias da hierarquia sobre matéria administrativa, revogou, nesse sector de aplicação, a norma do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, que prevê um prazo mais longo para o recurso contencioso de anulação, e que foi publicado no Diário da República, de 16 de Julho de 1985, tendo entrado em vigor em 1 de Outubro de 1985.*

Recurso n.º 31 294, em que são recorrente Abílio Pereira Gomes e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

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

1 — Abílio Pereira Gomes, soldado da Guarda Fiscal, identificado nos autos, interpôs recurso contencioso do despacho do Sr. Ministro da Administração Interna, de 18 de Agosto de 1992, que negou provimento ao recurso hierárquico do despacho do Sr. General Comandante-Geral da Guarda Fiscal, que, na sequência de processo disciplinar, lhe aplicou a pena de 30 dias de prisão disciplinar agravada.

Como fundamentos do recurso o recorrente indicou, em conclusão, os seguintes:

«72.º Conclusões:

A) A não junção ao processo disciplinar, conforme o requerido pelo recorrente em sede de defesa, do relatório de patrulhamento da noite de 20 para 21 de Março de 1988 constitui denegação de um direito de defesa fundamental do arguido que deverá determinar a anulação de tal processo e da pena imposta;

B) A acusação que lhe foi deduzida limita-se a emitir juízos conclusivos e imputações vagas e imprecisas, não tendo sido, pois, o recorrente informado de factos concretos, pelo que houve violação do disposto no artigo 90.º, n.º 2, do Regulamento de Disciplina Militar;

C) Os mesmos factos estão a ser objecto de um processo-crime, tendo sido a acusação da nota de culpa mera transcrição da pronúncia de tal processo-crime, sendo certo que quanto a tais factos o arguido

terá de presumir-se inocente nos termos do disposto no artigo 32.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa;

D) O despacho punitivo não é minimamente motivado;

E) O procedimento disciplinar encontra-se prescrito.

73.º O despacho recorrido enferma, pois, de vício de forma e de violação de lei.

Nestes termos, e nos do duto suprimento que se pede e espera, dever ser concedido provimento ao presente recurso, anulando-se o despacho recorrido, com todas as consequências legais, designadamente a manutenção do recorrente na 1.ª classe de comportamento.»

Aberta vista dos autos ao digno magistrado do Ministério Público, emitiu ele o seguinte parecer:

«O artigo 131.º do Estatuto do Militar da Guarda Fiscal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 374/85, de 20 de Setembro, remete para o Regulamento de Disciplina Militar no que se refere ao exercício pelo militar do direito de reclamação e recurso em matéria disciplinar.

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, confere ao Ministro das Finanças e do Plano a competência disciplinar que no Regulamento de Disciplina Militar é fixado para os chefes dos estados-maiores dos ramos das Forças Armadas, competência que entretanto foi transferida para o Ministro da Administração Interna.

Nos termos do artigo 123.º do Regulamento de Disciplina Militar, aplicável por força da referida norma remissiva, o prazo de recurso contencioso é de 30 dias a contar da data da notificação da decisão recorrida, sendo esse prazo idêntico ao fixado no artigo 138.º do citado Estatuto do Militar da Guarda Fiscal para os recursos contenciosos das decisões definitivas e executórias proferidas em matéria administrativa.

O Decreto-Lei n.º 374/85 foi aprovado em Conselho de Ministros em 1 de Agosto de 1985, promulgado em 6 de Setembro seguinte e publicado no *Diário da República* em 20 de Setembro do mesmo ano. Como tal, as citadas disposições dos artigos 131.º e 138.º do Estatuto aprovado por esse diploma, aplicáveis no âmbito de recurso em processo disciplinar e em matéria administrativa, respectivamente, revogaram, no tocante ao prazo de recurso, o artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

O recorrente impugna a decisão do Ministro da Administração Interna que manteve a pena de 30 dias de prisão disciplinar e que, como alega, lhe foi notificada em 1 de Setembro de 1992.

Por conseguinte, à data da interposição do recurso contencioso — em 20 de Outubro de 1992 — havia já expirado o respectivo prazo, que, como se referiu, era apenas de 30 dias (no sentido de que o artigo 138.º do Estatuto do Militar da Guarda Fiscal revogou o artigo 28.º da LPTA; v. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 21 de Maio de 1992, no recurso n.º 29 404).

Pelo exposto, deverá rejeitar-se o recurso por extemporaneidade.»

Ouvido o recorrente sobre a questão prévia assim suscitada, nada disse.

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Em matéria de facto, com interesse para a decisão da questão prévia suscitada, apura-se o seguinte:

a) Por despacho de 18 de Agosto de 1992 foi negado provimento ao recurso hierárquico interposto pelo recorrente — soldado da Guarda Fiscal — para o Sr. Ministro da Administração Interna da decisão do Sr. Comandante-Geral da Guarda Fiscal, que lhe aplicara a pena

de 30 dias de prisão disciplinar agravada (fls. 35 e 39 do processo principal);

b) O mencionado despacho de 18 de Agosto de 1992 foi notificado ao recorrente no dia 1 de Setembro do mesmo ano (fls. 2 do processo principal e 5 do processo apenso);

c) A petição do presente recurso contencioso — em que se impugna o aludido despacho de 18 de Agosto de 1992 — deu entrada neste Tribunal no dia 20 de Outubro do mesmo ano (fl. 2 do processo principal).

3 — Está em causa no presente recurso um despacho do Sr. Ministro da Administração Interna, proferido em recurso hierárquico de uma decisão que aplicara uma pena disciplinar a um soldado da Guarda Fiscal.

O Estatuto do Militar da Guarda Fiscal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 374/85, de 20 de Setembro, contém um capítulo — o capítulo XI — dedicado às reclamações e recursos.

Assim, no artigo 131.º dispõe-se que «o exercício pelo militar do direito de reclamação e recurso em matéria disciplinar é regulado pelo Regulamento de Disciplina Militar em vigor», e no artigo 138.º que «das decisões definitivas e executórias da hierarquia sobre matéria administrativa cabe recurso contencioso, com fundamento em vício previsto na lei, para os tribunais competentes» (n.º 1), acrescentando-se no n.º 2 que «o recurso deve ser interposto no prazo de 30 dias a contar da data da notificação da decisão recorrida».

Aquele artigo 131.º está em consonância com o Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, que manda aplicar à Guarda Fiscal o Regulamento de Disciplina Militar (artigo 1.º), acrescentando-se no artigo 2.º que «o Ministro das Finanças e do Plano tem sobre o pessoal da Guarda Fiscal a competência disciplinar que no Regulamento de Disciplina Militar é fixada para os chefes dos estados-maiores dos ramos das Forças Armadas», competência esta que entretanto passou para o Ministro da Administração Interna.

E como no artigo 123.º do Regulamento de Disciplina Militar se fixa o prazo de 30 dias para a interposição do recurso contencioso, a contar da data da notificação da decisão, verifica-se que o Estatuto do Militar da Guarda Fiscal prevê um único prazo de 30 dias para a interposição de recursos contenciosos, prazo este que não coincide, no entanto, com o previsto no artigo 28.º, n.º 1, alínea a), da LPTA, que é de dois meses.

Põe-se assim o problema de saber qual dos mencionados prazos deve, no caso em apreciação, prevalecer.

A resposta a esta questão foi dada no acórdão deste Tribunal de 21 de Maio de 1992, proferido no recurso n.º 29 404, em que estava em causa uma hipótese semelhante à dos presentes autos: e, porque se concorda com a posição ali assumida, passa-se a transcrever o que se disse no mencionado acórdão sobre o assunto:

«O Decreto-Lei n.º 267/85, que contém a LPTA, foi aprovado em Conselho de Ministros de 4 de Junho de 1985, promulgado no dia 5 de Julho seguinte e publicado no *Diário da República*, de 16 do mesmo mês, mas, de acordo com o preceituado no artigo 136.º, só entrou em vigor em 1 de Outubro de 1985.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 374/85, que aprovou os Estatutos do Militar, do Oficial, do Sargento e do Praça da Guarda Fiscal, foi aprovado em Conselho de Ministros em 1 de Agosto de 1985, promulgado em 6 de Setembro seguinte e publicado no *Diário da*

República, de 20 de Setembro de 1985, tendo entrado em vigor cinco dias após a sua publicação, ou seja, em 25 de Setembro de 1985.

Deste modo, entre a aprovação e a entrada em vigor da LPTA foi aprovado e entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 374/85, contendo os mencionados Estatutos.

Ora, face ao disposto nos artigos 140.º e 143.º da Constituição da República, promulgada a lei ou o decreto-lei pelo Presidente da República e referendados pelo Governo, esses diplomas passam a ter existência jurídica, sucedendo que são juridicamente ineficazes, nos termos do artigo 122.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, da Constituição (na redacção introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro), enquanto não forem publicados no *Diário da República*.

Temos, pois, que dar como assente que a vontade legislativa de estabelecer no Estatuto do Militar da Guarda Fiscal um prazo de 30 dias para a interposição do recurso contencioso levou em consideração e, por conseguinte, pretendeu alterar, no tocante ao referido Estatuto, o prazo mais longo de dois meses fixado na LPTA.

Não se entendendo assim, teríamos por certo de aceitar que o legislador do Estatuto do Militar da Guarda Fiscal editara conscientemente a referida norma do artigo 138.º, n.º 2, para vigorar apenas durante cinco dias, o que não pode admitir-se.»

4 — Aplicando estas considerações ao caso em apreciação, verifica-se que o recurso contencioso é extemporâneo, por ter sido interposto depois de esgotado o mencionado prazo de 30 dias: na realidade, e conforme resulta da descrição da matéria de facto atrás efectuada, tendo o despacho contenciosamente impugnado sido notificado ao recorrente no dia 1 de Setembro de 1992, a petição de recurso só deu entrada no Tribunal no dia 20 de Outubro seguinte.

5 — Em face do exposto, acordam em rejeitar o recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 12 000\$ e 6000\$.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *Ilídio Gaspar Nascimento Gosta*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Recurso n.º 31 366, em que são recorrente Luís Tomás Carvalheira do Souto Gonçalves e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Luís Tomás Carvalheira do Souto Gonçalves, identificado nos autos, recorre contenciosamente do acto de inferimento tácito do Ministro da Saúde que se formou em relação ao recurso hierárquico para ele interposto da deliberação do conselho de administração do Hospital Distrital de Santarém, datada de 28 de Abril de 1992, que lhe aplicou a pena disciplinar de suspensão pelo período de 60 dias.

No seu visto inicial o Ex.º Magistrado do Ministério Público suscitou a seguinte questão:

«Segundo o documento anexo à petição de recurso, a fl. 30, a deliberação do conselho de administração do Hospital Distrital de Santarém foi comunicada ao interessado em 5 de Maio de 1992 e o recurso hierárquico foi apresentado nos serviços do Ministério da Saúde em 21 de Maio seguinte.

A confirmarem-se estes elementos e considerando que o prazo para a impugnação administrativa necessária é, no caso, de 10 dias, o recurso hierárquico foi apresentado intempestivamente, mesmo tendo já em conta que no último dia do prazo (15 de Maio de 1992) entrava em vigor o Código do Procedimento Administrativo, que estipulou a suspensão do prazo nos sábados, domingos e feriados.

A intempestividade do recurso hierárquico gera a ilegalidade da interposição do recurso contencioso, por falta de um dos respectivos pressupostos processuais [artigo 34.º, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)], pelo que pede se ouça o recorrente nos termos do artigo 54.º da LPTA quanto a esta questão prévia.

Ouvido o recorrente, veio este dizer, em suma, que o recurso hierárquico foi apresentado em 15 de Maio de 1992 ao conselho de administração do referido estabelecimento hospitalar, tendo assim sido respeitado o prazo de 10 dias estabelecido no artigo 75.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A fl. 42 dos autos consta uma certidão emitida pelo Hospital Distrital de Santarém que diz o seguinte:

«Tendo sido requerido pelo Dr. Madeira Lopes, advogado, com escritório em Santarém, em representação do Dr. Luís Tomás Carvalheira do Souto Gonçalves, arguido no processo disciplinar com despacho final do conselho de administração do Hospital Distrital de Santarém de 28 de Abril de 1992, certifico o seguinte:

1 — O recurso hierárquico necessário apresentado pelo citado médico tem carimbo de entrada na administração dos Hospital Distrital de Santarém com a data de 15 de Maio de 1992 e o número de registo 573.

2 — Mais se declara que, em 21 de Maio de 1992, acompanhado do ofício n.º 6485, do conselho de administração do Hospital Distrital de Santarém, foi remetido a S. Ex.ª o Ministro da Saúde.

Dá-se também como assente (v. o documento de fl. 30) que a decisão punitiva foi comunicada ao interessado em 5 de Maio de 1992.»

Ora bem.

Conforme determina o artigo 75.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, os recursos hierárquicos interpostos de decisões proferidas em processo disciplinar são-no directamente para o membro do Governo competente no prazo de 10 dias a contar da notificação.

Por outro lado, o artigo 34.º da LPTA permite que a impugnação administrativa necessária, como era a do caso presente, por força do n.º 8 do artigo 75.º do citado Estatuto, seja apresentada perante o autor do acto impugnado ou perante a autoridade a quem seja dirigida.

O recorrente deu cumprimento a estes preceitos legais, uma vez que no último dia do prazo de 10 dias, contado a partir da notificação

da pena disciplinar que lhe fora aplicada, apresentou a petição de recurso hierárquico necessário em serviços da autoridade *a quo*, ou seja, na administração do Hospital Distrital de Santarém, uma vez que a deliberação impugnada fora tomada pelo respectivo conselho.

Assim, tendo sido tempestiva a interposição do recurso hierárquico, não produziu tal acto qualquer consequência negativa sobre a interposição do presente recurso contencioso, pelo que se acorda em ordenar o prosseguimento dos autos, uma vez que não procede a questão prévia suscitada.

Sem custas.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *António Soares Póvoa*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Competência, em razão da matéria, dos tribunais administrativos. Acção de reivindicação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A competência, em razão da matéria, afere-se pelos termos objectivos e subjectivos em que a acção é posta.*
- 2 — *É de reivindicação (artigo 1311.º do Código Civil) uma acção em que se pede a condenação do R. a reconhecer a propriedade do A. sobre um terreno, a abster-se de ocupá-lo ou de lá fazer ou desfazer obras e a indemnizar pelo derrube de um muro.*
- 3 — *Nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, não são competentes os tribunais administrativos para conhecer de uma acção ordinária em que se deduzem os pedidos referidos em 2) contra uma junta de freguesia e uma câmara municipal, sendo certo que o A. considera ter construído o muro em terreno seu e as autarquias o reputam público.*

Recurso n.º 31 478, em que são recorrentes Altino Pinto Loureiro e mulher e recorridas a Junta de Freguesia de Paus e a Câmara Municipal de Resende. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I — Altino Pinto Loureiro e mulher, Lúcia da Fonseca Sargaço, instauraram, em 30 de Abril de 1992, no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto acção declarativa com processo ordinário contra:

- 1) A Junta de Freguesia de Paus, concelho de Resende;
- 2) A Câmara Municipal de Resende, aduzindo:

São comproprietários, na proporção de $\frac{14}{56}$, de um prédio rústico conhecido por «Vinha do Adro», sito nas Lajes;

Confronta do norte com o adro da igreja e caminho público, do sul com o mesmo caminho, do nascente com o cemitério e do poente com a estrada municipal;

Está inscrito na matriz predial rústica de Paus sob os artigos 4283, 4284 e 4285;

Corresponde-lhe, na Conservatória do Registo Predial, a descrição n.º 00133/050791;

Desde Janeiro de 1977 que os AA. dividiram este prédio em quatro partes sensivelmente iguais, tendo ficado a possuir a parcela correspondente ao artigo 4284, que confronta do poente com a estrada municipal;

Onde construíram um prédio urbano, destinado a garagem e arrumos;

Tendo para esse efeito recuado 15 m para norte;

Para deixarem livre e desimpedida uma área de 70 m², com a configuração de um rectângulo, resultante do produto daquele comprimento por uma largura média de 4,7 m;

Assim, evitando o acesso de crianças e animais à parte rústica sobrance, construíram, no sentido norte-sul, um muro em bloco com o comprimento de 15 m, igual ao do referido recuo, 1,20 m de altura e 20 cm de largo;

Distanciado do eixo da estrada municipal mais de 6 m, ou seja, fora da chamada servidão *non aedificandi* — v. o artigo 58.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2110, de 19 de Agosto de 1961;

Não eram, pois, obrigados a munir-se de licença para construir o muro;

Assim não o entendeu a segunda R., que dando seguimento a denúncia da primeira, mandou demoli-lo a expensas dos AA.;

Contrariando até o artigo 59.º, n.º 5, daquele diploma;

Apesar dos protestos dos AA., o muro foi demolido, o que causou àqueles um prejuízo de 50 000\$;

Foram vítimas de perseguição da Junta de Paus, cujo presidente anda com eles de relações cortadas;

Foi violado o seu direito de propriedade;

Pedem, a concluir:

- a) Se declarem os AA. comproprietários do referido prédio rústico;
- b) Se condenem as RR. a pagar-lhes uma indemnização de 100 000\$, a título de danos materiais e não materiais, por terem violado o seu direito de propriedade;
- c) Se condenem a abster-se de ocuparem a parcela em causa ou de ali praticarem actos semelhantes, de que resulte turbação e prejuízo da posse dos AA.

II — Por despacho de fl. 29, o M.^{mo} Juiz indeferiu liminarmente a petição, ponderando:

a) Junta foi demandada por ter denunciado os factos e por pessoal seu ter ajudado na demolição,

Não foi a denúncia que produziu ou contribuiu para os danos, Nem interessa o facto de porventura o pessoal da Junta ter ajudado na demolição;

Quem mandou proceder a esta foi a Câmara;

A Junta não é portanto parte legítima;

A demolição teve origem na deliberação da Câmara de 4 de Setembro de 1989, que determinou a notificação dos AA. para demolirem o muro sob pena de a Câmara o mandar fazer a expensas suas;

Dessa deliberação deviam os AA. ter recorrido contenciosamente, o que não fizeram;

Se o tivessem feito e ao mesmo tempo pedido a suspensão da eficácia do acto, muito provavelmente o muro estaria em pé;

Face ao disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, a acção nunca poderá assim proceder.

III — Inconformados, interpuseram os AA. recurso jurisdicional, tendo *alegado* como segue:

1) Tal como a petição foi elaborada, a Junta de Freguesia é parte legítima;

2) Ela foi, aliás, a primeira a desrespeitar o direito de propriedade dos AA. sobre a parcela de terreno reivindicado (*sic*);

3) Relativamente à Câmara Municipal, a verdade é que a demolição do muro não é a verdadeira causa de pedir, que é antes constituída pelo desrespeito do direito de propriedade sobre a dita parcela;

4) «O que está em jogo é a defesa do direito de propriedade.»;

5) Não havia, pois, que impugnar qualquer deliberação;

6) Que fique claro: a presente acção é de reivindicação e deve proceder.

Alegações das RR., citadas nos termos do artigo 475.º, n.º 3, do Código de Processo Civil:

1) Demandam os AA. a Junta de Freguesia apenas porque ela denunciou a construção do muro, o que não chega para lhe conferir legitimidade;

2) Os AA. assentaram o muro em terreno público;

3) Se de facto o que está em jogo é apenas o direito de propriedade, o foro administrativo nem será competente.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal (fl. 49):

O recurso merece provimento mas por razões diferentes das invocadas pelos recorrentes;

Os pedidos formulados na acção versam questões de direito privado, excluídas da jurisdição dos tribunais administrativos — artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF);

O conhecimento da competência precede o de qualquer outra matéria — artigo 3.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA);

Porque o M.º Juiz não declarou o tribunal incompetente, em razão da matéria, deve a sua decisão ser revogada.

Notificadas para se pronunciarem sobre esta questão prévia suscitada pelo digno magistrado do Ministério Público, vieram as agravadas concordar com a posição daquele magistrado (fl. 52) e os AA. a dizer que talvez ela esteja certa, mas que lhes parece estar neste momento fixada a competência.

IV — Cumpre decidir.

Nos termos do artigo 3.º da LPTA, a competência dos tribunais administrativos é de ordem pública e o seu conhecimento precede o de outra matéria.

Temos pois de começar por decidir a questão prévia suscitada pelo digno magistrado do Ministério Público.

Estão equivocados os AA. quando dizem que a competência está fixada.

Provavelmente, referem-se ao artigo 63.º do Código de Processo Civil, que prescreve (n.º 1):

«A competência fixa-se no momento em que a acção se propõe, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente.»

O n.º 2 dispõe que em geral são também irrelevantes as modificações de direito.

Isto só significa que, no momento em que conhece da competência, o juiz tem de reportar-se à data da propositura da acção.

Se nessa data o tribunal era competente ou incompetente, assim terá de o decidir, salvas as restrições do n.º 2 — v. J. Alberto dos Reis, in *Código de Processo Civil Anotado*, vol. I, p. 196, e *Comentário*, pp. 111 e segs.

Como diz Alberto dos Reis expressivamente, o juiz, ao decidir, tem de atender «ao estado das coisas no momento da propositura da acção».

Só nesse sentido pode afirmar-se que a competência se fixa nesse momento.

Neste caso, não houve alterações de facto ou de direito, pelo que a afirmação dos AA. é descabida.

A excepção de incompetência, em razão da matéria, é de conhecimento officioso até que haja trânsito em julgado — artigo 102.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

Esta acção só poderia competir aos tribunais administrativos de círculo, ao abrigo do artigo 51.º, n.º 1, alínea h), do ETAF (das acções sobre responsabilidade civil do Estado, . . . por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo acções de regresso).

Reporta-se o preceito à responsabilidade civil regulada no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

Os AA. classificaram esta acção como de reivindicação.

O *nomen juris* por eles atribuído não interessa grandemente.

O que importa é que eles desenharam de facto a acção nos moldes de uma acção de reivindicação.

Consideram-se comproprietários da parcela onde construíram o muro, enquanto as autarquias reputam público esse terreno.

Bem ou mal, não importa agora, as RR. demoliram o muro.

Isto significa que usaram da acção directa, prevista no artigo 336.º do Código Civil.

Vêm os AA. pedir em primeira linha que o Tribunal os declare comproprietários do terreno em questão.

Porque a Câmara, derrubando o muro, por reputar a parcela do domínio público, se apossou dela, pedem, ainda em primeira linha, que o Tribunal condene as RR. a abster-se de ocupá-a e de lá voltarem a praticar actos semelhantes.

Caso aqueles pedidos procedam, pedem, em segunda linha, uma indemnização pelos danos causados.

Os dois primeiros pedidos caracterizam a acção de reivindicação, prevista no artigo 1311.º do Código Civil (v. *Código Civil Anotado*, de Pires de Lima e A. Varela).

É frequente cumular-se um pedido de indemnização — v. M. H. Mesquita, in *Direitos Reais*, 1967, p. 179.

Os dois primeiros pedidos, que podemos classificar de principais, nem são atendíveis na acção prevista no artigo 51.º, n.º 1, alínea h), do ETAF.

Como se disse, estas acções limitam-se a conhecer do pedido de indemnização por actos de gestão pública.

É pois evidente que a acção foi gizada em termos do direito civil, pelo que está excluída da jurisdição administrativa — artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do ETAF.

Não se esqueça que a competência, em razão da matéria, se afere pelos termos em que a acção é posta, seja quanto aos seus elementos objectivos seja quanto aos elementos subjectivos — v. o acórdão do tribunal de conflitos de 7 de Julho de 1988, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 327, p. 389.

Assim, há que manter o indeferimento liminar, embora por razões diferentes das acolhidas no despacho recorrido — artigo 474.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil, por força do artigo 72.º, n.º 1, da LPTA.

V — Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso jurisdicional, condenando os recorrentes nas custas.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Vício de forma. Falta, insuficiência, obscuridade ou contradição da fundamentação. Precedência na apreciação do vício de forma.

Doutrina que dimana da decisão:

O conhecimento do vício de forma por falta, insuficiência, obscuridade ou contradição da fundamentação deve preceder o do de violação de lei quando a sua apreciação depender da averiguação dos fundamentos da decisão.

Recurso n.º 31 642, em que são recorrentes António Mendes Figueira e a Câmara Municipal de Cantanhede e recorrido Ezequiel Nunes Paulino. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

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

Ezequiel Nunes Paulino, residente em Cantanhede, interpôs recurso contencioso no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra da deliberação da Câmara Municipal de Cantanhede (CMC) de 20 de Agosto de 1991.

Por sentença de 1 de Outubro de 1992 foi dado provimento ao recurso.

Inconformados, recorrem a CMC e o recorrido particular, António Mendes Figueira, produzindo alegações que assim terminam:

1.ª O prédio não se encontra em condições de sofrer quaisquer obras de beneficiação;

2.ª O prédio ameaça ruína, com iminente perigo para o público e para o próprio locatário;

3.ª Por razões de ordem pública, impõe-se a sua imediata demolição, com prévio despejo administrativo;

4.ª O acto recorrido mais não retrata que não seja a contestação do auto de vistoria unanimemente elaborado;

5.ª O qual descreveu pormenorizadamente as obras que careciam de ser efectuadas, quer na zona comercial do rés-do-chão, quer no rés-do-chão da entrada, as do 1.º andar e ainda as do sótão e do telhado, para justificar as razões da demolição;

6.ª Face à sua complexidade, dispêndio e tendo em conta que à efectivação daquelas só se manteriam as paredes exteriores, a demolição era a única atitude que a CMC podia conceber;

7.ª Há um perigo iminente de ruína de todo o interior, constatado no auto de vistoria;

8.ª A verdadeira motivação ou razão determinante da decisão está na fundamentação das razões enunciadas no seu preâmbulo, com descrição fundamentada e criteriosa de todas as obras, sem quaisquer contradições;

9.ª Longe de existir vício de falta de fundamentação, o acto recorrido é coerente e exaustivo, o que necessariamente motivou a conclusão de que o despejo administrativo era adequado, pertinente e obrigatório;

10.ª Dado o perigo iminente de ruína de todo o interior do imóvel;

11.ª A sentença violou os artigos 51.º e 168.º do Código Administrativo, 10.º, § 1.º, e 1.º do artigo 168.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas e ainda o artigo 51.º, n.º 2, alíneas h) e i), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

Contra-alegou o Ezequiel Paulino no sentido da confirmação da sentença, sendo do mesmo entendimento o Ex.º Magistrado do Ministério Público.

Factos assentes:

A) Em 26 de Agosto de 1991 foi Ezequiel Paulino notificado de que, de harmonia com a deliberação de 20 de Agosto de 1991 da CMC, devia desocupar, no prazo de 60 dias, o prédio que ocupa na Rua de 5 de Outubro, em Cantanhede, por o mesmo ameaçar ruína interior. Aliás, o prédio ameaça desmoronamento interior, o que põe em causa a segurança dos ocupantes e dos clientes que frequentam o estabelecimento aí integrado;

B) Essa deliberação foi precedida de auto de vistoria de fls. 8 e 9.

Análise jurídica:

A sentença pronunciou-se em primeiro lugar quanto à verificação do vício de forma, uma vez que se alega que face ao teor do auto de vistoria de fls. 8 e 9, em que a deliberação recorrida se baseia, peca por insuficiente, contraditória e até errada fundamentação. A proceder este vício, ele impede o conhecimento dos demais, já que se o acto recorrido é de tal modo carente e obscuro, que não permite vislumbrar com segurança as suas motivações e fins, portanto subsumi-los, inequivocamente, aos textos legais aplicáveis, o conhecimento do vício de forma deve preceder os demais vícios alegados (acórdãos

do Supremo Tribunal Administrativo de 30 de Outubro de 1990, recurso n.º 24 248, e de 5 de Junho de 1990, recurso n.º 27 211).

Consta da deliberação impugnada, que está a fl. 42 v.º do processo instrutor, que a CMC deliberou, por unanimidade, mandar notificar o Ezequiel Paulino para desocupar o prédio, tomando em consideração os fundamentos do auto de vistoria e o interesse público que determina a maior conveniência na execução de uma nova construção, uma vez que ela terá de respeitar um alinhamento mais recuado, uma cêrcea que para aquele local é uniforme e ainda resolverá problemas específicos de estacionamento com o interesse que daí decorre e ainda pelo facto de o prédio ameaçar desmoramento interior, o que põe em causa quer a segurança dos ocupantes quer dos eventuais clientes que frequentam o estabelecimento ali integrado.

Na vistoria, realizada em 19 de Julho de 1991, a comissão verificou o seguinte: Na zona comercial do rés-do-chão teriam de ser feitas as diversas obras que especifica (fl. 41 v.º do processo instrutor), acrescentando que as zonas ocupadas como habitação não possuem quaisquer condições de habitabilidade e segurança, e por isso devem ser remodeladas de acordo com a lei vigente. O telheiro, que ameaça ruína, tem de ser refeito. Também no 1.º andar são apontadas diversas obras que teriam de ser feitas, uma vez que a estrutura do piso tem bastantes deformações e não aguentará as solicitações se os compartimentos forem ocupados ou se sofrer cargas imprevistas, executar novas paredes interiores, dado que as existentes ameaçam ruína;

Sótão: executar com nova estrutura o piso que ameaça ruína. Face ao esposto pode-se concluir que, na generalidade, a intervenção só manterá as paredes exteriores, dado o perigo iminente de ruína de todo o interior, pelo que se aconselha, face às novas directrizes para o local em termos de alinhamento e cêrcea e estacionamento, a execução de uma nova construção. A execução das obras não se poderão realizar como o prédio ocupado, estimando-se o prazo para a sua concretização em 12 meses.

Resulta da deliberação camarária e da vistoria em que se baseia que o prédio em causa está carente de obras de diversa natureza, quer de conservação, quer de beneficiação, quer de reconstrução. Todavia, o fim pretendido pelo proprietário do imóvel e recorrido particular, agora também recorrente, António Mendes Figueira, era o despejo sumário do inquilino por perigo iminente de desmoronamento, que é diverso daquele que deveria ter para efeitos de realização coactiva de obras de conservação e beneficiação.

No primeiro caso, dispõe o artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho, que compete à câmara municipal, no âmbito do planeamento do urbanismo e da construção, ordenar, precedendo vistoria, a demolição, total ou parcial, ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas [n.º 2, alínea d)]. Nos termos do artigo 53.º, n.º 2, alínea m), é agora da competência do presidente da câmara ordenar o despejo sumário dos prédios cuja demolição tenha sido deliberada, o que só pode suceder quando na vistoria se verificar a existência de risco iminente de desmoronamento ou a impossibilidade de realização das obras sem grave prejuízo para os ocupantes do prédio.

No segundo caso, há que atentar no disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro (Regime do Arrendamento Urbano), que permite à câmara municipal a realização de

obras de conservação e de beneficiação quando o senhorio as não realize por sua iniciativa.

Ora, quer na deliberação impugnada quer no auto de vistoria, há elementos efectivamente contraditórios que apontam no sentido de que o que estava em causa era o despejo sumário, pelo facto de o prédio apresentar sintomas de ruína; há, por outro lado, referências que inculcam a ideia de que o que é decisivo é a realização de obras de conservação e de beneficiação. Para complicar mais a situação, ainda se alude ao interesse público na execução de uma nova construção para respeitar o alinhamento e a cêrcea do local e permitir resolver o problema do estacionamento.

Estabelece o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 a obrigação da fundamentação dos actos administrativos, que tem de ser expressa, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, sendo equivalente à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

É o que acontece no caso *sub judice*, dada a confusão reinante no auto de vistoria quanto ao conteúdo que o mesmo deve ter para o fim para que se destinava — despejo sumário por perigo iminente de desmoronamento, confusão esta que aliás é patente em todo o processo instrutor que parece desenvolver-se no sentido da especificação das obras de conservação e de beneficiação de que o prédio estava carente e acaba por haver uma inflexão final no sentido contrário, do despejo sumário por perigo de desmoronamento.

Sendo esta a conclusão a que a sentença chegou, não pode sofrer qualquer censura, uma vez que se limitou a aplicar aos factos provados o regime legal vigente. Improcedem as conclusões das alegações, não se mostrando violadas as normas legais aí citadas ou quaisquer outras.

Nestes termos, e tudo considerado, nega-se provimento aos recursos.

Custas pelo recorrente, António Mendes Figueira, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$ e a procuradoria em 50 %.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Fundamentação do acto administrativo. Fundamentação per relationem.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Na fundamentação por referência, por remissão ou per relationem, a remissão tem de ser feita de modo inequívoco, por um lado, e, por outro, os motivos adoptados têm de apresentar as características do n.º 3 do artigo 1.º*

do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, isto é, não devem apresentar-se obscuros, contraditórios e insuficientes.

- 2 — É obscura e contraditória a fundamentação de um acto que, para indeferir um pedido de licença de construção, refere expressamente ter em atenção duas informações anteriores constantes do processo administrativo, que são divergentes e apontam para soluções contrárias.
- 3 — A fundamentação é insuficiente quando é patente a falta de enunciação das razões de facto justificativas da violação dos preceitos legais que considera.

Recurso n.º 31 729, em que são recorrente o presidente da Câmara Municipal de Lisboa e recorrida Maria Leonor Le Coq Roque Duarte Ferreira. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

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

Vem o presente recurso jurisdicional interposto pelo presidente da Câmara Municipal de Lisboa da sentença do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que julgou procedente o recurso interposto por Maria Leonor Le Coq Roque Duarte Ferreira do despacho do presidente da Câmara Municipal de Lisboa de 12 de Junho de 1991, proferido no processo n.º 518/91 (*Diário Municipal* n.º 16 155, de 2 de Julho de 1991), anulando este despacho, que indeferiu o pedido de licença de construção formulado pela ora recorrida em 7 de Janeiro de 1991.

Nas suas alegações, o recorrente conclui da forma seguinte:

- 1) O n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho permite a chamada fundamentação *per relationem*, ou seja, a fundamentação baseada em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto;
- 2) O acto *sub judice* encontra-se devidamente fundamentado de facto e de direito;
- 3) Pelo que não sofre do vício de forma que lhe foi apontado pela, aliás, douta sentença;
- 4) Ao decidir como decidiu, a sentença recorrida violou o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Contra-alegou a ora recorrida, defendendo a legalidade da sentença e concluindo que «o acto *sub judice* não se encontra devidamente fundamentado de facto e de direito, por ofensa às disposições legais mencionadas na sentença recorrida, a qual, por sua vez, não merece censura, pois não se violou o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho».

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer de fl. 65, pronunciou-se no sentido de que o recurso não merece provimento, devendo ser confirmada a douta decisão recorrida por ter feito correcta interpretação e aplicação do direito.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Na decisão recorrida registou-se em sede factual que:

a) Em 7 de Janeiro de 1991, a ora recorrida dirigiu ao presidente da Câmara Municipal de Lisboa o requerimento que consta de fls. 8

a 10 dos autos, no qual pede «ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, que seja emitida e posta a pagamento a licença de construção relativa ao processo n.º 3236/00/80»;

b) Sobre esse requerimento os serviços da Câmara prestaram a seguinte informação, datada de 21 de Abril de 1991:

«Analisado o requerimento apresentado, há que distinguir dois aspectos: o aspecto jurídico e o aspecto arquitectónico.

Quanto ao aspecto jurídico da questão, estes serviços não são competentes para se pronunciarem, devendo (se superiormente for julgado necessário) ser recolhido o competente parecer jurídico.

Quanto ao aspecto arquitectónico, uma vez que não foi possível a junção dos antecedentes, o requerente juntou elementos de acordo com o processo n.º 3236/OB/90 e fotografias.

Analisados esses elementos, constata-se que se trata da legalização de uma ampliação do antigo fogo destinado à porteira.

Embora o acrescido construído seja de qualidade muito duvidosa, pode-se observar nas fotografias juntas que o mesmo não tem qualquer impacte visual, quer de frente quer das traseiras, dado estar encostado a um muro de suporte de grande envergadura e que ultrapassa largamente em altura aquela ocupação.

Também se pode observar que os terraços dos prédios confinantes possuem ocupações semelhantes (presumivelmente ilegais), embora de diversas formas.

Em face do exposto, julga-se que poderia ser aceite a revisão do despacho prestado no processo n.º 3236/OB/90, atendendo ao fundamento do mesmo, de acordo com o ponto 13.º do requerimento.» — Fl. 20 do processo n.º 518 apenso;

c) Em 22 de Maio de 1991 foi ainda prestada a seguinte informação: «Relativamente à argumentação de natureza jurídica constante do presente pedido de emissão de licenças, não ousou pronunciar-me dada a sua natureza.

No restante aspecto da análise deste clandestino, não concordo com o parecer do Sr. Arquitecto Caxaria, pois que precisamente o mesmo até é visível como o comprovam as fotografias a fls. 17 e 18 e a questão da visibilidade ou não visibilidade não pode (ou deve) justificar todos os abusos.

No meio de tudo isto, apenas reconheço que cometi, na análise do processo 3236/OB/90, a ‘falta’ de não ter referido que a pretensão desrespeitava também os artigos 69.º, n.º 3, e 71.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), aspectos que agora relevo.» — Fls. 20 e 20 v.º do processo n.º 518 apenso;

d) Em 12 de Junho de 1991, o presidente da Câmara Municipal de Lisboa proferiu o seguinte despacho, que constitui o acto ora recorrido:

«Atentas as informações técnicas produzidas a fls. 20 e 20 v.º do processo n.º 518/91, ao abrigo do disposto no artigo 77.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, revogo o acto tácito do deferimento produzido em 10 de Setembro de 1990 por ser ilegal, em virtude de acolher situação de violação do disposto nos artigos 69.º e 71.º do RGEU. Em consequência, fica indeferido o requerido no mencionado processo nos termos do artigo 15.º, n.º 1, alínea a), deste último diploma, mantendo o sentido do despacho do Sr. DMPGM de 3 de Abril de 1991, que fica, todavia, revogado.» — Fl. 22 dos autos.

Face a esta matéria de facto, o M.^{mo} Juiz, conhecendo prioritariamente do vício de forma por falta de fundamentação invocado, concluiu que a fundamentação do acto recorrido é obscura e contraditória. E isso porque, por um lado, se baseia em duas informações técnicas, de fls. 20 e 20 v.^o do processo n.º 518 apenso, que são opostas entre si — enquanto a informação do arquitecto Caxaria é favorável ao deferimento da pretensão do requerente, a outra aplica-se a tal deferimento; por outro lado, decide-se revogar «o acto tácito de indeferimento produzido em 10 de Setembro de 1990 por ser legal em virtude de acolher situação de violação do disposto nos artigos 69.^o e 71.^o do RGEU», mas não esclarece minimamente qual a natureza dessa situação. Em consequência e tendo em atenção o disposto no artigo 1.^o, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e no artigo 89.^o, alínea a), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, por ser manifesto que no caso o teor do acto recorrido não esclarece um destinatário normal das razões de facto e de direito que conduziram àquela decisão e com prejuízo da apreciação dos restantes vícios invocados, decretou a anulação do acto recorrido.

Desse entendimento discorda o recorrente, para quem a fundamentação do acto não é obscura e contraditória.

Segundo o recorrente, não pode concluir-se que a informação de fl. 20 aponta no sentido do deferimento e o despacho recorrido mais não faz do que, atento o seu conteúdo, acolher o que consta da informação de fls. 20 e 20 v.^o, em que se refere que a «pretensão desrespeita também os artigos 69.^o, n.º 3, e 71.^o do RGEU», pelo que se está em face da chamada fundamentação *per relationem*, prevista na lei. O despacho em recurso acolheu expressamente o conteúdo dessa informação, refutando a informação de fl. 20, aí encontrando a sua fundamentação de direito nos artigos 69.^o, n.º 3, e 71.^o do RGEU, pelo que não sofre do vício de forma, por falta de fundamentação.

Não lhe assiste, porém, razão.

Como bem salienta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal Administrativo, ao contrário do que a recorrente alega, o despacho recorrido não se limita a remeter para a última das informações — a desfavorável à pretensão. Antes refere expressamente: «Atentas as informações técnicas produzidas a fls. 20 e 20 v.^o do processo n.º 518/91 [...]»

Assim, apenas se apoiou na informação de fl. 20 v.^o, nos mesmos termos em que o fez em relação à informação de fl. 20, anterior.

Ora, as referidas informações são divergentes e apontam para soluções contrárias. Referindo o mesmo despacho que tomou em atenção para decidir o conteúdo dessas duas informações e não apenas uma delas, contém uma fundamentação obscura e contraditória, como bem se decidiu na sentença recorrida.

Aliás, mesmo aceitando-se ser, por hipótese, de se entender ter o despacho recorrido recebido apenas as razões da informação de fl. 20 v.^o, ainda a fundamentação em causa seria insuficiente pela patente falta de enumeração das razões de facto justificativas de violação dos preceitos legais referidos, como igualmente bem se decidiu na sentença recorrida.

O artigo 1.^o, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, admite a fundamentação por referência, por remissão ou *per relationem*, mas exige que a remissão seja feita de modo inequívoco, por um lado, e, por outro, que os motivos adoptados têm de apresentar

as características do n.º 3 do mesmo artigo 1.^o, isto é, não devem apresentar-se obscuros, contraditórios e insuficientes, o que, como vimos, no caso, não se verifica.

Pelo exposto, a sentença recorrida, ao decidir não estar fundamentado o despacho contenciosamente recorrido, não merece censura.

Nestes termos, julgam improcedentes as conclusões da recorrente, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida. Sem custas.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *José Maria Gonçalves Pereira*. — Fui presente, *António Alfredo de Matos Soares Póvoa*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Concessão de carreira regular de serviço público de transporte colectivo de passageiros.

Doutrina que dimana da decisão:

Verificando-se que é provável que a execução do acto cause à requerente diminuição não quantificável de receitas e perda de clientela, que o melhoramento resultante da nova carreira não é essencial e que não existem circunstâncias que afectem o prosseguimento do recurso, deve ser concedida a suspensão de eficácia do acto mesmo se já executado.

Recurso n.º 32 102, em que são requerente Moreira, Gomes & Costas, L.^{da}, e requeridas a Direcção-Geral de Transportes Terrestres e J. Espírito Santo & Irmãos, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

J. Espírito Santo & Irmãos, L.^{da}, com sede na Rua da Bélgica, 2735, Canidelo, Vila Nova de Gaia, requereu no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto a suspensão de eficácia do despacho do director-geral dos Transportes Terrestres de 26 de Junho de 1992, exarado nos termos da competência atribuída por delegação de poderes (*Diário da República*, 3.^a série, n.º 233, de 9 de Outubro de 1992), que outorgou à sociedade Moreira, Gomes & Costas, L.^{da}, concessão, pelo prazo de 10 anos, da carreira regular de serviço público de transporte colectivo de passageiros entre Avintes (Quinta das Oliveiras) e Praia de Salgueiros (Canidelo).

Alegou essencialmente:

A requerida particular requereu a concessão da carreira, tendo a ora requerente e os Serviços de Transportes Colectivos do Porto apresentado reclamação sem êxito;

A requerida particular não instruiu o seu pedido de concessão da carreira com a certidão da Junta Autónoma de Estradas, exigida pela alínea f) do artigo 100.º do Regulamento de Transportes em Automóveis;

O acto lesivo não apresenta qualquer fundamentação, expressa ou implícita, e está ferido de erro de facto acerca dos pressupostos.

Verifica-se, assim, o vício de forma, por falta de fundamentação, e vício de violação de lei;

O acto não foi ainda executado e da sua execução resultará não apenas provavelmente, mas seguramente, prejuízo de difícil reparação para a requerente, pois a exploração pela requerida particular da carreira em causa irá constituir concorrência a carreiras exploradas pela requerente, o que determinará fatalmente desvio da clientela e a inerente perda de receitas, de montantes difíceis de apurar;

Da suspensão do acto não resultará grave lesão do interesse público, dado que o percurso da carreira em causa está já servido por transportes colectivos de passageiros e não há sequer interesse público na concessão da carreira;

A interposição do recurso é legal e tempestiva e os seus fundamentos revestem uma forte probabilidade de procedência.

A requerida particular respondeu, alegando, em síntese:

A carreira concessionada tem a extensão de 18,400 km, a requerente só trabalha num troço de 4 km; nos restantes 14,400 km trabalham a requerida e várias outras empresas;

O deferimento do pedido é de interesse público, carecendo a requerente de legitimidade para se lhe opor;

O princípio de equilibrada concorrência está constitucionalmente consagrado;

A pretensão é improcedente;

A execução do acto já se efectuou e nenhuns prejuízos causa à requerente, que continua a explorar as suas carreiras, só havendo mais outra carreira num troço de 4 km;

A carreira concessionada é de interesse público, pelo que este ficaria gravemente lesado com a suspensão;

Não é exigível a certidão da Junta Autónoma de Estradas a que se refere o artigo 100.º do Regulamento de Transportes em Automóveis;

Inexistem os invocados vícios;

Não se verifica nenhum dos requisitos da suspensão de eficácia.

O acto lesivo deixa totalmente inalterada a esfera jurídica da requerente;

Deve, portanto, indeferir-se o pedido da suspensão de eficácia.

O Sr. Juiz, precedendo parecer no mesmo sentido do magistrado do Ministério Público, suspendeu a eficácia do acto administrativo em causa.

Desta decisão recorreu a requerida particular, que alegou e concluiu defendendo que deve ser dado provimento ao recurso, revogando-se a sentença e indeferindo-se o pedido da suspensão de eficácia.

Contra-alegaram a entidade recorrida e a requerente.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer, considera que:

«a) A decisão recorrida deve ser anulada, por falta de especificação dos fundamentos de facto;

b) Caso assim não se entenda, o recurso não merece provimento.»

O processo vem a julgamento com vistos, nos termos do artigo 78.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho — Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Tudo visto:

A recorrente, na sua alegação, entende que a sentença enferma de nulidade do artigo 668.º, alínea b), do Código de Processo Civil porque não especifica os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão.

Nas conclusões da contra-alegação a recorrida respondeu assim a essa matéria:

«O Sr. Juiz *a quo*, tomando como base a análise dos três requisitos do pedido de suspensão da eficácia, definidos no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, expôs com muita clareza, quanto a cada um deles, sobre a base dos factos relevantes constantes dos autos, os motivos de direito da sua decisão, de modo a poder concluir, como concluiu, pela verificação no caso de todos esses requisitos; não se verifica, pois, a causa de nulidade do artigo 668.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil.»

O magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal é de opinião que se verifica a nulidade porque a decisão recorrida não especifica os factos que considera provados, embora contenha a indicação das razões de direito que levaram a decidir no sentido que decidiu.

Da simples leitura da sentença vê-se que a matéria alegada foi apreciada, estando expressas, na análise feita, as razões de facto e de direito que serviram de base à decisão.

Não procede, pois, a questão prévia.

Estão assentes os seguintes factos com relevo para a decisão da causa:

O director-geral de Transportes Terrestres, por despacho de 26 de Junho de 1992, usando da competência atribuída por delegação de poderes, outorgou, pelo prazo de 10 anos, a concessão da carreira de passageiros entre Avintes (Quinta das Oliveiras) e Praia de Salgueiros (Canidelo) à empresa requerida, Moreira, Gomes & Costas, L.^{da}, de Avintes, Vila Nova de Gaia.

O percurso da carreira, de 18 km, é servido pela mesma empresa em cerca de 9 km; no restante, que inclui o troço de auto-estrada (4 km), operam outros concessionários, entre os quais a empresa J. Espírito Santo & Irmãos, L.^{da}

O enlace das carreiras das referidas empresas faz-se em Mafamude, Vila Nova de Gaia.

Dada a natureza do processo, há que ter em conta na apreciação do pedido a matéria provada e alegada.

Decide-se nestes autos o pedido da suspensão de eficácia.

Tudo o que muito doutamente se alega relativamente aos vícios do acto cuja suspensão da eficácia se requer não pode ser agora conhecido.

O acto goza da presunção de legalidade.

Dispõe o artigo 76.º, n.º 1, da citada LPTA:

«A suspensão de eficácia do acto recorrido é concedida pelo Tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

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

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

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

É jurisprudência assente deste Supremo Tribunal que a suspensão só pode ser concedida se os requisitos indicados se verificarem cumulativamente.

Vejamos, então.

A requerente alega que a nova carreira concessionada à requerida concorrerá com as carreiras exploradas pela requerente, o que determinará desvio de clientela e a inerente perda de receitas para esta, não quantificáveis.

A requerida afirma que a requerente continua a explorar as suas carreiras e só num troço de 4 km há outra carreira, e por isso nenhum prejuízo sofre.

A concessão da nova carreira causa manifestamente prejuízos não quantificáveis à requerente.

Como se vê dos autos, a zona litoral de Vila Nova de Gaia, na qual se situa a Praia de Salgueiros, é servida por carreiras dos Transportes Colectivos do Porto e da requerente; na zona interior operam outras carreiras, entre elas a da requerida.

As zonas de exploração estão balizadas pela Avenida da República em Vila Nova de Gaia.

A concessão à requerida de uma carreira directa Avintes-Praia de Salgueiros, independentemente do número de quilómetros do troço comum, desviará a clientela para a nova carreira, diminuindo as receitas da requerente, em termos de probabilidade.

Se essa concessão se insere numa concorrência equilibrada legal, mesmo constitucionalmente imposta, é matéria de recurso do acto da concessão.

O que é provável é que a execução do acto cause prejuízo não quantificável (portanto de difícil reparação) para a requerente, como esta alega.

Verifica-se, portanto, o requisito da alínea a).

A requerente sustenta que da suspensão do acto não resultará grave lesão do interesse público porque o percurso da carreira agora autorizada está já servido por transportes colectivos de passageiros, não havendo mesmo interesse público na nova carreira.

O acto administrativo tem por fim realizar um interesse público.

A suspensão da eficácia traduz-se, em geral, pelo adiamento de satisfação desse interesse e portanto numa lesão.

Importa ver, porém, se essa lesão é grave.

A requerida afirma que a suspensão determinaria grave lesão do interesse público.

Os autos mostram que as carreiras existentes — designadamente as exploradas pela requerente e pela requerida — cobrem, embora não através de uma única carreira, o percurso da nova carreira.

O custo de toda a viagem, de Avintes à Praia de Salgueiros, não é, utilizando-se as carreiras agora existentes, superior à da carreira única.

Portanto, o interesse público estará na maior comodidade dos utentes em ir directamente, sem mudança de veículo, de Avintes à Praia de Salgueiros.

Não será um melhoramento de pormenor; é útil mas não essencial.

A suspensão não determina assim grave lesão do interesse público.

Verifica-se, pois, também, o requisito negativo da alínea b).

Como escrevem Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Re-dinha, em *Contencioso Administrativo*, p. 184, a ilegalidade da interposição do recurso referida na alínea c) corresponde à das situações previstas no artigo 57.º, § 4.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, ainda em vigor.

Isto é, há que analisar se existem circunstâncias que afectem o prosseguimento do recurso, a extemporaneidade, a ilegitimidade das partes e a manifesta ilegalidade do recurso.

Não foi alegada a extemporaneidade do recurso.

A requerida refere que a requerente carece de legitimidade para se opor ao acto de concessão, por ser de interesse público e matéria do foro discricionário.

Nem o interesse público nem a discricionariedade importam a ilegitimidade da requerente para a impugnação do acto.

A ilegitimidade tem de ser aferida em face da relação material tal como é configurada na petição.

Alega a requerente que o acto da concessão lhe causa prejuízos.

Não se mostra que não tenha interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso contencioso.

Não se revela também que haja outra causa que torne o recurso manifestamente ilegal.

Verifica-se, deste modo, igualmente, o requisito da alínea c).

A requerida afirma que o acto já foi executado.

O artigo 81.º, n.º 1, da mencionada LPTA estabelece que a execução do acto não impede a suspensão quando desta possa advir para o requerente utilidade relevante no que toca aos efeitos que o acto ainda produza ou venha a produzir.

Mesmo que o acto já tenha sido executado, a suspensão tem utilidade para a requerente, pois os efeitos do acto continuam a produzir-se.

A requerida não fez prova de que da suspensão lhe resultaria prejuízo de mais difícil reparação do que o que resulta da execução do acto para a requerente — artigo 81.º, n.º 3.

O Sr. Juiz declarou, pois, correctamente suspensa a eficácia do acto que concedeu a exploração da nova carreira à requerida.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Condenam a recorrente nas custas, com taxa de justiça de 30 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 13 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Âmbito do recurso jurisdicional. Não conhecimento do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

Não é de conhecer do recurso jurisdicional interposto da sentença que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia quando se mostra que a eventual procedência da alegação deste recurso apenas pode conduzir à alteração do fundamento de direito da decisão recorrida sem qualquer vantagem para o recorrente.

Recurso n.º 32 123, em que são recorrente Américo Pinto Baptista Saraiva e recorrido o vereador da Câmara Municipal de Oeiras. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Américo Pinto Baptista Saraiva, com os sinais dos autos, recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia do despacho do Ex.^{mo} Vereador da Câmara Municipal de Oeiras Sr. Fernando Próspero Luís, datado de 25 de Janeiro de 1993, impositivo da demolição das construções efectuadas, sob pena de o município se lhe substituir, a expensas suas, formulando as seguintes conclusões:

1) No requerimento de suspensão de eficácia de acto administrativo a falta de indicação dos potenciais interessados é motivo de ilegitimidade passiva da requerida;

2) A, aliás douta, decisão recorrida ao decidir em contrário, violou o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 474.º do Código de Processo Civil;

3) Pelo que enferma de vício de violação de lei.

Termina, referindo que deve, em procedência do presente recurso, ser revogada a decisão recorrida e substituída por outra que sem conhecer do pedido indefira liminarmente a petição inicial por ilegitimidade passiva da requerida.

A recorrida contra-alegou, sustentando a confirmação do decidido.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no seu parecer de fl. 133, pronunciou-se no sentido de que não deverá tomar-se conhecimento do recurso porque dele «não advém qualquer utilidade para o requerente, visto que o pedido de suspensão de eficácia sempre seria indeferido, ainda que com diferente fundamento, não resultando da alteração da decisão judicial qualquer efeito jurídico de relevo para os interesses que se pretendem defender com a formulação do pedido».

«A não se entender assim, então o recurso deverá ser julgado improcedente, mantendo-se a decisão recorrida, de indeferimento do pedido de suspensão, mas com diferente fundamento, na esteira, aliás, do que vem alegado pelo recorrente, isto é, com base em ilegitimidade passiva.»

Com interesse para a decisão do presente recurso resulta dos autos:

a) Com data de 28 de Novembro de 1991, Ricardo Cardoso dos Santos facultava ao ora recorrente o exercício do «direito de preferência» relativamente ao conjunto dos prédios sitos no Bairro Novo da Medrosa, pelo preço de 230 000\$, nos termos da carta de fls. 8 e 9, aqui dada por reproduzida;

b) Com data de 20 de Outubro de 1992, a Sociedade de Construções Azul Ferreira & Irmãos, L.^{da}, dava conhecimento à Câmara Municipal

de Oeiras da existência de vários anexos construídos clandestinamente, em madeira, nos termos da carta de fl. 22, aqui dada por reproduzida;

c) Com data de 23 de Outubro de 1992, o fiscal-coordenador Morais, da Câmara Municipal de Oeiras, elaborava a informação n.º 1472, do teor seguinte:

«Trata-se de anexos velhos, que se encontram implantados junto a uma habitação antiga ali existente, servindo estas de arrecadações de dois moradores.

Uma vez que não são habitadas, deverá ser notificado o proprietário a demoli-las e limpar o terreno convenientemente, não devendo ser passada a vistoria aos prédios confinantes sem que isto seja cumprido.

Proprietário: Sociedade de Construções Azul Ferreira & Irmãos, L.^{da}, Avenida de Óscar Monteiro Torres, 35, 1.º, direito, 1000 Lisboa.» (Fl. 13);

d) Em 23 de Outubro de 1992, o chefe de divisão da Câmara Municipal de Oeiras, Sr. Paiva e Sousa, emitia, na informação n.º 1472, da mesma data, o seguinte parecer:

«Ex.^{mo} Sr. Vereador:

Julgo dever ser notificado de acordo com a informação.» (Fl. 13);

e) Em 26 de Outubro de 1992 era proferido, na informação n.º 1472, o seguinte despacho: «Notificar nos termos da informação.»;

f) Com data de 25 de Janeiro de 1993, o vereador da Câmara Municipal de Oeiras Sr. Fernando Próspero Luís subscrevia, no uso da competência que lhe foi delegada pelo presidente da Câmara Municipal de Oeiras, o «mandado para notificação n.º 206/92/DPM», do teor seguinte:

«Mando a qualquer fiscal municipal que, em cumprimento deste, por mim assinado, notifique Américo Pinto Baptista, residente em Oeiras, Bairro Novo da Medrosa, para, no prazo de 30 dias, contado da data da notificação, mandar proceder ao que a seguir se determina: Demolir as construções clandestinas, sob pena de a Câmara proceder à referida demolição, a expensas do notificado.» (Fl. 6);

g) Em 1 de Fevereiro de 1993, o ora recorrente era notificado do teor do mandado n.º 206/92/DPM, supratranscrito (fl. 6);

h) Com data de 4 de Fevereiro de 1993, a Sociedade de Construções Azul Ferreira & Irmãos, L.^{da}, subscrevia o recibo n.º 41/93, de 350\$, em nome de Américo Pinto Baptista, com referência ao rés-do-chão, direito, e ao mês de Março de 1993 (fl. 7);

i) Em 25 de Fevereiro de 1993, o ora recorrente fazia apresentar no tribunal *a quo* o presente pedido de «suspensão» (fls. 1 a 5).

Perante este circunstancialismo, a sentença recorrida indeferiu a requerida suspensão de eficácia com fundamento na inverificação do pressuposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho), decorrente da falta de identificação pelo requerente, nos termos do n.º 2 do artigo 77.º da LPTA, de outros interessados a quem a eventual procedência do pedido poderia prejudicar — designadamente a Sociedade de Construções Azul Ferreira & Irmãos, L.^{da}

Para o assim decidido considerou a sentença recorrida, como resulta do nela deixado expresso com fundamento de direito por referência à doutrina do acórdão deste Supremo Tribunal de 24 de Fevereiro de 1987, recurso n.º 24 082, que cita, que a ilegitimidade passiva, na base da referida omissão questionada pelo Ministério Público, é circunstância que funciona como requisito negativo da suspensão, que

não pode ser conhecida autonomamente, neste incidente, como questão prévia ou excepcional.

Na sua alegação, o recorrente aceita que praticou a apontada omissão, incumprindo assim o n.º 2 do artigo 77.º da LPTA, e limita-se a sustentar que a mesma falta de indicação dos interessados é motivo de ilegitimidade, pressuposto processual, que impede a apreciação do pedido e determina o indeferimento liminar da petição.

Mas sendo assim, importa desde já dizer-se que não há que tomar conhecimento de tal alegação.

Com efeito, como bem salienta, em primeira linha, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público nestes Supremo Tribunal, é de considerar, como se considera, que deste recurso jurisdicional não advém qualquer utilidade para o recorrente, visto que o pedido de suspensão de eficácia sempre seria indeferido, só que com diferente fundamento.

«Não se destinam os recursos jurisdicionais à eventual correcção técnico-jurídica das decisões impugnadas; o que o recorrente alega tem de visar um efeito útil ou favorável aos interesses que defende.» (Cf. o acórdão desta Secção de 2 de Março de 1990, recurso n.º 27 962).

Assim, o Tribunal só deverá conhecer da alegação se a pretendida alteração da sentença, no aspecto posto em questão, implicar efeitos favoráveis para o recorrente.

Ora, no caso em apreço nenhum é referido pelo recorrente, nem se vislumbra qual seja o efeito útil na pretendida alteração dos fundamentos da decisão.

Tanto mais que, como é orientação deste Supremo Tribunal, se trata de um meio processual que o legislador, em nome da urgência com que quis disciplinar este meio, regulamentou integralmente em sede própria — artigos 76.º e seguintes (neste sentido, cf., entre outros, o acórdão de 11 de Abril de 1990, recurso n.º 28 170) —, o que torna inaplicável, designadamente, o disposto no artigo 40.º da LPTA (convite para corrigir a petição para indicação de contra-interessados) e, bem assim, por maioria de razão, o disposto no Código de Processo Civil sobre o alcance e efeito da absolvição da instância (artigo 289.º).

Do mesmo modo essa natureza urgente do processo (cf. o artigo 113.º, n.ºs 2 e 4, da LPTA) impossibilita também aqui o relator de ouvir o recorrente sobre as causas impeditivas do conhecimento do objecto do recurso.

Pelo exposto, decide-se não tomar conhecimento do presente recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em 8000\$ e 4000\$, respectivamente, a cobrar nos termos do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 387-A/77, de 29 de Dezembro.

Lisboa, 13 de Maio de 1993. — *António José Ribeiro Cunha* (relator) — *Nuno da Silva Salgado* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* [vencido. Votei no sentido de se conhecer do objecto deste recurso jurisdicional e de se negar provimento ao recurso, posto que por fundamento diverso daquele que consta da sentença. Efectivamente, o não chamamento ao processo de outros interessados acarreta a não observância de um pressuposto processual do n.º 2 do artigo 77.º da LPTA e não a inexistência do requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, que apenas se refere aos factos indícios da ilegalidade da interposição do recurso, o que manifestamente não é o caso]. — Fui presente, *Soares Póvoa*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Amnistia de penas disciplinares.

Doutrina que dimana da decisão:

A amnistia imprópria consentida pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, acarreta os efeitos de inexecução da pena, se os visados não requererem, no prazo consentido pelo seu artigo 9.º, que em relação a eles não produza esses efeitos.

Recurso n.º 26 224, em que são recorrente José Bettencourt Gaspar e recorrido o Secretário Regional de Agricultura e Pescas do Governo Regional dos Açores. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Bettencourt Gaspar, casado, engenheiro técnico agrário da Direcção de Agricultura do Pico, residente na freguesia de S. João, concelho das Lajes do Pico, interpôs recurso contencioso de anulação do Despacho n.º 175/88, de 19 de Maio de 1988, do Secretário Regional de Agriculturas e Pescas do Governo Regional dos Açores que, em processo disciplinar, lhe aplicou a pena de 121 dias de suspensão, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Fundamentou o pedido nas razões de facto e de direito constantes da petição de fls. 1 a 8, mantidas e desenvolvidas na sua alegação de recurso de fls. 42 a 51.

Entretanto foi publicada a Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, cuja alínea gg) do artigo 1.º amnistiou, no que interessa, «as infracções disciplinares puníveis pelo Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, directamente ou por remissão, quando a pena aplicável ou aplicada não seja superior a suspensão [...]»

Na previsão deste dispositivo integra-se, sem qualquer espécie de dúvida, a infracção pela qual o recorrente veio a ser punido, não tendo ele solicitado, no prazo estabelecido no artigo 9.º da citada Lei n.º 23/91, que a amnistia não produzisse, em relação a ele, os seus efeitos.

A amnistia concedida (amnistia imprópria, por respeitar aos efeitos da infracção e ocorrida depois da condenação) visa assegurar a isenção da pena pela sua inexecução.

Constitui, pois, circunstância superveniente a tornar inútil a lide.

Em tais termos, de acordo com a alínea a) do artigo 287.º do Código de Processo Civil, acorda-se em julgar extinta a instância por inutilidade superveniente da lide.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Comissão de serviço. Lugar de origem.

Doutrina que dimana da decisão:

A nomeação de alguém, já reformado, como comissário do Governo para presidente de uma comissão liquidatária não constitui «lugar de origem» em relação a nomeação posterior como membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social, dada a precariedade da primeira nomeação, de livre escolha e exoneração do Governo.

Recurso n.º 29 221, em que são recorrente Bráulio Avelino Moraes Macedo Alves Barbosa e recorridos o Ministro das Finanças e outro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Bráulio Avelino Moraes Macedo Alves Barbosa, residente em Lisboa, veio interpor recurso contencioso da portaria do Ministro das Finanças publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 296, de 26 de Dezembro de 1990, que o exonerou, com efeitos a partir de 1 de Agosto de 1990, do cargo de presidente da comissão liquidatária da Autogrupos — Administração e Venda em Grupo de Bens de Consumo, L.^{da}

Nas respectivas alegações o recorrente formulou as seguintes conclusões:

1.ª O acto objecto do presente recurso deve ser anulado porque viola o princípio da irretroactividade dos actos administrativos;

2.ª Deve ser anulado, porque também viola a alínea b) do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 15/90, de 30 de Junho;

3.ª Deve ser anulado porque viola ainda a alínea e) do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 15/90.

A autoridade recorrida não deduziu resposta nem apresentou alegações, tendo-se limitado a oferecer o merecimento dos autos.

A recorrida particular, Dr.^a Alexandra Maria Teresa de Cabral Folque de Gouveia, deduziu resposta e apresentou alegações, em que sustenta a legalidade do acto impugnado.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer de que o recurso merece provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Factos que se dão como provados:

1) O recorrente foi nomeado presidente da comissão liquidatária da Autogrupos — Administração e Venda em Grupo de Bens de Consumo, L.^{da}, por portaria do Ministro das Finanças de 20 de Julho de 1989, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 179, de 5 de Agosto de 1989;

2) O Banco de Portugal fixou ao recorrente, como presidente da comissão liquidatária da Autogrupos, L.^{da}, o vencimento equivalente ao de presidente de empresas públicas do grupo C, com uma graduação de complexidade de nível 1 (fl. 31);

3) Em 31 de Julho de 1990, o recorrente foi empossado no cargo de membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS);

4) Na mesma data, o recorrente enviou ao Sr. Ministro das Finanças uma carta do seguinte teor: «Excelência, cumpre-me informar V. Ex.^a que tomei posse, hoje, como membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social, pelo que, face à Lei n.º 9/90 (incompatibilidades de cargos políticos e altos cargos públicos), não posso, a partir de hoje, exercer o cargo de presidente da comissão liquidatária da Autogrupos, L.^{da} [...]»;

5) O recorrente subscreveu, em 5 de Setembro de 1990, a declaração junta em cópia, a fl. 8, optando pela remuneração correspondente ao lugar de origem, de presidente da comissão liquidatária da Autogrupos, L.^{da};

6) O recorrente é pensionista da Segurança Social, por velhice, desde Outubro de 1987 (documento de fl. 32);

7) Por Portaria de 6 de Dezembro de 1990, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 296, de 26 de Dezembro de 1990 (fl. 30), o Ministro das Finanças, por considerar que o novo cargo para que o recorrente fora nomeado gera incompatibilidade com o de presidente da comissão liquidatária da Autogrupos, L.^{da}, exonerou o recorrente deste último cargo, a partir da data em que foi empossado como membro da AACS;

8) Pela mesma portaria foi nomeada para o cargo antes exercido na Autogrupos, L.^{da}, a licenciada Alexandra Maria Teresa de Cabral Folque de Gouveia;

9) Por portaria publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 77, de 1 de Abril de 1992, foi prorrogado o prazo de funcionamento da comissão liquidatária da Autogrupos, L.^{da}, até 13 de Fevereiro de 1992, data a partir da qual foi extinta a referida comissão, passando as atribuições dela a ser desempenhadas pela comissão do Governo nomeada pela portaria de 6 de Dezembro de 1990, referida em 7).

Expostos os factos, há que ajuizar do direito.

Resulta das transcritas conclusões do recurso que o recorrente imputa ao acto recorrido vícios de violação de lei, por ofensa ao princípio da não retroactividade dos actos administrativos e por ofensa dos vários preceitos da Lei n.º 15/90, de 30 de Junho.

Relativamente ao problema da retroactividade vê-se que a Portaria de 6 de Dezembro de 1990 exonerou o ora recorrente com efeitos a partir de 1 de Agosto de 1990. Mas vê-se também da matéria de facto consignada que esta data de 1 de Agosto de 1990 é precisamente o dia imediatamente posterior àquele em que o recorrente tomou posse como membro da AACS e em relação à qual ele próprio comunicou não poder continuar a exercer o cargo de presidente da comissão liquidatária da Autogrupos, L.^{da}

E se é certo que na carta que dirigiu à autoridade recorrida (fl. 6) o recorrente não pediu a exoneração, verdade é também que não pediu a suspensão, figura a que agora se pretende acolher.

E ao dizer que deixou de poder exercer o cargo em questão, o sentido da sua comunicação não podia deixar de entender-se como expressão da vontade de se ver desligado do respectivo compromisso.

Assim, a exoneração aparece como a maneira encontrada pela autoridade recorrida para ir ao encontro da vontade manifestada pelo interessado e com referência à data por este indicada.

Assim e porque o ora recorrente já, desde 1 de Agosto de 1990, não vinha exercendo as funções a que respeita a exoneração, pode considerar-se que esta se limitou a formalizar a situação existente.

Não há, assim, verdadeiramente retroactividade, na medida em que a exoneração não produziu efeitos retroactivos.

Na verdade, os efeitos da exoneração seriam a cessação do cargo do recebimento da remuneração.

Mas já vimos que o não exercício do cargo resultou não da exoneração mas da incompatibilidade preexistente e reconhecida pelo próprio recorrente.

E quanto às remunerações, se no período da pretendida retroactividade o recorrente as recebeu, uma vez que por elas optara, tal efeito não foi destruído pelo acto impugnado, dada a ressalva prevista no n.º 1 do artigo 12.º do Código Civil.

Improcede, assim, a 1.ª conclusão.

Nas restantes conclusões, alega o recorrente a violação do disposto nas alíneas *b)* e *e)* do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 15/90, de 30 de Junho, cujo teor é o seguinte:

«3 — Os membros da Alta Autoridade beneficiam das seguintes garantias:

[...];

b) O período correspondente ao exercício do mandato considera-se, para todos os efeitos legais, como prestado no lugar de origem, mantendo-se todos os direitos, subsídios, regalias sociais, remuneratórias e quaisquer outras, correspondentes àquele lugar;

[...];

e) Quando cessem funções, retomam automaticamente as que exerciam à data da designação, só podendo os respectivos lugares de origem ser providos em regime de substituição, nos termos da lei geral.»

Com referência a estes normativos, o que antes de mais importa analisar é se o cargo de presidente da comissão liquidatária da Autogrupos, L.ª, pode ser considerado como «lugar de origem», a que se referem ambas as alíneas transcritas.

As previsões do citado artigo 16.º da Lei n.º 15/90, no sentido da salvaguarda dos direitos e regalias dos membros da AACS, emergentes do anterior posto de trabalho, vêm feitas com a intenção expressa na alínea *a)* do n.º 3 de assegurar a estabilidade do emprego e da carreira profissional, o que pressupõe, naturalmente, um vínculo com carácter estável e duradouro.

Ora, no caso dos autos, o ora recorrente, do ponto de vista de emprego e de carreira profissional, já estava reformado e a sua nomeação como comissário do Governo, para presidir à comissão liquidatária da Autogrupos, L.ª, não pode considerar-se como um emprego ou uma carreira profissional, uma vez que no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 30 689, de 27 de Agosto de 1940, se fixava um limite temporal máximo de dois anos para o trabalho da comissão liquidatária, além de no seu artigo 31.º se prever a sua demissão a todo o tempo pelo Ministro das Finanças, sob proposta da Inspeccção do Comércio Bancário.

Dada a precariedade de tal situação, decorrente de se tratar de lugares de confiança ministerial, ou seja, de livre nomeação e exoneração do Ministro das Finanças, é manifesto que, sendo a mesma pessoa empossada noutro alto cargo público de exercício incompatível com anterior

cargo naquela situação, não pode considerar-se que aquele anterior cargo seja «lugar de origem» em relação ao segundo.

É também não se vê que se verifique a previsão da alínea *c)*, de o recorrente se encontrar «investido em cargo público de exercício temporário», na medida em que, respeitando o prazo desse exercício a toda a comissão liquidatária, seria impensável suspender tal prazo de exercício somente em relação ao presidente da comissão, que sem ele não poderia funcionar.

Assim, parece manifesto que o acto impugnado, verificando a incompatibilidade de funções, não cometeu qualquer ilegalidade ao exonerar o ora recorrente das funções de presidente da comissão liquidatária da Autogrupos, L.ª, e ao nomear para tal cargo outra pessoa.

Designadamente, não foram violados os citados preceitos da Lei n.º 15/90, visto não se verificar o pressuposto de aquele cargo ser, em relação ao segundo, o «lugar de origem», cujas regalias devessem ser salvaguardadas.

Improcedem, assim, todas as conclusões do recurso, pelo que se acorda em negar-lhe provimento.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em 30 000\$ e 15 000\$, respectivamente.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Guarda fiscal. Disponibilidade permanente. Processo disciplinar.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Embora todos os militares da Guarda Fiscal tenham o dever de disponibilidade permanente, nem todos hão-de fazer tudo, pelo que, em cada circunstância, haverá que discernir qual a melhor conduta.*
- 2 — *Perante uma informação que apontava para a necessidade de diligências no exterior, mas vendo que para tal efeito saíram do posto um cabo e um soldado, e não se provando que o arguido, em processo disciplinar, estivesse a dormir, não se vê que a circunstância de permanecer no posto seja, só por si, violadora daquele dever de disponibilidade permanente.*

Recurso n.º 29 456, em que são recorrente Aurélio Canas Caetano e recorrido o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Aurélio Canas Caetano, soldado da guarda fiscal, veio interpor recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de

Estado dos Assuntos Fiscais de 11 de Fevereiro de 1991, que confirmou a aplicação ao recorrente da pena de cinco dias de prisão disciplinar.

Na respectiva alegação final formulou as seguintes conclusões:

a) O comportamento do arguido não violou qualquer dos deveres consagrados no Regulamento de Disciplina Militar (RDM) nem no MSPGF, nomeadamente os estabelecidos no n.º 9 do artigo 4.º do RDM e nos n.ºs 5 e 11 do artigo 3.º do Estatuto do Militar da Guarda Fiscal (EMGF);

b) Está por demonstrar, em termos de prova feita no processo disciplinar, que o arguido se tenha deitado ou não estivesse disponível para intervir se tal se mostrasse necessário;

c) Poderia pôr-se a questão de saber se a sua substituição pelo soldado Braz constituía infracção disciplinar; Contudo,

d) Disso não tratou o processo nem o recorrente foi acusado;

e) Ao manter-se no posto de S. Martinho, após o terminar da missão específica atribuída à patrulha de que fazia parte, sempre se manteve disponível para qualquer missão que reclamasse a sua intervenção;

f) Porque não violou quaisquer dos deveres consignados no RDM e no MSPGF não é passível de qualquer sanção disciplinar; Porém,

g) Sempre, e a nosso ver, deverão ser ordenadas as diligências referidas, já que é de aplicar o disposto no n.º 2 do artigo 712.º do Código de Processo Civil;

h) Se, por hipótese académica, for negado provimento ao recurso, haverá que aplicar ao caso dos autos o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º da Lei n.º 23/91.

Houve contra-alegações e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público foi de parecer que o recurso não merece provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Factos que se consideram como provados:

1) O recorrente é soldado da Guarda Fiscal, com o n.º 648/82, prestando serviço no posto de S. Martinho do Porto;

2) Em 24 de Abril de 1990 foi entregue ao ora recorrente a *nota de culpa* constante de fl. 158 do processo instrutor, que é do seguinte teor:

«O soldado n.º 648/82, Aurélio Canas Caetano (NIP 029490), do posto de S. Martinho do Porto, da 1.ª Companhia do Batalhão n.º 4 da Guarda Fiscal, na noite de 16 para 17 de Fevereiro de 1989, encontrando-se devidamente nomeado como elemento constituinte de uma patrulha auto, para o desempenho de uma missão específica de patrulhamento à costa, após ter regressado, pelas 4 horas e 30 minutos, ao posto de S. Martinho do Porto, a que pertence, antes de terminado o período de vigilância estabelecido para a sua patrulha pelo comando da Companhia para as 5 horas e 30 minutos, e ter sabido pelo plantão do mesmo que tinha havido uma perseguição no interior da baía de S. Martinho do Porto, não se aprestou para a pesquisa de notícias ou acção concorde com a exigência da situação, antes se deitando e fazendo substituir pelo soldado Braz, nas buscas que se seguiram, desencadeadas por pessoal da sede da Companhia.

Demonstrou, assim, falta de zelo, abnegação e sentido do dever.

Infringiu o dever 5.º do artigo 3.º do EMGF e o dever 9.º do artigo 4.º do RDM.

Tem como agravante ter a falta sido cometida em razão de serviço [alínea d) do artigo 71.º do RDM].

Está na 4.ª classe de comportamento, com um castigo averbado.»;

3) A fl. 218 do p. i. foi relatado pelo instrutor do processo disciplinar:

«Efectivamente, o final da missão da patrulha auto estabelecia-se para as 4 horas e 30 minutos; porém, mercê da ocorrência de factos susceptíveis de uma mais activa e profícua diligência fiscal, deveria ter-se aprestado a colaborar com o seu comandante de patrulha e outro pessoal do posto, dentro do espírito do dever 11.º do artigo 3.º do EMGF, que pressupõe o exercício de funções com carácter permanente, e no caso se justificava e exigia. O ter-se feito substituir pelo soldado Braz e deitar-se, manifesta uma nítida falta de zelo, abnegação e sentido do dever.

Infringe o dever 9.º do artigo 4.º do RDM, conjugado com os deveres 5.º e 11.º do artigo 3.º do EMGF.»;

4) Em 12 de Junho de 1990, o comandante do 4.º Batalhão da Guarda Fiscal exarou o seguinte despacho, constante de fl. 224 do p. i.:

«Puno com cinco dias de prisão disciplinar o soldado n.º 648/82, Aurélio Canas Caetano [...] porque, na noite de 16 para 17 de Fevereiro de 1989, encontrando-se devidamente nomeado como elemento constituinte de uma patrulha auto, para desempenho de uma missão específica de patrulhamento à costa, após ter regressado pelas 4 horas e 30 minutos ao posto de S. Martinho do Porto, a que pertence, depois de terminado o período de vigilância estabelecido para a sua patrulha pelo comando da Companhia, e ter sabido pelo plantão do mesmo que tinha havido uma perseguição de embarcação no interior da baía de S. Martinho do Porto e posterior apreensão, com alijamento de tabaco ao mar, não se aprestou para a pesquisa de notícias ou acção concorde com a exigência da situação, antes se deitando e não participando nas buscas que se seguiram, desencadeadas pelo comandante de patrulha e por pessoal da sede da Companhia.

Demonstrou, assim, falta de zelo, abnegação e sentido do dever.

Infringiu o dever 9.º do artigo 4.º do RDM, conjugado com os deveres 5.º e 11.º do artigo 3.º do EMGF.»;

5) Em 22 de Junho de 1990, o ora recorrente apresentou reclamação do despacho referido em 4), nos termos do documento de fl. 268 do p. i.;

6) Tal reclamação foi indeferida por despacho de 6 de Julho de 1990, nos termos do documento de fls. 272-273 do p. i.;

7) Deste despacho o ora recorrente interpôs recurso hierárquico para o comandante-geral da Guarda Fiscal, em 19 de Julho de 1990, nos termos do documento de fls. 361-363 do p. i.;

8) No seguimento das informações de fls. 363 e 364-365 do p. i., o comandante-geral da Guarda Fiscal negou provimento ao recurso e manteve a punição, nos termos do despacho de fl. 366 do p. i.;

9) Seguidamente, o ora recorrente interpôs recurso hierárquico para o Ministro das Finanças, conforme documento de fls. 369 e seguintes do p. i.;

10) No seguimento de informação do Serviço e Disciplina (fls. 375-377 do p. i.), o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais negou provimento ao recurso hierárquico e confirmou a decisão recorrida, por despacho de 11 de Fevereiro de 1991 (fl. 378 do p. i.), que é o acto recorrido e de que o recorrente foi notificado em 19 de Março de 1991;

11) A fl. 68 do p. i., o ora recorrente prestou declarações aqui dadas por reproduzidas e nas quais especificava:

«[...] Só quando chegou ao posto de S. Martinho é que soube pelo soldado Santos (plantão) que se tinha passado qualquer coisa anormal. Deviam ser 4 horas e 30 minutos. Continuou a pé com o *walk-talk* à mão e já era dia (6 horas, mais ou menos) quando chegou o comandante da Companhia, acompanhado pelo tenente Trafaria e sargento-ajudante, os quais se dirigiram ao lado de lá da baía (sul).»;

12) A fl. 89 do apenso, prestou declarações o soldado Carlos Alberto Neves Braz, declarações essas dadas por reproduzidas e nas quais constam:

«Sobre os factos ocorridos na noite de 16 para 17 de Fevereiro de 1989, declarou que esteve de serviço de vigia no cais da baía de S. Martinho do Porto, das 20 às 24 horas, e quando terminou o período de serviço regressou ao posto e deitou-se.

Foi acordado pelo plantão (Santos), entre as 3 horas e 30 minutos e 4 horas, para lhe comunicar o que havia sido transmitido pelo telefone, dizendo que era possível dar tabaco à costa ali na baía ou até noutros locais. Saiu para a muralha a ver se descobria alguns movimentos e, entretanto, chegou a patrulha auto, composta pelo cabo Estrada e o soldado Caetano — deviam ser cerca das 4 horas e 30 minutos [...] De seguida, o declarante e o cabo Estrada foram ao fundo do cais e à praia da Gralha (a norte) e não viram nada. De regresso estacionaram o *jeep* à porta do posto e foram a pé pela berma da baía até um pouco antes do farol, não tendo chegado, pois, ao ponto 24, onde estava a patrulha apeada. Regressaram sem ter visto nada de especial [...]»

Expostos os factos, importa analisar se o comportamento imputado ao ora recorrente preenche ou não as previsões das normas dadas como infringidas.

E, antes de mais, importa reter que a acusação mais grave levada à nota de culpa, de o arguido ter regressado ao posto antes de terminar o período de vigilância que fora superiormente estabelecido para a sua patrulha, não se provou, como expressamente reconheceu o instrutor do processo disciplinar no relatório final [facto n.º 3)].

E do despacho punitivo [facto n.º 4)] vê-se também que apenas se deram como infringidos o dever 9.º do artigo 4.º do RDM e os deveres 5.º e 11.º do artigo 3.º do EMGF.

Aquele dever 9.º do artigo 4.º do RDM traduz-se em «dedicar ao serviço toda a sua inteligência, zelo e aptidão».

E as referidas normas do artigo 3.º do EMGF dispõem:

Dever 5.º: «Regular o seu procedimento pelas normas decorrentes da virtude, da honestidade, da dignidade moral e profissional, de modo a prestigiar-se a si próprio e ao corpo especial de tropas a que pertence.»

Dever 11.º: «Considerar o exercício das suas funções com carácter permanente, devendo ainda quando de folga ou licença auxiliar qualquer diligência fiscal ou tomar a iniciativa na repressão de qualquer fraude de que tenha conhecimento.»

Vê-se do despacho punitivo que o ora recorrente foi punido por «falta de zelo, abnegação e sentido de dever».

E isto porque, depois de «ter sabido pelo plantão do posto que tinha havido perseguição de embarcação no interior da baía de S. Martinho do Porto e posterior apreensão, com alijamento do tabaco ao

mar, não se aprestou para a pesquisa de notícias ou acção concorde com a exigência da situação, antes se deitando e não participando nas buscas que se seguiram desencadeadas pelo seu comandante de patrulha e por pessoal da sede da Companhia».

Não vem dito nem resulta dos autos que o recorrente tenha deixado de cumprir quaisquer ordens ou instruções recebidas dos respectivos superiores.

Designadamente, sabendo-se que o comandante da sua patrulha saiu para fazer buscas acompanhado do soldado Braz, não se refere que tenha dado qualquer indicação no sentido de o ora recorrente o acompanhar.

E, não obstante o recorrente ter requerido nesse sentido, também não ficou esclarecido porque é que foi o soldado Braz e não ele, recorrente, a acompanhar o cabo Estrada nas aludidas buscas, que aliás não tiveram resultados visíveis, como se vê do facto 12).

Embora, como se vê dos transcritos deveres, todos os militares da Guarda Fiscal tenham o dever de disponibilidade permanente, verdade é também que nem todos hão-de fazer tudo.

Ou seja, haverá naturalmente que saber discernir, em cada circunstância, qual a conduta mais conveniente ou necessária.

E no caso concreto, perante a informação recebida do plantão do posto, mas vendo que o cabo Estrada e o soldado Braz saíram para fazer buscas, não se vê que ao ora recorrente se configurasse como violação do seu dever de zelo e abnegação o ter permanecido no posto depois de uma noite de vigília.

Aliás, também não vem provado que o recorrente estivesse a dormir ou mesmo que tivesse deixado de estar atento e disponível, aguardando quaisquer ordens.

De tudo decorre não haver nos autos elementos suficientes que permitam atribuir ao ora recorrente uma conduta censurável, no mínimo a título de culpa, que constitui elemento essencial da infracção.

Decidindo em contrário, o despacho impugnado errou nos pressupostos de facto, o que o inquina de violação de lei, por ofensa dos preceitos fundado nos quais puniu.

Pelo exposto, acorda-se em conceder provimento ao recurso, anulando-se o despacho de 11 de Fevereiro de 1991 do Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Não são devidas custas.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Aclaração de acórdão. Obscuridade. Ambiguidade. Factos provados. Tempestividade. Carência de prova. Regime jurídico aplicável.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O princípio geral é o de que o juiz não pode alterar a decisão que proferiu relativamente à questão ou questões sobre que incidiu a sentença ou despacho. A razão fundamental assenta na necessidade de assegurar a estabilidade das decisões jurisdicionais.*
- 2 — *As limitações a tal princípio são as previstas nos artigos 667.º a 670.º, logo enunciadas, aliás, no n.º 2 do próprio artigo 666.º do Código de Processo Civil.*
- 3 — *Ao elencar sobre a rubrica «I — Matéria de facto» os acontecimentos aí narrados, o Tribunal pretendeu serem aqueles os factos que considerou provados — todos eles; não obstante não tivesse acrescentado a expressão «provados», tal omissão não causa qualquer obscuridade, porquanto um destinatário médio compreenderá que a matéria de facto descrita será a provada e necessária para a subsunção do direito que a seguir lhe submeteu.*
- 4 — *Não sofre ainda de obscuridade o acórdão que tem de resolver a questão da tempestividade do recurso por apelo à regra do n.º 2 do artigo 343.º do Código Civil, isto é, por carência de prova, a cargo do reclamante, de o prazo de interposição já ter decorrido, quando, se mais matéria não foi incluída nos factos provados, foi porque ele a não carreou aos autos.*
- 5 — *Não sofre de ambiguidade o mesmo acórdão quando, dando embora razão ao reclamante quanto ao regime jurídico disciplinar aplicável, não lhe dá porém quando fez aplicação concreta de uma norma tida por inconstitucional.*

Recurso n.º 29 972, em que são recorrente o presidente do conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos e recorrida Plácida Martins Pereira Borges de Abreu. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

O conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos, com base nos artigos 102.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e 716.º, 669.º, e «demais aplicáveis», do Código de Processo Civil, vem pedir a esclarecimento do acórdão deste Tribunal, proferido no processo, de fls. 223-240.

Para tanto, alega que [...]:

«1 — Na parte decisória sobre o item I, rubrica ‘Matéria de facto’, aí se enumeram das alíneas A) a F) factos carreados para o processo.

Todavia, o duto acórdão é omissivo em referir, destes, os que considera provados ou assentes [...]

2 — Afigura-se-nos, pois, que existe obscuridade no acórdão aclarando [...]

3 — [...]

4 — Por outro lado, quando o acórdão passa ao item II para abordar ‘o direito’, refere os três pontos que considera essenciais e que se dão aqui por reproduzidos.

Ora, no ponto 2, ‘se o recurso do despacho de 22 de Junho de 1988 é extemporâneo, a decisão desta questão baseia-se em matéria de facto, que, salvo o devido respeito, não foi incluída no item da parte decisória subordinada à *matéria de facto*’.

5 — É, assim, obscura a base factual da questão de extemporaneidade aliás levantada por exercício da sua competência pelo Ministério Público.

6 — Por outro lado ainda, no item III, ‘se a decisão recorrida errou na aplicação do direito, pois o regulamento disciplinar aplicável era o de 1913, e não o de 1984, e se houve violação de lei por parte do Despacho, recorrido, n.º 210-A/88’, a matéria do duto acórdão começa por ser sistematizada sob a alínea a). Mas

7 — Procedendo à leitura da parte restante do acórdão, não existe nele outra alínea que justifique a aplicação da alínea a), pois que, no domínio da lógica aristotélica, alínea a) sem alínea b), não se justifica.

Fica-se assim [...] sem saber se ao n.º 2 do duto acórdão falta qualquer parte do texto, que, em caso afirmativo, não poderia deixar de influir na compreensão do mesmo.

É outro ponto sob o qual se pede a esclarecimento desta [...] decisão.

8 — Por outro lado, ainda, no que diz respeito à questão de saber qual é ‘o efectivo regime jurídico ou disciplinar dos empregados da Caixa Geral de Depósitos’ o [...] acórdão aclarando decide:

‘Aqui a recorrente tem razão’ [...]

Ora, se o recorrente tem razão e se o acórdão reconheceu, como parece claro, que a duto sentença recorrida incorreu em violação de lei, parece que teria neste caso de revogar a sentença [...]

9 — Mas não revogou.

Trata-se [...] de outra ambiguidade que importa esclarecer para a boa compreensão da decisão aclaranda.

10 — A parte final do [...] acórdão aclarando é aquela que nos parece mais obscura e ambígua. Vejamos:

11 — A posição assumida pelo recorrente neste recurso e que se encontra resumida nos artigos 15.º e 20.º das conclusões reproduzidas no relatório do [...] acórdão aclarando é a seguinte:

12 — [...]

Que tendo o Tribunal Administrativo apenas o controlo da legalidade e não o da apreciação do mérito, não pode substituir-se à Administração usando de um poder discricionário, diríamos, melhor, de um poder arbitrário que a lei lhe não confere.

13 — Ora, com o fundamento em que o Tribunal ‘não pode sair das balizas que a própria recorrente pôs em consideração’, o Tribunal entende, nos termos do artigo 660.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, que se interpretasse a sua alegação, ‘excederia os respectivos poderes de cognição’. Entende assim o recorrente que:

14 — A questão posta nas conclusões que se deixam referidas foi, salvo o devido respeito, decidida ambigualmente e confundida [...] com a questão de erro nos pressupostos que não se pode confundir com a invasão abusiva por parte do Tribunal Administrativo nos legítimos direitos de aplicação das sanções disciplinares aos seus empregados por parte do recorrente.

15 — Pretende-se, pois, que seja esclarecida a matéria que é objecto das conclusões 15 e 19 que foi considerada pelo [...] acórdão recorrido com total obscuridade.»

[...]

No mais, dá-se aqui por integralmente reproduzido o requerimento de declaração de fls. 245 e 246.

Cumprido o n.º 1 do artigo 670.º do Código de Processo Civil, respondeu Plácida Martins Pereira (Borges de Abreu) nos termos de fls. 250 a 253, que aqui se dão por reproduzidos, tendo concluído:

«Termos em que, na opinião da recorrida, deve ser mantido na íntegra o douto acórdão desse venerando Tribunal, por claro e explícito, nada tendo de obscuro, como a recorrente pretende fazer crer.

Neste Tribunal, o Ministério Público emitiu o seguinte parecer: «[...] o recorrente não logrou apontar ao [...] acórdão em apreço qualquer ininteligibilidade ou ambiguidade relevantes que prejudiquem a sua rigorosa compreensão decorrente dos termos respectivos.»

Independentemente dos vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, por se julgarem dispensáveis nos termos do artigo 648.º do Código de Processo Civil, *cumpre decidir*.

O artigo 666.º do Código de Processo Civil, aplicável ao contencioso administrativo por força dos artigos 1.º e 102.º da LPTA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, no seu n.º 1 diz que «proferida a sentença, fica imediatamente esgotado o poder jurisdicional do juiz quanto à matéria da causa».

Porém, o n.º 2 acrescenta que, não obstante, «pode o juiz rectificar erros materiais, suprir nulidades, esclarecer dúvidas existentes na sentença e reformar esta quanto a custas e multa».

É na sequência deste último normativo que a alínea *a*) do artigo 669.º do mesmo Código permite a qualquer das partes requerer no tribunal que proferiu a sentença «o esclarecimento de alguma obscuridade ou ambiguidade que contenha».

Por seu lado, o artigo 716.º, n.º 1, manda aplicar o mesmo regime dos artigos 666.º a 670.º à 2.ª instância, acrescentando o seu n.º 2 que «a rectificação, declaração ou reforma do acórdão, bem como a arguição de nulidade, são decididas em conferência. Quando o pedido ou a reclamação forem complexos ou de difícil decisão, pode esta ser precedida de vistos por cinco dias a cada um dos juizes-adjuntos».

Temos assim que o princípio geral é o enunciado no n.º 1 do artigo 666.º O juiz não pode alterar a decisão que proferiu «relativamente à questão ou questões sobre que incidiu a sentença ou despacho».

A razão fundamental consiste na necessidade de assegurar a estabilidade da decisão jurisdicional — Alberto dos Reis, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. v, p. 126.

As limitações a tal princípio são as previstas nos artigos 667.º a 670.º, logo enunciadas, aliás, no n.º 2 do próprio artigo 666.º Entre estas, conta-se o poder que o juiz tem de esclarecer a obscuridade ou ambiguidade da sentença ou despacho.

Serve também a definição daquele autor às expressões da lei: «a sentença é obscura quando contém algum passo cujo sentido seja ininteligível; é ambígua quando alguma passagem se presta a interpretações diferentes», *ob. cit.*, p. 151. No mesmo sentido, Rodrigues Bastos, *Nota ao Código de Processo Civil*, vol. III, p. 249.

Postas estas considerações, vejamos:

a) Quanto à 1.ª questão:

Na verdade, nos termos do artigo 659.º do Código de Processo Civil, «a sentença começa por identificar as partes e objecto do litígio,

sintetizar as pretensões por elas formuladas e os seus fundamentos e fixar as questões que importa solucionar» (n.º 1). «Seguem-se os fundamentos, devendo o juiz discriminar os factos que considera provados e indicar, interpretar e aplicar as normas jurídicas correspondentes, concluindo pela decisão final» (n.º 2). «Na fundamentação da sentença, o juiz tomará em consideração os factos admitidos por acordo, provados por documentos ou por confissão reduzida a escrito e os que o tribunal colectivo deu como provados, fazendo o exame crítico das provas de que lhe cumpre conhecer» (n.º 3).

4 — [...]

O acórdão aclarando, cuja tipologia tem que obedecer ao normativo transcrito por força do disposto no n.º 2 do artigo 713.º do Código de Processo Civil, não se afasta dela.

Com efeito, logo no início identificou o recorrente a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo agravada e os despachos contenciosamente impugnados e, finalmente, a recorrida Plácida. De seguida, transcreveu as alegações do recurso, na parte das respectivas conclusões, como delimitadoras do objecto de cognição posto a este Supremo Tribunal Administrativo, nos termos do n.º 2 do artigo 668.º e nos do artigo 690.º do Código de Processo Civil. Na verdade, destinando-se o recurso a rever uma decisão jurisdicional produzida por um tribunal inferior na ordem hierárquica, e não a criar decisões novas, têm que balizar-se nas conclusões, muito concreta e expressamente, as razões da discordância com o julgado recorrido «[...] sob pena de não se conhecer [...] dele (n.º 3 do artigo 690.º), tanto quanto «o juiz deve conhecer todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação [...]» e «não pode ocupar-se senão das questões suscitadas pelas partes, salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento officioso de outras» (artigo 660.º, n.º 2).

Depois, transcreveu, do mesmo passo, as conclusões da alegação da então agravada, Plácida, e resumiu o parecer do Ministério Público emitido neste Supremo Tribunal.

Finalmente, entrou na sua tarefa, nobre e fundamental, qual foi a de solucionar o conflito jurídico que lhe vinha proposto.

Para tanto, elencou, não de A a F, mas de A a S, a matéria de facto necessária e suficiente que, tendo-lhe sido trazida pelas partes, reportou essencial para subsumir as várias hipotéticas soluções de direito do caso, consideradas as questões que lhe foram submetidas a julgamento e que, igualmente, o Tribunal até teve o cuidado de elencar a fl. 232.

Indicou, interpretou e aplicou o direito correspondente e decidiu a final.

Nestes termos, cumpriu o artigo 659.º e, a louvar-se até no reclamante, modelarmente no aspecto da sistematização.

Queria este que o Tribunal discriminasse os factos que considerou provados. Porém, eles estão lá, todinhos, nas alíneas *A*) a *S*) da matéria de facto, sob o número romano I, a fls. 227 v.º-232.

É verdade que aí se escreveu: I — *Matéria de facto*, como a fl. 232 se escreveu: II — *O direito*, sem se acrescentar àquele a expressão «provada». Porém, como não se acrescentou ao «direito» a expressão «indicado», «interpretado» ou «aplicado», para seguir à letra o disposto no n.º 2 do artigo 659.º do Código de Processo Civil.

Não obstante, tal omissão não causa qualquer obscuridade, fazendo hipoteticamente crer, como parece querer o reclamante, que a matéria

de facto de I seria toda a carreada ao processo, não se descortinando claramente, outrossim, qual dela o Tribunal considerou provada.

É que ao elencar, sob o item I — *Matéria de facto*, os acontecimentos aí narrados, o Tribunal obviamente que pretendeu serem aqueles os factos que considerou provados, *todos eles*.

Sendo estes elencados já imediatamente a seguir à identificação das partes e do objecto de cognição posto ao Tribunal, um destinatário médio compreenderá que a matéria de facto descrita será a provada e necessária para a subsunção do direito que a seguir se lhe submeteu.

Tudo o resto [...] nada mais é do que o próprio estilo pessoal do relator, como o reclamante tem o seu, e que, pelos vistos, não lhe desagradou.

«O que é necessário para a perfeição meramente formal da sentença ou acórdão é que se decida e que se diga porquê», lê-se no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de Janeiro de 1977, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 263, p. 187.

A questão que o reclamante põe contende com um aspecto meramente formal do acórdão reclamado, que não põe em causa nem a sua clareza nem os dispositivos legais correspondentes. Bastará andar a par da jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo para já não falar dos acórdãos do relator.

b) 2.ª questão:

Alega o reclamante que a decisão sobre a tempestividade do recurso do despacho de 22 de Junho de 1988 não teve suporte fáctico a sustentá-la.

Improcede do mesmo modo que a primeira desta questão.

É que, esquece o reclamante, a tempestividade daquele recurso foi decidida face ao disposto no n.º 2 do artigo 343.º do Código Civil, isto é, por carência de prova, a cargo do ora reclamante, de o prazo de interposição do recurso já ter decorrido.

Dispõe, com efeito, aquela norma: «Nas acções que devem ser propostas dentro de certo prazo a contar da data em que o autor teve conhecimento de determinado facto cabe ao réu a prova de o prazo ter já decorrido, salvo se outra for a solução especialmente consignada na lei.»

Ora, nos termos do artigo 29.º da LPTA, o prazo da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 28.º conta-se a partir da notificação ou publicação do acto expresso recorrido.

Sendo assim, cabia ao reclamante, então recorrido, a prova de que foram ultrapassados os dois meses da lei, desde o conhecimento dos actos recorridos, por aquelas formas.

Não o tendo feito, sofre-lhe o correspondente ónus, ou seja, ter-se o recurso por tempestivo, não sendo feita outra que o infirme, como foi o caso.

Sendo assim, a tempestividade do recurso do despacho de 22 de Junho de 1988 não teve que resolver-se senão por apelo à própria tempestividade do recurso do despacho de 16 de Novembro de 1988, aliás não posta em causa, e face ao carimbo de entrada dos autos no Tribunal Administrativo de Círculo.

E se mais matéria não foi incluída no item dos factos provados foi porque o reclamante não a carreou ao processo e, como vimos, era a ele quem competia fazê-lo, razão por que não pode queixar-se senão da sua própria omissão, que, no caso, levou a que a questão

da tempestividade houvesse de resolver-se por aplicação de regra normativa de ónus da prova.

c) 3.ª questão:

Trata aqui o reclamante do estranho caso do hipotético desaparecimento de qualquer parte do texto do acórdão referente ao ponto III. Isto porque ele começa por uma alínea *a)*, sem que se lhe sigam quaisquer outras alíneas. Ele fala em *b)*, mas nós podemos acrescentar todas as que a nossa fantasia comporta além desta. Isto porque, dizemos nós, tal questão de fantasia não passa também.

O que interessa, reporta-se, é que o Tribunal decide as questões que lhe foram propostas e diga por que as decidiu assim. E quanto a isto, nada observa o reclamante, o que nos deixa tranquilos no cumprimento da lei.

Quanto a faltarem as letras sequenciais à *a)*, também se pode dizer que não são elas que faltam, mas esta *a)* é que está a mais! Ou ainda, se se quiser [...], porque não há-de o Tribunal satisfazer-se só com a *a)*?

De qualquer modo, não se trataria de obscuridade que exija a clarificação ou, menos, ambiguidade, mas simples omissão ou lapso manifesto que, por não perder mais tempo, nos termos do n.º 1 do artigo 667.º do Código de Processo Civil, o Tribunal desde já corrige [...] dando por suprimida a alínea *a)* que inicia a 6.ª linha, a fl. 235 v.º, passando o cabeçalho onde ela se insere a ter a seguinte redacção:

Se a decisão recorrida errou na aplicação do direito, porque, fazendo aplicação do Decreto-Lei n.º 24/84, entendeu não poder ser aplicada a perda de vencimentos como medida preventiva.

d) 4.ª questão:

A ambiguidade residiria aqui no facto de o Tribunal, num desabafo, ter dito que o recorrente, ora reclamante, tinha razão na aplicação do Regulamento Disciplinar de 1913, mas nem por isso ter revogado a sentença então agravada, que aplicou ao caso o Decreto-Lei n.º 24/84.

Não há ambiguidade nenhuma. A cortesia do Tribunal para com a razão do reclamante não é uma questão do direito [...]

De facto, o Tribunal entendeu que à Caixa Geral de Depósitos era, e é ainda, aplicável o Regulamento Disciplinar de 1913, ou melhor, mais claramente, ao pessoal da Caixa Geral de Depósitos.

E porque entendeu assim, claro está, aplicou-o [...] como fez a própria Caixa Geral de Depósitos, e bem. Só que já não está bem quando o aplicou todo, no caso, quando aplicou o artigo 37.º, porque tal normativo é inconstitucional e, por tal motivo, como tal foi declarado pelo próprio Tribunal Constitucional no acórdão de 7 de Junho de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 17 de Janeiro de 1991. Vai daí, aqui o Tribunal disse que já não estava bem, e julgou o despacho recorrido de 22 de Junho de 1988 eivado do vício de violação de lei por assentar em norma legal que não devia.

Logo, o recorrente, ora reclamante, tinha razão quanto à aplicação do regime jurídico disciplinar de 1913, mas já não a teve quando, dele, aplicou precisamente o artigo 37.º porque este é inconstitucional.

O acórdão é claro nesta parte. Se não foi revogada a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo, foi porque ela concluiu pelo mesmo vício, só por fundamento diverso. Ora, pois, se o efeito foi o mesmo, nada havia a revogar.

e) 5.ª questão:

Não há nada a esclarecer. O reclamante é que não esclareceu bem o Tribunal do que queria nas conclusões 15 a 20 do seu recurso.

Razão por que se diz no acórdão aclarando da existência de imprecisões na alegação e, sobretudo, porque se teve, como se vê de fls. 239 v.º-240, de interpretar tal documento.

E aí, contrariamente ao que diz o reclamante, escreveu-se textualmente:

«Posta a questão como o faz o recorrente, e não podemos sair das balizas que ela própria põe à consideração do Tribunal, nos termos do artigo 660.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, tem de interpretar-se a sua alegação no sentido de que o Tribunal *a quo* excederia os respectivos poderes de cognição.»

«Efectivamente, é o que decorre de tais conclusões quando confrontadas com o ponto V das alegações, nomeadamente a fl. 154, quando diz que ao Tribunal cabe apenas apreciar a medida da pena dentro do tipo legal aplicado pela Administração.»

Ora, o acórdão aclarando não confundiu erro nos pressupostos com direitos da reclamante.

O que disse é que interpretou aquela parte da alegação da reclamante, então agravante, como se insurgisse contra excesso de pronúncia por parte do Tribunal Administrativo de Círculo, que teria ido para campos proibidos, ou seja, a apreciação da medida da pena pela Administração.

E, nesse sentido, entendeu que o ora reclamante não tinha razão, face à jurisprudência adoptada hoje pacificamente.

Além de poder considerar até a questão posta como meramente académica — e então o Tribunal não tinha obrigação de a revolver. Mas o Supremo Tribunal Administrativo não o fez. Num esforço de interpretação, alcançou aquele sentido, que julgou improcedente. Nada mais. Quanto à qualificação jurídica, não está o Tribunal obrigado à da reclamante que, fica-se a saber, não lhe chama erro nos pressupostos.

Nestes termos, decide-se indeferir a reclamação posta.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Macau. Rescisão contratual. Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior — Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O instituto da cessação contratual voluntária do Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior — Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto — apresenta-se ao intérprete como constituindo um regime jurídico completo, sem lacunas.*
- 2 — *Por isso, nos termos do artigo 13.º do referido Estatuto, a rescisão contratual só é legalmente admissível, pelo lado*

da Administração, por razões disciplinares, de acordo com o previsto no número 4 do referido artigo.

- 3 — *Não é aplicável aos contratos celebrados sob a égide desse Estatuto o disposto no artigo 26.º, n.º 5, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau — Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro.*

Recurso n.º 30 339, em que são recorrente Maria Guiomar dos Reis Freire e recorrido o Secretário Adjunto para a Justiça do Governo de Macau. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Guiomar dos Reis Freire, casada, assistente de informática, residente em Macau, na Rua da Harmonia, edifício Orchid Tower, bloco 2, 19-A, interpôs recurso contencioso de anulação do acto do Secretário Adjunto para a Justiça do Governo de Macau, cometido em 2 de Dezembro de 1991, que determinou a rescisão do contrato além do quadro da recorrente com a Direcção dos Serviços de Justiça e o pagamento de importâncias referentes a acções de formação em informática.

As conclusões da sua alegação são as seguintes:

1.ª O despacho recorrido padece, a vários títulos, de vício de forma, máxime por incongruência e insuficiência da fundamentação nele aposta, daí resultando inobservado o artigo 8.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 23/85/M, de 23 de Março;

2.ª O despacho recorrido padece, também a vários títulos, do vício de violação de lei, decorrente do desrespeito pelos princípios constitucionais da proporcionalidade e da justiça e, bem assim, da invocação de pressupostos erróneos, inobservados, tendo sido agora os artigos 266.º, n.º 2, da Constituição da República, por um lado, e 222.º do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, e tabela n.º 3 a ele anexa, e 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, e mapa n.º 3 do seu anexo I, por outro.

A autoridade recorrida não contra-alegou.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no seu visto final, emitiu o seguinte duto parecer:

«Em meu parecer, o recurso merece provimento.

Desde logo, no que concerne à fundamentação, ela é de facto incongruente, não podendo lógica e racionalmente conduzir à decisão contida no acto recorrido.

O reconhecimento de que urge clarificar as funções que lhe devem ser cometidas, porque o actual contrato por excessiva indefinição continuará a provocar uma situação geradora de continuado litígio, não seria motivo razoavelmente apto para despedir a funcionária, dado que os termos do contrato são sobretudo da responsabilidade da Administração, a quem principalmente deve ser imputada a ‘excessiva indefinição’ geradora de continuados litígios.

Logicamente, aqueles motivos invocados no despacho recorrido levariam a uma reformulação do contrato que fosse possível em termos mais ou menos consensuais, mas não são aptos para fundamentar uma rescisão definitiva.

O acto sofre, pois, de vício de forma, por falta de fundamentação.

As circunstâncias que envolveram o acto e as antecedentes informações e propostas que constituem o instrutor deixam ainda vincada

a impressão de que o despacho está ainda viciado por desvio de poder, pois o fim visado não parece ter sido decorrente da desnecessidade dos serviços da funcionária mas numa sanção, por ter ousado propor a clarificação do seu estatuto profissional.

De qualquer modo, a reacção da Administração ao requerimento da recorrente viola flagrantemente os princípios da justiça e da proporcionalidade como vem alegado, parecendo ter faltado a necessária serenidade, que deve ser apanágio da Administração, para resolver a questão posta pela recorrente.

De resto e ainda no que concerne aos invocados motivos do acto consta a da invocada alínea *b*) da nota 18/1 (GAB/SAJ/91, n.º 18, que 'a proposta de contratação visava um conjunto de actividades que incluía essa monitoragem'. Ora 'essa monitoragem' foi-lhe cometida e paga como actividade extracontrato (fls. 16 e 17 do instrutor), tendo assim a Administração reconhecido inequivocamente que o contrato não abarcava aquelas funções.

Quanto ao pagamento das acções de formação, não tem razão a recorrente, dado que aceitara aquelas funções como monitora-instrutora (parecer de fl. 16 sobre que recaiu o despacho a cometer-lhe tais funções), com a remuneração que lhe vinha sendo paga, parecendo irrelevante nessa matéria quaisquer habilitações que posteriormente tivesse adquirido ou a forma como estava a desenvolver a monitoragem contratada.

Acresce que, noutra perspectiva, e uma vez que a recorrente fora contratada ao abrigo do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto, só lhe é aplicável o regime deste diploma legal, regulador da prestação de serviço de pessoal recrutado no exterior [cf. os artigos 1.º, 2.º, 3.º e 8.º, alínea *b*), daquele diploma].

Ora, a renovação e cessação da prestação de serviço deste pessoal está regulada no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto, que não prevê a cessação do contrato nos termos em que foi feita.

Foi assim manifestamente violado o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto.

E bem se vê que não pode ser aplicado ao pessoal recrutado no território português da Europa o regime que a Administração de Macau aplicou à recorrente, que envolve uma precariedade incompatível com a transferência para milhares de quilómetros de distância, a maior parte das vezes ao abrigo do contrato previsto no artigo 8.º, n.ºs 1, alínea *b*) e 2, como era o caso da recorrente.

Termos em que, por vício de forma e violação de lei, sobretudo do regime aplicável do Decreto-Lei n.º 58/89/M, somos de parecer que o recurso merece provimento.»

Com os visto legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1) A recorrente celebrou em 7 de Setembro de 1990, com base no despacho do governador de Macau, de 14 de Agosto de 1990, exarado sobre a proposta n.º 156/90, de 11 de Agosto de 1990, a fl. 12 do processo instrutor, por fotocópia certificada, cujo conteúdo se dá por reproduzido, um contrato além do quadro com a Direcção de Serviços de Justiça do Território de Macau, cujo objecto era o exercício de funções na área da informática, formalizado por termo, cuja fotocópia certificada se encontra a fl. 15 do processo instrutor e cujo conteúdo se dá por reproduzido;

2) Em Janeiro de 1991, a chefe da Divisão de Gestão Administrativa e Financeira e de Apoio Informático (DGAFAI), da Direcção de Serviços de Justiça, cometeu verbalmente à recorrente a responsabilidade de conceber, num curto prazo, e monitorar programas de formação em *word perfect*.

3) A partir daquele mês, a recorrente, em acumulação com as funções constantes do contrato celebrado em 7 de Setembro de 1990, ministrou esses cursos sem quaisquer orientações superiores no plano científico, pedagógico e didáctico, sendo a única responsável pelos mesmos, tendo elaborado um manual de apoio a cursos com total independência e exclusiva responsabilidade;

4) Em 5 de Setembro de 1991, a chefe da DGAFAI determinou que a recorrente ficasse igualmente «responsável de utilizador das aplicações do orçamento, desenvolvidas e implementadas» pela Direcção de Serviços de Justiça;

5) A chefe da DGAFAI propôs, em 23 de Fevereiro de 1991, ao director dos Serviços de Justiça, que assentiu, que a recorrente fosse remunerada de acordo com o disposto no artigo 222.º, n.º 1, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro;

6) O chefe do Sector de Apoio Informático propôs, em 16 de Março de 1991, a realização de acções de formação em informática aos funcionários do Estabelecimento Prisional de Coloane, o que mereceu a concordância superior;

7) A recorrente exerceu, durante vários meses, as acções de formação supra-referidas sem receber, no momento devido, as correspondentes remunerações;

8) Cinco meses depois do início das acções de formação, a recorrente só tinha recebido \$4500 Mop, correspondentes aos dois cursos realizados no Estabelecimento Prisional de Coloane;

9) A recorrente na informação-proposta n.º 103/SAI/91, de 22 de Junho, pôs superiormente, ao director dos Serviços de Justiça de Macau, as razões que considerava bastantes para que, de uma vez por todas, fossem desfeitas as dúvidas existentes e afastados os critérios que tinham determinado a sua qualificação, pelos serviços, como monitora-instrutora;

10) No documento referido em 9), a recorrente ainda que, pelo menos, nos cursos subsequentes, fosse remunerada como formadora, ou seja, a \$250,00/hora, nos termos da legislação em vigor, bem como lhe fosse paga a retribuição já vencida, correspondente às acções de formação anteriormente ministradas e não pagas;

11) Não tendo obtido resposta ao solicitado nos dois meses subsequentes, a recorrente, em 4 e 27 de Setembro de 1991, insistiu junto do director dos Serviços de Justiça no sentido de ver satisfeitas as pretensões que entendia ter direito, sem, no entanto, obter qualquer resposta formal ao requerido;

12) Em 6 de Dezembro de 1991, foi a recorrente notificada do despacho impugnado, cometido em 2 de Dezembro de 1991 pela autoridade recorrida, do seguinte teor:

«Considerando as razões de natureza funcional sintetizadas na alínea *b*) das conclusões da nota 18-I/GAB/SAJ/91 (n.º 18) que têm tido incidência negativa nos serviços, determino a rescisão do contrato nos termos e com os fundamentos legais referidos na alínea *a*) do parecer anexo do Sr. Director dos Serviços de Justiça, bem como

o pagamento das remunerações devidas, conforme se propõe na alínea *c*) do mesmo parecer.»;

13) A alínea *b*) das conclusões da nota 18-I/GAB/SAJ/91 (n.º 18), nota que se dá por reproduzida, tem o seguinte texto:

«*b*) Que, urgindo clarificar as funções que lhe devem ser cometidas e porque o actual contrato, por excessiva indefinição, continuará a provocar uma situação geradora de continuado litígio quando é inequívoco que a proposta de contratação visava um conjunto de actividades que incluía essa monitoragem, nos termos do artigo 26.º, n.º 5, do ETAPM, se ponha termo ao actual contrato com pré-aviso de 60 dias.»;

14) As alíneas *a*) e *c*) do parecer anexo do Sr. Director dos Serviços de Justiça, parecer que se dá por reproduzido, diz:

«*a*) A rescisão do contrato, por conveniência de serviço, como se refere no ponto 12, alínea *a*), nos termos legais, sem necessidade de celebração de novo contrato por não interessar à Direcção dos Serviços de Justiça;

c) A remuneração das acções de formação de que foi incumbida a assistente de informática Maria Guiomar dos Reis Freire, já realizadas e não liquidadas, como monitora, como vem proposto *in fine*.»

Exposta a matéria de facto provada, convém fixar o objecto do recurso e enunciar as questões a resolver.

O objecto do recurso é o acto referido em 12), cujo conteúdo jurídico não suscitou quaisquer dúvidas aos intervenientes processuais.

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, serão as que seguidamente se elencam, na ordem por que vão referidas, cumprindo o disposto no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

A — Questões de fundo.

a) Violação de lei.

1 — Violação do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto.

2 — Erro nos pressupostos de facto, com violação dos artigos 22.º do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, e tabela n.º 3 a ele anexa, e 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, e mapa n.º 3 do seu anexo 1.

3 — Violação do princípio da proporcionalidade e da justiça, com inobservância do artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

b) Vício de forma.

1 — Fundamentação incongruente e insuficiente, com violação do artigo 8.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 23/85/M, de 23 de Março.

A

a)

Violação de lei

1

Violação do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto

O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto arguiu, no seu douto parecer final, o vício de violação de lei de que sofreria o acto impugnado,

por violação do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto.

Diz, com efeito, que a recorrente foi contratada ao abrigo daquele diploma legal, pelo que o regime jurídico que lhe é aplicável é apenas o que ali se estabelece, que não prevê a cessação do contrato nos termos em que foi feita.

A esta arguição respondeu a autoridade recorrida, dizendo que o regime do artigo 13.º do citado diploma só se aplica aos agentes recrutados à República, que não é o caso da recorrente, que o foi em Macau, território chinês sob administração portuguesa, sendo aplicável, ao caso, o regime jurídico do pessoal contratado além do quadro definido no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau — Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, que permite a rescisão do contrato nos termos em que foi feita.

Há, pois, que estabelecer qual o regime jurídico que regia o referido contrato.

Como se vê do ponto 1) da exposição da matéria de facto, o contrato em causa foi formalizado por termo e foi autorizado pelo governador de Macau, por despacho que se apropriou dos fundamentos constantes da proposta dos respectivos serviços.

Elementos determinantes da fixação do sentido das declarações constantes do instrumento do contrato serão pois os que se extraírem desses dois instrumentos.

Consta do referido documento, que foi subscrito pela recorrente e pelo director dos Serviços de Justiça, substituto, Dr. António Esperto Ganhão, que o contrato foi celebrado [...] «nos termos do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto, e do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro», no capítulo da cláusulas gerais foi declarado que o contrato tinha por objecto o exercício de funções na área de informática, e no capítulo da cláusulas especiais ficou estipulado que: «É atribuído o direito a transporte, bem como a transporte de bagagem técnica e respectivos seguros, nos termos dos artigos 15.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto.».

Da simples leitura das referidas declarações ressalta como primeira nota que a referenciação necessária das normas sobre a competência da autoridade para celebrar o contrato se reporta simultaneamente ao artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto, e, em termos globais, ao Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

O artigo 22.º, citado, que se inclui no capítulo v do diploma, epígrafado de «Disposições finais e transitórias», tem o seguinte texto:

Artigo 22.º

Cônjuges

1 — A Administração, de acordo com as necessidades dos serviços, deve assegurar a colocação do cônjuge do trabalhador em funções compatíveis com as suas habilitações e experiência profissional e com respeito pelos requisitos gerais e especiais de provimento, desde que aquele, no local de recrutamento, se encontre empregado ou tenha comprovada expectativa de emprego.

2 — Na situação prevista no número anterior não se aplica o disposto no artigo 4.º:

Artigo 4.º

Contingente anual de recrutamento

1 — O governador fixa anualmente o contingente de pessoal a recrutar no exterior, de acordo com as necessidades de cada serviço.

2 — O pessoal recrutado no exterior, que deva exercer funções fora do quadro, fica sujeito às regras que vierem a ser fixadas sobre a contingência de pessoal.

A referida disposição do artigo 22.º confere, pois, à Administração de Macau competência para contratar os cônjuges de trabalhadores contratados no exterior desde que se encontrem empregados ou tenham comprovada expectativa de emprego no local de recrutamento dos trabalhadores já contratados.

E foi com fundamento no poder conferido por esta disposição que a recorrente foi contratada pela Administração de Macau, como, sem dúvida, prova o indicado instrumento contratual.

Nem a autoridade recorrida diz a propósito coisa diversa. Pelo contrário, aceitando ser esse o título legal do contrato em causa, o que entende é que dele se não pode concluir ser seu regime jurídico definido por esse diploma, mas pelo do estatuto aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, por, no caso, não se tratar de um recrutamento feito no exterior, já que a recorrente residia no território de Macau à data da sua celebração.

Mas a afirmação da autoridade recorrida de que a recorrente ao ser contratada não residia no exterior é absolutamente irrelevante, para o efeito.

Na verdade, nos termos do disposto no artigo 364.º, n.º 1, do Código Civil, a fixação do sentido das declarações de vontade dos contratantes expressa em documento autêntico, como foi o caso, não pode fazer-se através de meios probatórios com força probatória inferior.

Haverá, pois, que procurar o sentido das declarações contidas no contrato através dos significantes nele insertos e nas declarações contidas no documento em que se insere a proposta sobre a qual recaiu o despacho de autorização para contratar do governador de Macau.

E com base nos indicados elementos, não sofre dúvida legítima que o contrato em causa estava submetido ao regime jurídico dos contratos previstos no Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto.

Desde logo, a referência explícita que nele se contém ao título de competência da Administração para contratar, previsto no artigo 22.º desse diploma. Não teria, na realidade, grande sentido tal invocação se não fora a vontade de submeter o contrato ao regime jurídico previsto no diploma a que se reporta, tanto mais que redundaria em manifesta fraude à lei, que não pode presumir-se no comportamento dos órgãos da Administração Pública, a invocação de um preceito legal permissivo da realização do contrato declarado para conseguir um tipo contratual realmente querido mas não permitido por lei.

Depois a causa — contratação do cônjuge de um trabalhador residente no exterior — que conota imediatamente o tipo contratual especialmente criado pelo Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior.

Por fim, os termos e fundamentos da proposta formulada pelo director dos Serviços de Justiça, que o despacho autorizativo incorporou, dos quais resulta, sem qualquer dúvida razoável, que a au-

torização concedida pelo governador se destinava à celebração de um contrato submetido ao regime jurídico previsto no referido Estatuto.

Desses elementos interpretativos colhe-se, pois, irrefutavelmente, que a vontade da Administração do Território ao contratar a recorrente foi a de submeter a disciplina do respectivo contrato ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto.

Sendo assim, vejamos se procede a arguição do Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto, ao afirmar que a autoridade recorrida aplicou erradamente a lei, declarando autoritariamente a rescisão do contrato, apoiando-se, expressamente, nas normas dos artigos 26.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, e 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 23/85/M, de 23 de Março, quando o regime da cessação dos contratos em causa se encontrava exclusiva e especialmente previsto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto.

Como vimos acima, a autoridade recorrida defende que ao contrato em causa se aplicam as regras sobre cessação contratual previstas no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, designadamente a norma do n.º 5 do artigo 26.º, que confere à Administração o poder de pôr termo ao contrato com pré-aviso de 60 dias.

Mas avança-se já que a autoridade recorrida não tem razão. O Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior — Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto — é um conjunto sistémico de normas destinadas a regular um tipo especial de contratação de pessoal, cujas especificidades decorrem da localização da residência do contratando fora do Território de Macau — cf. o artigo 2.º do Estatuto.

Essa circunstância justifica as «especialidades» consagradas na lei para esse tipo contratual, que por isso se autonomizou como estatuto do regime geral previsto no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau — Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro —, como tudo decorre da economia dos dois diplomas, da regulamentação das suas matérias e que, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, expressamente se afirma.

Trata-se, pois, de um diploma «especial» em relação ao regime geral de contratação de pessoal para a Administração do Território de Macau, além do mais, por explícita qualificação da lei, que dispõe, no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto:

[...] «Ao pessoal recrutado no exterior aplica-se o regime da função pública de Macau, com as especialidades constantes do presente diploma.»

O Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior é, assim, por força da remissão normativa (recepção formal ou dinâmica) do citado artigo 3.º, constituído por todas as normas do regime geral da função pública que não sejam incompatíveis com as «especialidades» dele constantes. (Cf., sobre remissões normativas, J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 1983, pp. 105 e segs., e António de Meneses Cordeiro, *O Direito*, ano 121, pp. 191 e segs.)

As especialidades a que se refere a lei tanto podem referir-se a normas individualizadas como a «institutos», ou seja, a conjuntos de normas que regulam determinadas matérias de um regime jurídico (cf. José de Oliveira Ascensão, *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 2.ª ed., p. 210).

Ora, no Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior destaca-se, como instituto especial, o da «cessação e renovação da prestação de serviço» que integra o conjunto de normas do artigo 13.º, que

constitui a regulamentação integral dessa matéria, estando assim excluída a remissão normativa do artigo 3.º

Como consta dos pontos 12) e 13) da exposição da matéria de facto, a autoridade recorrida fundou o poder de rescisão contratual que usou por aplicação directa do artigo 26.º, n.º 5, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau — Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro —, o que, como vimos, não podia legalmente fazer, porque tal norma não era directamente aplicável à rescisão dos contratos celebrados com pessoal recrutado no exterior.

Nem se diga que o acto poderá legitimar-se, de acordo com o problemático princípio do aproveitamento ou conservação dos actos administrativos, se se entender possível o apelo àquela regra por integração de lacuna que existiria no Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior — Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto.

Mas não existe lacuna.

Com efeito, o instituto da cessação contratual voluntária do referido Estatuto apresenta-se ao intérprete como constituindo um regime jurídico completo, sem lacunas, querido assim pela lei para conferir uma garantia superior de estabilidade do contrato, garantia justificada pela particular onerosidade que a rescisão discricionária do regime geral, por parte da Administração, importava para contratados com residência necessária fora do Território de Macau.

Assim, nos termos do indicado artigo 13.º do Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior — Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto —, a rescisão contratual só é legalmente admissível, pelo lado da Administração, por razões disciplinares, de acordo com o previsto no número 4 do referido artigo.

A autoridade recorrida, usando o poder conferido no artigo 26.º, n.º 5, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau — Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro — para rescindir o contrato que celebrara com a recorrente, ao abrigo do regime instituído pelo Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior — Decreto-Lei n.º 53/89/M, de 28 de Agosto —, errou na interpretação e aplicação da citada norma e do disposto no artigo 13.º do último diploma referido.

Procede, assim, o vício de violação de lei arguido pelo digno procurador-geral-adjunto.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, dão provimento ao recurso e anulam o acto impugnado.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *Lopes Rocha*. — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Prova dos factos. Margem de livre apreciação. Justiça administrativa. Artigo 49.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública. Infracção disciplinar típica.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Na fixação dos factos que funcionam como pressupostos de aplicação de penalidades disciplinares a Administração goza de uma ampla margem de livre apreciação da prova, pelo que o resultado probatório só pode ser objecto de censura judicial se tiver havido erro sobre o valor legal das provas, erro manifesto na sua apreciação e desvio de poder.*
- 2 — *A infracção disciplinar prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 49.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo artigo 1.º da Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, é uma infracção disciplinar típica, sendo seu pressuposto indispensável a existência de uma sentença penal condenatória, com trânsito em julgado, por um dos crimes referidos na alínea g) do n.º 2 do artigo 48.º*

Recurso n.º 30 395, em que são recorrente Emídio Anastácio e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Emídio Anastácio, subcomissário da Polícia de Segurança Pública de Lisboa, residente na Rua de Ivone Silva, 6, rés-do-chão, A, Casal das Quintelas, Queluz, interpôs recurso contencioso de anulação do acto do Ministro da Administração Interna, cometido em 19 de Novembro de 1991, que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

- 1) Os actos por que foi punido o recorrente não se provaram, tendo-se provado a sua inocência;
- 2) Admitindo «por absurdo» a prática do acto de furto, este foi amnistiado, ficando apenas a infracção disciplinar;
- 3) O procedimento disciplinar deve ser atuado no prazo de três meses a contar do conhecimento da falta por parte do superior hierárquico, sendo a alegada prática dos factos de 7 de Setembro de 1990, o processo foi iniciado em 31 de Janeiro de 1991, mas só em 18 de Fevereiro de 1991 o caso do furto é trazido ao processo, por iniciativa do inquiridor, o prazo prescricional estava assim esgotado;
- 4) O acto impugnado viola os artigos 6.º, 9.º, n.º 2, alínea b), 16.º, n.º 2, alínea f), 47.º, n.º 2, alínea g), 53.º, n.º 1, alíneas f) e i), 126.º, 296.º e 297.º do Código Penal e 55.º, n.º 3, e 57.º, n.º 5, do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/70, de 20 de Fevereiro, e 1.º, alínea f), e 17.º, n.º 1, da lei de amnistia, Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

A autoridade recorrida contra-alegou, concluindo:

- 1) Os factos por que o recorrente foi punido foram provados em processo disciplinar;
- 2) Esses factos foram devidamente qualificados do ponto de vista jurídico;
- 3) Reafirma-se o teor da questão prévia suscitada na resposta (inutilidade superveniente da lide por perda do seu objecto, dada a substituição da pena de demissão pela de aposentação compulsiva, de acordo com a Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, lei de amnistia);

4) Não houve lugar à prescrição do procedimento disciplinar, por aplicação do artigo 55.º, n.º 3, do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, como defende o recorrente.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público, no seu visto final, emitiu o seguinte duto parecer.

«Em nosso entender, o acto da autoridade recorrida, de 21 de Janeiro de 1992, que, ao abrigo do artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, substituiu a pena de demissão aplicada ao recorrente, pelo acto impugnado, pela pena de aposentação compulsiva, não privou de objecto o presente recurso, conforme sustenta a autoridade recorrida na sua resposta.

De facto, na linha do entendimento perfilhado nos acórdãos do pleno de 17 de Março de 1992, recurso n.º 25 291, e de 22 de Outubro de 1992, recuso n.º 26 475, e no acórdão da Secção de 28 de Abril de 1992, recurso n.º 23 422, 'trata-se de mero acto de comutação da pena já decretada' que não opera a revogação do acto punitivo inicial, que assim substitui na ordem jurídica com os respectivos elementos essenciais e vícios de que eventualmente careça.

Deverá, pois, improceder a suscitada questão prévia de extinção da instância por inutilidade superveniente da lide.

Quanto ao mérito, o recurso não deverá, quanto a nós, merecer provimento por não enfermar o acto recorrido dos alegados vícios de violação de lei a que se reportam as alegações do recorrente.

Assim, no que concerne à alegada prescrição do procedimento disciplinar, o entendimento do recorrente radica, em nosso entender, em clara confusão entre competência disciplinar para julgar e punir infracções disciplinares — artigo 18.º da Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro — e competência para instauração do processo disciplinar — artigo 70.º da mesma lei —, sendo certo que só a titularidade daquela releva para efeito de prescrição do procedimento disciplinar, nos termos do n.º 3 do artigo 55.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (citada lei).

No caso em apreço a competência disciplinar para julgamento e punição das faltas disciplinares imputadas ao recorrente pertencia em exclusivo à autoridade recorrida, atento o disposto no artigo 18.º, n.º 1, daquela lei e ao respectivo quadro anexo B.

Ora, o recorrente não alega, nem isso resulta, aliás, do processo instrutor apenso, que o procedimento disciplinar tivesse sido instaurado contra si após o decurso do prazo de três meses do conhecimento dessas faltas pela autoridade recorrida, em violação daquele referenciado artigo 55.º, n.º 3.

Por outro lado, é nosso parecer que o acto impugnado fez correcta apreciação da prova produzida no processo disciplinar, a qual aponta suficiente, clara e inequivocamente no sentido da prática pelo recorrente das infracções disciplinares por que foi punido (cf., designadamente, os depoimentos de fls. 8 e 9, 23 a 26, 28, 32, 38 e 46 do processo apenso).»

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1) Em 28 de Janeiro de 1991 foi ordenada a instauração de processo de averiguações dos factos participados nessa mesma data pela sub-comissária Maria Firmina Rodrigues Pereira, da Secção de Operações da Formação do Comando, contra o recorrente, e que constam de fl. 1 do processo instrutor, participação que se dá por reproduzida;

2) O processo de averiguações referido em 1) teve o seu início em 31 de Janeiro de 1991;

3) No depoimento do comissário Prates, superior hierárquico do recorrente, recolhido a fl. 8 do processo de averiguações, no dia 5 de Fevereiro de 1991, foi por ele dito ter efectuado diligências para apurar a veracidade do facto que lhe foi comunicado pelo recorrente, que se lhe apresentou como se fosse vítima, de no dia 8 de Setembro de 1990, pelas 21 horas, no hipermercado «Continente», em Alfragide, ter passado a zona das caixas com vários artigos, entre os quais um rádio portátil no valor de 1200\$, que tinha introduzido na algibeira interior do *kispa* e não o apresentou a pagamento na caixa, originando a intervenção dos seguranças, que lhe retiraram;

4) Com data de 7 de Setembro de 1990, o recorrente elaborou a participação que se encontra, por fotocópia, a fl. 22 do processo disciplinar, e que se dá por reproduzida, em que dava notícia dos factos ocorridos no hipermercado Continente, mas na versão de ter sido obrigado a entregar aos respectivos vigilantes um rádio de bolso, de sua propriedade, que havia adquirido, nesse mesmo dia, no Centro Comercial da Mouraria, em Lisboa, e que transportava consigo quando efectuava compras no referido hipermercado;

5) O processo de averiguações referido foi transformado em processo disciplinar por despacho de 27 de Fevereiro de 1991. Fl. 34 do instrutor;

6) Em 14 de Março de 1991 foi deduzida acusação contra o recorrente, constante de fls. 74 a 75, com o seguinte teor:

«1 — De ao longo do período de 1 de Julho de 1989 a 23 de Fevereiro de 1991, em que prestou serviço na Divisão de Segurança, Esquadra da Assembleia da República e na Secção de Operações deste Comando Distrital, devido a telefonemas recebidos, diariamente, nos respectivos, serviços policiais, a si dirigidos e feitos por um indivíduo de apelido Teixeira, identificado nos autos, o qual sempre se afirmou, e afirma, como homossexual, e, quando ouvido no processo, acrescentou que vinha mantendo regularmente, desde há cerca de três anos a esta data, tais relações com o acusado, cujos telefonemas começaram a gerar alguma perturbação e indignação por parte dos elementos policiais que trabalhavam nesses serviços, e do facto tinham conhecimento. Embora o acusado, quando ouvido nos autos, tenha negado a prática de tais factos, apurou-se, através da audição de vários elementos policiais, designadamente guardas, subchefes, sub-comissários e comissários, identificados nos autos, que o seu comportamento ao longo destes últimos anos afecta gravemente não só a dignidade e prestígio pessoal e da função como também inviabiliza a manutenção da relação funcional, na medida em que a sua presença nos respectivos serviços não é aceite pelos elementos policiais.

Infringiu o dever de aprumo, previsto no n.º 2, alínea f), do artigo 16.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública.

2 — De no dia 7 de Setembro de 1990, pelas 21 horas, quando na situação de licença para férias e à civil, se ter deslocado ao hipermercado 'Continente', sito em Alfragide, onde adquiriu vários artigos, entre os quais um rádio portátil da marca *Oskar, M-70*, com a respectiva caixa e código, no valor de 1290\$, que introduziu na algibeira interior do *kispa* que trazia vestido e, ao pagar na caixa os outros artigos, não apresentou o rádio em referência a pagamento, o que deu lugar à intervenção dos seguranças ali em serviço, iden-

tificados nos autos, logo após a sua saída da zona da caixa, conduzindo-o a um gabinete próximo, onde lhe foi retirado o rádio.

Infringiu os artigos 6.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (com referência ao artigo 296.º do Código Penal) e o dever de aprumo, previsto na alínea *f*) do n.º 2 do artigo 16.º do mesmo Regulamento.

3 — De, ainda, na mesma data daquela ocorrência, 7 de Setembro de 1990, elaborou uma participação, da qual consta uma fotocópia a fl. 22 dos autos, colocando-se na posição de vítima, fazendo crer que o aludido rádio tinha sido por si comprado, momentos antes, no Centro Comercial da Mouraria, loja 303, em Lisboa. Uma vez feitas posteriormente as necessárias diligências, apurou-se que aquela versão era falsa, pois efectivamente comprou naquele estabelecimento um rádio portátil igual ao que lhe foi apreendido no Continente, mas só no dia 10 de Setembro de 1990, conforme consta da fotocópia da factura de fl. 30, isto porque o vendedor Dilip Kumar, ao contrário da sua solicitação, se recusou a passar-lhe a referida factura com a data de alguns dias antes daquela compra, conforme o acusado pretendia.

Infringiu os deveres de zelo e aprumo previstos nas alíneas *b*) e *f*) dos n.ºs 2 dos artigos 9.º e 16.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública.»;

7) Em 23 de Outubro de 1991, o comandante-geral da Polícia de Segurança Social elabora a seguinte proposta dirigida à autoridade recorrida:

«Proponho a V. Ex.^a que ao subcomissário M/28665, Emídio Anastácio, da Polícia de Segurança Pública de Lisboa, seja aplicada a pena de aposentação compulsiva por, em processo disciplinar, se ter provado que cometeu as seguintes faltas»:

«1.ª Em 7 de Setembro de 1990, pelas 21 horas, quando na situação de licença para férias e à civil, deslocou-se ao hipermercado 'Continente', sito em Alfragide, onde adquiriu vários artigos, entre os quais um rádio portátil da marca *Oskar*, *M-70*, com a respectiva caixa e código, no valor de 1290\$, que introduziu na algibeira interior do *kispa* que trazia vestido, e, ao pagar na caixa os outros artigos, não apresentou o rádio em referência a pagamento, o que deu lugar à intervenção dos seguranças ali em serviço, identificados nos autos, e logo após a sua saída da zona da caixa, conduzindo-o a um gabinete próximo, onde lhe foi retirado o rádio.

Infringiu os artigos 6.º (com referência ao artigo 296.º do Código Penal) e 16.º, n.º 2, alínea *f*), do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro;

2.ª Posteriormente, ainda na data da ocorrência, 7 de Setembro de 1990, elaborou uma participação, da qual consta uma fotocópia a fl. 22 dos autos, colocando-se na posição de vítima, fazendo crer que o aludido rádio tinha sido por si comprado, momentos antes, no Centro Comercial da Mouraria, loja n.º 303, em Lisboa. Uma vez feitas posteriormente as necessárias diligências, apurou-se que aquela versão era falsa, pois, efectivamente, comprou naquele estabelecimento um rádio portátil igual ao que lhe foi apreendido no Continente, mas só no dia 10 de Setembro de 1990, conforme consta da fotocópia da factura de fl. 30, isto porque o vendedor Dilip Kumar, ao contrário da sua solicitação, se recusou a passar-lhe a referida factura com a data de alguns dias antes daquela compra, conforme o acusado pretendia.

Infringiu os artigos 9.º, n.º 2, alínea *b*), e 16.º, n.º 2, alínea *f*), do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

Não beneficia de quaisquer das circunstâncias dirimentes previstas no artigo 51.º, tendo como atenuantes as circunstâncias das alíneas *b*) e *g*) do artigo 52.º, n.º 1, e como agravantes as circunstâncias das alíneas *f*) e *l*) do artigo 53.º, n.º 1, do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

As infracções praticadas, que inviabilizam a manutenção da relação funcional, corresponde a pena de demissão, nos termos do artigo 49.º do mesmo Regulamento. No entanto, atento o disposto no artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, proponho a V. Ex.^a que ao subcomissário Anastácio seja aplicada a pena de aposentação compulsiva por estarem reunidas condições para o efeito.»;

8) Em 8 de Novembro de 1991 a auditoria jurídica do Ministério da Administração Interna deu o parecer constante do processo instrutor, que se dá por reproduzido, no qual, com geral aceitação da proposta referida em 7), se propõe a aplicação da pena de demissão em vez da pena de aposentação compulsiva sugerida, por não se verificar o pressuposto de aplicação do disposto no artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho;

9) Em 19 de Novembro de 1991, a autoridade recorrida escreveu no rosto, ao cimo, no lado esquerdo, da 1.ª folha do referido parecer, o seguinte despacho:

«Com fundamento na proposta do Sr. Comandante-Geral, (a)colhida dentro dos limites e com as correcções constantes do presente parecer da auditoria jurídica, aplico ao subcomissário Anastácio a pena disciplinar de demissão.»;

10) Em 12 de Dezembro de 1991, o recorrente requereu ao Ministro da Administração Interna a substituição da pena de demissão aplicada por despacho de 19 de Dezembro de 1991 pela pena de aposentação compulsiva, ao abrigo do disposto no artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, que lhe foi deferido por despacho da mesma autoridade de 21 de Janeiro de 1992;

11) Os factos referidos em 7), n.º 1, supra foram objecto de participação criminal, mas o respectivo inquérito foi arquivado por declaração judicial de extinção do procedimento criminal, nos termos do disposto nos artigos 126.º, n.º 1, do Código Penal e 277.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, por aplicação do artigo 1.º, n.º 1, alínea *f*), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

Exposta a matéria de facto provada, convém fixar o objecto do recurso e enunciar as questões a resolver.

O objecto do recurso é o acto referido em 9), cujo conteúdo jurídico não oferece dúvida.

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, serão as que seguidamente se elencam, na ordem por que vão referidas, cumprindo o disposto no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

A — Questão prévia.

a) Inutilidade superveniente da lide.

B — Questões de fundo.
a) Excepções peremptórias.

Prescrição do direito ao procedimento disciplinar.

b) Matéria de impugnação directa e motivada.

A

Questão prévia

a)

Inutilidade superveniente da lide

Invoca a autoridade recorrida a superveniência de facto que determinaria a inutilidade do recurso contencioso, fundando-se em que a pena disciplinar de demissão aplicada ao recorrente, e que é objecto do presente recurso, teria desaparecido da ordem jurídica, por via da substituição pela de aposentação compulsiva, posteriormente aplicada por despacho ministerial, com fundamento no artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, como consta do ponto 10) da exposição da matéria de facto.

Sem razão.

Como diz o Ex.º Procurador Geral-Adjunto, no seu douto parecer, vem sendo maioritariamente sufragada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal, já na Secção, já no pleno da Secção do Contencioso (cf., entre outros, os referidos acórdãos do pleno de 17 de Março de 1992, recurso n.º 25 291, e de 22 de Outubro de 1992, recurso n.º 26 475, e o acórdão da Secção de 28 de Abril de 1992, recurso n.º 23 422), a tese, que se acolhe, de que a aplicação da medida de graça concedida pelo artigo 17.º da lei de amnistia, Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, representa uma simples cumutação legal da penalidade disciplinar aplicada e não a revogação do acto anterior pela prática de um novo acto de punição, com reconsideração ou renovação da vontade administrativa sobre as condições e pressupostos que permitiriam a revogação do acto anterior e a aplicação de uma nova e diferente punição disciplinar.

Mantém-se, pois, na ordem jurídica o acto punitivo de demissão, de que o novo, de aposentação compulsiva, é meramente consequente.

Não desapareceu, assim, o objecto do recurso, pelo que se julga improcedente a arguida questão prévia.

B

Questões de fundo

a)

Excepções peremptórias

Prescrição do direito ao procedimento disciplinar

Conclui o recorrente que o procedimento disciplinar pela prática dos factos por que o recorrente foi condenado estava prescrito, pois que devendo o procedimento ser actuado no prazo de três meses a contar do conhecimento da falta por parte do superior hierárquico, tal conhecimento teve lugar em 11 de Setembro de 1990 e o procedimento só se iniciou em 18 de Fevereiro de 1991, data em que o «caso do furto» foi levado ao processo disciplinar para efeitos disciplinares.

A autoridade recorrida diz, a propósito, que a excepção improcede porque o conhecimento da falta se reporta ao conhecimento pela autoridade com competência disciplinar, no caso o Ministro da Administração Interna, que, como decorre dos autos, só teria tido conhecimento dela à data em que cometeu o acto recorrido.

O Ex.º Procurador Geral-Adjunto entende, outrossim, como acima vimos, que a excepção preclui porque o recorrente lavra em clara confusão entre competência disciplinar para julgar e punir infracções disciplinares — artigo 18.º da Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro — e competência para instauração do processo disciplinar — artigo 70.º da mesma lei —, sendo certo que só a titularidade daquela releva para efeito de prescrição do procedimento disciplinar, nos termos do n.º 3 do artigo 55.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (citada lei). No caso em apreço, a competência disciplinar para julgamento e punição das faltas disciplinares imputadas ao recorrente pertencia em exclusivo à autoridade recorrida, atento o disposto no artigo 18.º, n.º 1, daquela lei e ao respectivo quadro anexo B.

Prescrevem as disposições pertinentes da citada lei do seguinte modo:

Artigo 55.º

Prescrição do procedimento disciplinar

3 — A responsabilidade prescreve, também, se conhecida a falta pela entidade com competência disciplinar, não for instaurado procedimento no prazo de três meses.

Artigo 70.º

Competência para instauração do processo

2 — São competentes para instaurar ou mandar instaurar processo disciplinar contra os respectivos subordinados os superiores hierárquicos que exerçam funções de comando, direcção ou chefia.

Artigo 18.º

Titularidade dos poderes disciplinares

1 — A competência disciplinar para julgamento de infracções, imposição de penas ou concessão de recompensas pertence às entidades hierarquicamente competentes, de harmonia com os quadros anexos ao presente Regulamento.

(Nos termos do quadro anexo B, escalões de competência disciplinar, compete ao Ministro da Administração Interna a aplicação das penas de aposentação compulsiva e demissão.)

Artigo 47.º

Aposentação compulsiva e demissão

1 — As penas de aposentação compulsiva e de demissão são aplicáveis, em geral, por infracções disciplinares que inviabilizem a manutenção da relação funcional.

2 — As penas referidas no número anterior são aplicáveis ao funcionário ou agente que, nomeadamente:

[...];

g) Praticar, de forma tentada ou consumada, crime de furto, roubo, burla, abuso de confiança, peculato, suborno, coacção ou extorsão; [...]

Artigo 49.º

Demissão

1 — A pena de demissão é especialmente aplicável ao funcionário ou agente que:

[...];

d) Praticar ou tentar praticar qualquer acto previsto nas alíneas b), f) e g) do n.º 2 do artigo 47.º

2 — Quando a demissão não for decretada na sentença condenatória, serão solicitados ao tribunal competente os elementos indispensáveis à decisão, tendo em vista o disposto na legislação processual sobre o caso julgado.

Como resulta da interpretação das disposições transcritas, logo se vê que a excepção arguida pelo recorrente de prescrição do procedimento disciplinar não procede.

É certo que os factos por que o recorrente veio a ser disciplinarmente punido só foram objecto de procedimento disciplinar com a sua introdução no processo de averiguações pelo seu superior hierárquico, o comissário Prates, em 5 de Fevereiro de 1991, como também é certo que o recorrente havia feito uma participação ao mesmo comissário em 11 de Setembro de 1990 de ter sido vítima de desapropriação coerciva de um rádio portátil pelos vigilantes do hipermercado Continente.

Mas é desde logo óbvio que os factos que o recorrente participou ao seu superior hierárquico não tinham nem a natureza nem o aspecto ou aparência de «faltas disciplinares» cometidas pelo recorrente, que, ao contrário, através da apresentação dessa participação, pretendia atribuir aos vigilantes do hipermercado um comportamento censurável e de que fora vítima. Assim, o momento da recepção da participação feita pelo recorrente daquela ocorrência não pode ser considerado para fixação da data a partir da qual se contaria o prazo prescricional do procedimento disciplinar pelas «faltas» integradas pelo referido comportamento, mas, agora, atribuídas ao recorrente.

Por outro lado, se a diligência levada a efeito pelo comissário Prates, no dia 11 de Fevereiro de 1990, de apuramento da veracidade da afirmação do recorrente, de que havia comprado o rádio numa loja do Centro Comercial da Mouraria, revela que aquele comissário admitiu como possível que aquela participação mais não fosse que manobra de camuflagem do facto de ter sido o recorrente quem se apropriou ilicitamente do rádio pertença do hipermercado, a verdade é que se não provou ter sido noutra data, que não aquela em que o comissário Prates levou ao processo de averiguações a notícia daquele facto, que este teve conhecimento dessas faltas com a carga de desvalor disciplinar que impusesse a instauração do respectivo procedimento disciplinar.

Mas como dizem a autoridade recorrida e o Ex.^{mo} Procurador Geral-Adjunto, no caso, é irrelevante a determinação daquela data, pois, nos termos da lei, a prescrição do procedimento disciplinar, como

claramente resulta das normas acima transcritas, só começou a correr a partir da data em que «a falta» foi conhecida pela «entidade com competência disciplinar», ou seja, pelo Ministro da Administração Interna, entidade detentora do poder disciplinar para a situação em causa que envolvia a apreciação disciplinar de conduta susceptível de integrar a tipicidade do crime de furto.

Ora, o recorrente, compreensivelmente, dada a sua errada posição de princípio a este respeito, nada alegou quanto a essa questão, e dos autos não resulta que a autoridade recorrida tenha tomado conhecimento do cometimento da «falta» noutra data diversa daquela em que o processo disciplinar lhe foi presente para aplicação da pena, data essa muito posterior à da instauração do procedimento disciplinar.

Julga-se, assim, improcedente a alegada excepção de prescrição do procedimento disciplinar.

b)

Matéria de impugnação directa e motivada

Conclui o recorrente que não se provaram os factos por que foi disciplinarmente punido, observando-os como simples factos que preenchem o elemento material da hipótese criminal do crime de furto.

Sem razão.

A autoridade recorrida deu como provada a materialidade descrita em 7) da exposição da matéria de facto e fê-lo no uso do seu poder disciplinar, que compreende o de formular o seu juízo sobre a realidade e sentido dos factos através da apreciação do material probatório que não tenha valor probatório legal fixo, segundo a sua livre convicção. Desenvolve, pois, o detentor do poder disciplinar, neste domínio, um poder de fixação dos factos pressupostos das infracções disciplinares com grande margem de liberdade de «juízo», em que intervêm imponderáveis factores judicantes que naturalmente impossibilitam a censura judicial do resultado cognoscitivo conseguido. Cf., sobre os conceitos de «densidade do controlo judicial», «contenção judicial», «liberdade probatória» da Administração, «discricionariedade imprópria», «justiça administrativa», José Carlos Vieira de Andrade, *O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, Coimbra, 1991, pp. 389 e segs., e nota 89.

Assim, no indicado domínio, a censura judicial só pode ter lugar quando se afirma e prova a violação de normas legais de direito probatório, o erro manifesto de apreciação e o desvio de poder no âmbito de discricionariedade volitiva.

Ora, o recorrente nenhuma afirmação fez reconduzível a qualquer destas situações.

Nada, pois, infirma o juízo que a autoridade recorrida fez sobre a realidade dos factos, *qua tale*, dados como provados e constantes do ponto 7) da exposição da matéria de facto, pelo que improcede a correspondente conclusão da alegação do recorrente.

Mas o recorrente, admitindo a realidade dos referidos factos, para efeitos simplesmente dialécticos, pretende que, por terem sido declarados amnistiados, por força da aplicação dos artigos 1.º, alínea f), e 17.º, n.º 1, da lei de amnistia, Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, como consta, aliás, do ponto 11) da exposição da matéria de facto, os factos referidos sob o n.º 1 do ponto 7) da mesma exposição não podiam

funcionar como pressuposto da norma aplicada, nem ter sido qualificados como «crime» pela autoridade recorrida, ainda que para efeitos disciplinares.

Vejam os.

Como acima ficou escrito, a autoridade recorrida fundou o poder punitivo que usou no artigo 49.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública e, sem dúvida, da norma da alínea *d*) do seu n.º 1.

Recordando, diz assim a hipótese normativa: «Praticar ou tentar praticar qualquer acto previsto nas alíneas *b*), *f*) e *g*) do n.º 2 do artigo 47.º» Por sua vez, a alínea *g*) reza: «Praticar, de forma tentada ou consumada, crime de furto [...]»

Da interpretação destas normas resulta, sem dificuldade, ser pressuposto factual da sua aplicação a prática pelo agente de um «crime» de entre os explicitamente, por ela, nominados. Furto, no caso.

Ora, a expressão «praticar um crime» tem, no mundo jurídico, significado claro e preciso: cometer um facto, dentro de certa circunstância pessoal e real que, como crime, tenha sido qualificado por um tribunal que detenha jurisdição penal, por sentença transitada julgado (princípio da presunção de inocência, artigo 32.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).

E é, patentemente, esta a significação que o legislador adoptou nas supra-referidas disposições do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, como resulta indubitavelmente da interpretação do n.º 2 do artigo 49.º

Como se vê do n.º 1 do artigo 49.º do citado Regulamento Disciplinar, a infracção disciplinar prevista na alínea *d*) é, nitidamente, uma infracção disciplinar típica, como aliás o serão as previstas nas restantes alíneas.

Assim, elemento factual imprescindível desse tipo infraccional disciplinar é a existência de uma sentença condenatória transitada em julgado ditada por um tribunal com jurisdição criminal.

Na verdade, o n.º 2 do referido artigo 49.º estabelece, com toda a clareza, que a autoridade administrativa só pode aplicar a pena de demissão nos casos previstos no n.º 1, deste que essa penalidade disciplinar não tenha sido aplicada na própria sentença criminal condenatória. Tem, pois, que haver uma sentença criminal condenatória para que a pena de demissão fundada na citada disposição possa ser legalmente cometida pela autoridade administrativa.

Ora, no caso, tal sentença não existia à data da prática do acto impugnado, nem virá a existir, porque, no respectivo processo de inquérito judicial, foi declarado extinto o procedimento criminal por tais factos, na consideração do seu enquadramento criminal como integrando a materialidade do tipo legal do furto — cf. o ponto 11) da exposição da matéria de facto.

Sendo assim, como é, a autoridade recorrida ao cometer o acto impugnado agiu com erro, pois não se verificava um pressuposto essencial de aplicação da norma sob cuja égide puniu o recorrente.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam procedentes as conclusões pertinentes da alegação do recorrente, dão provimento ao recurso e anulam o acto impugnado.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — José Acácio Dimas de Lacerda (relator) — Artur Joaquim de Faria Maurício — Manuel António Lopes Rocha. — Fui presente, Carlos Alberto Fernandes Cadilha.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Amnistia. Substituição da pena de demissão por aposentação compulsiva (artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho). Acto punitivo praticado na vigência do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Incorre em vício de violação de lei um despacho que indefere a substituição de uma pena disciplinar de demissão pela de aposentação compulsiva, requerida nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, quando:*

- a) *A pena foi aplicada por despacho de 2 de Setembro de 1985, reformado em 27 de Abril de 1987, ou seja, na vigência do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, embora por factos praticados na vigência do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho;*
- b) *Um despacho de 3 de Maio de 1983, que aplicou a pena de demissão, foi anulado por acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 26 de Abril de 1985;*
- c) *O interessado não usou do direito de requerer a substituição ao abrigo do artigo 16.º da Lei n.º 16/86, de 11 de Junho.*

2 — *O despacho de 2 de Setembro de 1985, reformado em 27 de Abril de 1987, é um novo acto, que apenas tem eficácia para o futuro, como se ponderou no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 30 de Junho de 1988 (processos n.ºs 19 687-A e 23 316), pelo que é aplicável o artigo 17.º da Lei n.º 23/91, relativo a penas de demissão aplicadas ao abrigo do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, ou seja, na vigência deste.*

Recurso n.º 30 478, em que são recorrente Eulália Fernandes Almeida Soares Oliveira e recorrido o Secretário de Estado da Segurança Social. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Lopes Rocha (por vencimento).

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Eulália Fernandes Almeida Soares Oliveira, casada, funcionária pública, residente na Alameda de 25 de Abril, lote V, 211, 4.º, esquerdo, no Porto, interpôs o presente recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 12 de Dezembro de 1991, que lhe indeferiu o pedido de substituição da pena de demissão que lhe foi aplicada pela pena de aposentação

compulsiva, ao abrigo do artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho (lei de amnistia).

Imputa ao acto o vício de violação de lei.

Na sua resposta, a entidade recorrida defendeu a inaplicabilidade, no caso, do disposto no n.º 1 do referido artigo 17.º e pugnou pelo não provimento do recurso.

Nas suas alegações, conclui a recorrente:

a) O despacho recorrido viola a Lei n.º 23/91, de 4 de Julho;
b) Faz errada aplicação do Decreto-Lei n.º 191-C/79, porque o aplica estando revogado, e faz errada interpretação do Decreto-Lei n.º 24/84, porque não o aplica estando em vigor;

c) Deve ser anulado, com as legais consequências, assim se fazendo justiça.

A autoridade recorrida contra-alegou, concluindo:

1.º O processo disciplinar, que terminou com a aplicação da pena de demissão, foi instruído e concluído à luz do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho;

2.º Apenas o despacho de punição viria a ser anulado contenciosamente, por vício de forma;

3.º O novo despacho punitivo produziu efeitos contado da data do despacho anulado;

7.º Se o não fez, perdeu definitivamente a sua oportunidade.

2 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver, o recurso merece provimento, devendo o despacho recorrido ser anulado.

Efectivamente, a entidade recorrida parte de um pressuposto jurídico errado, como o demonstram a sua resposta e a alegação de recurso: o de que anulado o primeiro despacho punitivo, por vício de forma, o segundo despacho — de 2 de Setembro de 1985 — retroage os seus efeitos à data do despacho anulado expurgado do vício de forma.

Não é contudo assim, como muito bem se decidiu no douto acórdão de 12 de Fevereiro de 1987, proferido no recurso n.º 19 687-A, em que foi relator o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Valadas Preto: 'A decisão que anulou um acto que aplicou a funcionário a pena de demissão tem efeitos retroactivos, *tudo se passando como se o acto nunca tivesse existido*' [. . .] 'A renovação do acto, com o mesmo sentido do anulado, não tem efeitos retroactivos'.

Assim sendo, o despacho de 2 de Setembro de 1987 foi proferido em aplicação do regulamento disciplinar em vigor à data da sua prática, ou seja, o Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro; consequentemente, era aplicável à recorrente o artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, ao contrário do decidido no acto recorrido.

Deve pois o mesmo ser anulado por enfermar de vício de violação de lei (o citado dispositivo da Lei n.º 23/91).»

3 — Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Com interesse para a decisão, consideram-se provados os seguintes factos:

3.1 — O Secretário de Estado da Segurança Social, por despacho de 3 de Maio de 1983, culminando processo disciplinar, aplicou à recorrente a pena de demissão, por haver cometido as infracções disciplinares previstas no artigo 24.º, 2, alínea b), e no artigo 25.º, n.º 4, alínea d), do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei

n.º 191-D/79 e punidas pelo n.º 1 do artigo 24.º e n.º 1 do artigo 25.º do mesmo diploma.

3.2 — Este despacho foi anulado pelo acórdão deste Tribunal de 26 de Abril de 1985 por não se considerar fundamentado, nos termos do artigo 64.º do Estatuto Disciplinar de 1979 e do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

3.3 — A recorrente requereu ao Secretário de Estado da Segurança Social a execução do acórdão.

3.4 — A auditoria jurídica do Ministério do Trabalho, em 30 de Julho de 1985, emitiu o parecer n.º 70/85, em que concluiu:

«1.ª Anulado anteriormente por vício de forma (falta de fundamentação) o despacho que em certo processo disciplinar punira o arguido com a pena de demissão, nada impede que, em execução da decisão judicial que decretou a dita anulação, seja proferido *novo* despacho aplicando ao arguido a mesma pena, desde que naquele se não verifique o vício que estava na base da referida anulação;

2.ª Na hipótese referida na conclusão anterior, o novo despacho punitivo produz efeitos contados da data do despacho anulado;

3.ª Inviabiliza a manutenção da relação funcional o comportamento da arguida que durante bastante tempo, tendo a seu cargo a venda de senhas de alimentação no Centro do Dr. Leonardo Coimbra do Centro Regional de Segurança Social do Porto, através de falsificação das ditas senhas, da subtração dos canhotos dos mesmos e posterior venda, bem como da venda de outros, se apropriou do respectivo preço, no montante — na parte que se conseguiu apurar — de 78 440\$;

4.ª Tal comportamento é punido nos termos do artigo 25.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, aplicável na altura em que o mesmo ocorreu, com a pena de *demissão*;

5.ª Tendo a arguida, Eulália Fernandes de Almeida Soares Oliveira, escriturária-dactilógrafa de 1.ª classe do Centro Regional de Segurança Social do Porto, praticado os factos referidos na conclusão 3.ª, deve à mesma ser aplicada tal pena.»

3.5 — Sobre este parecer foi exarado pelo Secretário de Estado da Segurança Social, em 2 de Setembro de 1985, o seguinte despacho: «Concordo. Pelos fundamentos expressos neste parecer e dada a gravidade das infracções praticadas, designadamente a prevista no artigo 25.º, n.º 4, alínea d), do Estatuto Disciplinar aqui referido, aplico à arguida a pena de demissão.»

«*O presente despacho produz efeitos a partir da data do despacho anulado* (3 de Maio de 1983).»

«Por delegação do Ministro do Trabalho e Segurança Social, *Maria Leonor Beleza*.»

3.6 — Deste despacho foi pela recorrente interposto recurso, que correu termos neste Supremo Tribunal Administrativo com o n.º 23 316 apenso ao recurso n.º 19 687-A, em que foi requerida a inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão deste Tribunal de 26 de Abril de 1985, referido em 3.2.

3.7 — No recurso n.º 23 316, a recorrente apontava o despacho como enfermando dos vícios de violação dos artigos 70.º do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e 6.º e 7.º do Código Administrativo, em virtude de se ter dado ao acto punitivo renovado eficácia retroactiva, de falta de fundamentação e de falta de prévio processo disciplinar.

3.8 — Por acórdão de 30 de Junho de 1988 foi negado provimento ao recurso n.º 23 316.

3.9 — A auditoria jurídica do Ministério do Trabalho e Segurança Social, em 24 de Abril de 1987, emitiu o parecer n.º 85/87, que se dá como inteiramente reproduzido e em que se diz: «[...] 8 — Sendo assim, para dar cumprimento ao acórdão anulatório, haverá que ordenar que seja reconstituída a situação da recorrente que existiria caso não tivesse sido proferido o acto anulado contenciosamente, entre 3 de Maio de 1983 e a data em que foi notificada do *novo* acto punitivo».

3.10 — Sobre este parecer, em 27 de Abril de 1987, foi exarado o seguinte despacho: «Concordo com as conclusões deste parecer e designadamente com o ponto 8).».

3.11 — Em requerimento de 1 de Outubro de 1991, dirigido ao Secretário de Estado da Segurança Social, que o recebeu em 3 de Outubro de 1991, a recorrente pediu a substituição da pena de *demissão* pela de *aposentação compulsiva*, ao abrigo do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

3.12 — A auditoria jurídica do Ministério do Emprego e da Segurança Social emitiu o parecer n.º 433/91, em que conclui:

«1.ª A requerente foi demitida em 3 de Maio de 1983, pelo que nunca lhe poderia ser aplicável o Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

2.ª E a aplicação da pena de demissão ao abrigo deste diploma legal era exigida na previsão da norma contida no invocado n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho;

3.ª Pelo contrário, a requerente foi demitida por aplicação do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho.

Pelo que deve ser indeferido o requerimento interposto e que tinha em vista a substituição da pena de demissão, aplicada, pela pena de *aposentação compulsiva*, ao abrigo do artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho (lei de amnistia).»

3.13 — Sobre este parecer, em 12 de Dezembro de 1991, o Secretário de Estado da Segurança Social exarou o seguinte despacho: «De acordo com a fundamentação expressa no presente parecer, nego provimento ao recurso.».

3.14 — Os factos que fundamentaram, no processo disciplinar, a pena de demissão foram praticados nos anos de 1980-1982, ou seja, na vigência do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, tendo sido qualificadas como infracções disciplinares previstas nos artigos 24.º, n.º 2, alínea *b*), e 25.º, n.º 4, alínea *d*), do mesmo Estatuto e punidas pelo n.º 1 do primeiro e do segundo desses artigos.

3.15 — Em execução do acórdão referido em 3.2, foi proferido o despacho citado em 3.5, mas, na parte em que se referia à produção de efeitos (a partir da data do despacho anulado), foi posteriormente reformado e no sentido de que produziria apenas efeitos para o futuro, como consta do Acórdão de 30 de Junho de 1988 (ponto 3.7 supra).

4 — Descritos os factos, cumpre delimitar o âmbito do recurso e precisar a questão a resolver.

O acto impugnado é o despacho de 12 de Dezembro de 1991 da autoridade recorrida (ponto 3.12 supra) que, apropriando-se dos fundamentos expressos no parecer da auditoria jurídica (ponto 3.11 su-

pra), indeferiu o pedido, formulado pela ora recorrente, da substituição da pena de demissão pela de *aposentação compulsiva*.

A questão a resolver é a de saber se tal despacho violou o artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

5 — Anulado o despacho de 3 de Maio de 1983, por vício de forma, o *novo* acto, praticado em 2 de Setembro de 1985, tem apenas eficácia para o futuro, como justamente se recordou no acórdão deste Tribunal de 30 de Junho de 1988, junto, por certidão, a fls. 29 e seguintes dos presentes autos, citando-se aí anterior jurisprudência nesse sentido. O aresto acrescenta, aliás, não valer a pena prosseguir na apreciação desse ponto porque a própria autoridade recorrida, reconhecendo a *ilegalidade* da parte do despacho de 2 de Setembro de 1985, com existência autónoma, relativa à produção de efeitos a partir do despacho anulado (3 de Maio de 1983), a eliminar pelo despacho de 27 de Abril de 1987, e assim o convalidou ou sanou, passando o acto a ter, desde a sua prática, efeitos para o futuro, ou, dizendo de outra forma, reformou-o.

É facto conquistado, pelo exposto, que a anulação do despacho de 3 de Maio de 1983 implicou o seu desaparecimento da ordem jurídica, destruindo a sua eficácia desde a data em que foi praticado.

O novo acto, ou seja, o despacho de 2 de Setembro de 1985, reformado pelo despacho de 27 de Abril de 1987, foi já praticado na vigência do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, embora sejam os mesmos os factos imputados à ora recorrente no processo disciplinar contra ela instaurado. É certo, por outro lado, que o Estatuto de 1984 não modificou a descrição típica do Estatuto de 1979 relativamente ao comportamento concreto passível de pena de demissão, considerado subsumível na norma sancionadora, como se vê da comparação do artigo 26.º, n.º 4, alínea *d*), do primeiro com a norma homóloga do artigo 25.º, n.º 4, alínea *d*), do segundo. Rigorosamente igual é, também, a formulação do n.º 1 de ambos estes artigos.

A única diferença a assinalar, mas sem qualquer relevo para o caso, consiste em o legislador do Estatuto de 1984 ter substituído a enunciação de tipo taxativo dos comportamentos do, naquele artigo 26.º, n.º 4, podiam desencadear a pena de demissão, por uma enunciação de tipo exemplificativo, através do emprego do advérbio «nomeadamente», ou seja, adoptando a técnica, bem conhecida na legística alemã, do *Regelbeispiel*, que pode traduzir-se por «exemplos-padrão» ou «exemplificação da regra».

Mas, sendo assim, não existe um verdadeiro problema de aplicação da lei no tempo que exija, para a decisão, o apelo aos critérios estabelecidos no artigo 2.º do Código Penal, através de eventual aplicação subsidiária. Com efeito, não estamos perante disposições legais com diferente conteúdo normativo, sucedendo-se no tempo, em que a mais recente tenha eliminado o facto do número das infracções disciplinares ou postule uma indagação no sentido de saber se existem diferenças que conduzam à determinação do regime *concretamente* mais favorável.

Deste ponto de vista, é indiferente que os factos repreensíveis tenham sido praticados na vigência do Estatuto de 1979: sendo as mesmas as qualificações jurídicas e as penas abstractamente aplicáveis, o que verdadeiramente releva é a *data* da prática do acto sancionador, e este foi, como vimos, praticado já na vigência do Estatuto de 1984. Não deixa de ser valiosa, a este propósito, a consideração de que

o último despacho, convalidando o anterior, reconheceu que os efeitos da sanção só se produziam para o futuro, isto é, sem efeitos retroagidos à data do primeiro, aquele que foi contenciosamente anulado, e, por conseguinte, desapareceu da ordem jurídica.

Segue-se que a argumentação da entidade recorrida, de que a pena foi aplicada ao abrigo do Estatuto de 1979, relativamente a factos não diferentemente qualificados nem punidos pela norma homóloga do Estatuto de 1984, carece de relevo para impedir a aplicação do artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

Em primeiro lugar, porque o acto punitivo que subsiste na ordem jurídica já foi praticado, como se disse, na vigência daquele último Estatuto.

Em segundo lugar, porque o artigo 16.º da Lei n.º 18/86, de 11 de Junho, também já era aplicável às penas de demissão aplicadas ao abrigo do Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro. A respeito do carácter polissémico da expressão «aplicadas ao abrigo de», esta pode razoavelmente ser interpretada como querendo dizer «na vigência de»; e será essa, até, a interpretação mais lógica, na medida em que o emprego, no artigo 17.º da Lei n.º 23/91, da disjunção «quer», visivelmente denuncia o propósito do legislador de querer abranger factos disciplinares punidos com demissão, ainda que praticados anteriormente à entrada em vigor daquele Decreto-Lei n.º 24/84, mas só punidos após a vigência dele. Corrobora esta proposição a circunstância de o n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 16/86 ter estatuído que «a substituição prevista no n.º 1 só se efectua quando as infracções tenham sido praticadas no período compreendido entre o início da vigência do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, e o dia 9 de Março de 1986 e produz efeitos a partir desta última data», o que abrange todo o período de vigência dessa diploma e parte do período de vigência do diploma que se lhe seguiu. Qualquer distinção fundada no critério da referência da punição a um desses diplomas surge, assim, como um artifício de carácter formalista.

Enfim, a eventual preclusão do direito de requerer a substituição, estabelecido no n.º 1 do artigo 16.º do primeiro diploma, é contrariada pelo artigo 17.º do segundo [referimo-nos às duas leis de amnistia em análise], já que este nitidamente se quis aplicar às penas de demissão aplicadas ao abrigo do Estatuto de 1984, tal como se dispunha naquele primeiro artigo. O mesmo é dizer que a lei de amnistia de 1991 relevou o efeito preclusivo da lei de 1986, assim querendo abrir nova possibilidade de requerer a substituição aos interessados que eventualmente se não tenham prevalecto da anterior.

Mais: contrariamente ao que dispunha o artigo 16.º, n.º 2, da Lei, amnistiadora, n.º 18/86, a disposição homóloga da lei de 1991 (artigo 17.º, n.º 2), nem sequer estabeleceu um termo inicial no tocante à prática das infracções abrangidas: passou a estender a medida de clemência às infracções praticadas até 25 de Abril de 1991. Se quisesse restringir a medida às infracções praticadas depois da entrada em vigor do Estatuto de 1984 (por hipótese, porque as teria já considerado abrangidas na amnistia de 1986), ao legislador não faltariam os termos adequados.

A solução legislativa está, aliás, de acordo com a peculiar natureza das leis de amnistia, que não obedecem a critérios rígidos quanto aos factos abrangidos, à extensão e aos efeitos.

Embora preferentemente estudada pelos penalistas, a natureza da amnistia vale certamente para outras áreas do direito sancionador ou punitivo.

Tem-se dito, a propósito, que o direito de amnistia é matéria extremamente heterogénea, não existindo qualquer disposição legal e permanente que precise as condições, a extensão e os efeitos da instituição. Cada lei de amnistia basta-se a si própria e não pode ser interpretada com referência a outros textos da mesma natureza: o que a nova lei de amnistia decidiu pode ser alterado pelas leis seguintes.

Embora a aplicação retroactiva das leis de amnistia seja, na prática, e com alguma frequência, reduzida, admitindo-se que a condenação deixe subsistir, apesar delas, alguns efeitos, nada impede que uma lei decida de outra maneira e na medida em que o órgão legislativo competente para a decretar assim o entenda.

Afinal, a amnistia repousa sempre sobre uma ficção, dado que os factos a que se aplica não podem ser suprimidos, quando muito podem desaparecer as suas normais consequências jurídicas.

No que particularmente respeita às infracções disciplinares, o velho axioma, de que a amnistia não tem aí cabimento, tem sido progressivamente abandonado a partir dos alvares do presente século, passando a ser abrangido um vasto leque de categorias profissionais, mesmo para além dos funcionários e agentes públicos — não sem que se questione, na doutrina, a decisão de estender o «esquecimento» às correspondentes sanções.

(Cf., sobre o que se deixa dito, entre outros, o *Traité de droit criminel — Procédure pénale*, de Roger Merle e André Vitu, 2.ª ed., pp. 778 e segs.).

Por outro lado, e como acontece entre nós, a concessão de amnistia é uma prerrogativa do poder legislativo e, como acto essencialmente político, é essencialmente insindicável quanto à sua oportunidade e quanto à sua extensão, bem como quanto à determinação dos seus efeitos (neste sentido, cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., revista, de Gomes Canotilho e Vital Moreira, p. 650).

Sendo assim, nada impedindo que o legislador decida da extensão e do âmbito das amnistias que entende decretar, mesmo em relação a factos e comportamentos ou sanções já abrangidos por leis anteriores da mesma natureza, não pode causar estranheza que, como no caso a que se refere o presente recurso, uma lei posterior repita disposições da anterior, no sentido de facultar aos interessados o direito de requerer a substituição de uma pena disciplinar por outra menos grave, desse modo passando deliberadamente por cima de eventual efeito preclusivo do não uso desse direito em tempo oportuno, nos termos da lei precedente.

Não decidindo assim, isto é, que o artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, não era aplicável no caso da recorrente e sem que se tenha invocado ou questionado a não verificação do requisito do condicionalismo exigido pelo Estatuto da Aposentação para a aplicação da pena de aposentação compulsiva, pelo que se presume verificado, o despacho impugnado enferma de vício de violação de lei.

Termos em que, concedendo provimento ao recurso, anulam o despacho de 12 de Dezembro de 1991, do Secretário de Estado da Segurança Social.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — Manuel António Lopes Rocha (relator) — António Fernando Samagaio — João Vaz Rebordão (vencido)

nos termos da declaração de voto junta). — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Declaração de voto

Continuo a entender, tal como constava do meu projecto de acórdão em que fiquei vencido, que se devia negar provimento ao recurso.

Na verdade, os factos cometidos pela recorrente e constantes da acusação formulada no processo disciplinar ocorreram na vigência do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, pelo que foi ao abrigo deste Estatuto que, por força do disposto no artigo 2.º do Código Penal, aplicável subsidiariamente ao processo disciplinar, foi aplicada a pena de demissão à recorrente.

Ora, o artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 23/91 é bem expresso ao dizer que «as penas de demissão ao abrigo do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, ou a funcionários ou agentes com estatuto especial ou decretadas acessoriamente a condenação criminal serão substituídas por aposentação compulsiva ou passagem à reforma [...]».

Não se refere, pois, esta disposição senão «às penas de demissão aplicadas ao abrigo do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, excluindo, portanto, as que foram aplicadas ao abrigo de qualquer outro estatuto disciplinar, nomeadamente do aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79».

A interpretar-se aquela disposição no sentido de que abrange todas as penas de demissão aplicadas ao abrigo de qualquer outro Estatuto Disciplinar que anteriormente ao aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84 tivesse vigorado, não se encontra na letra da lei um mínimo de correspondência verbal que permita considerar ter sido esse o pensamento legislativo, sendo certo também que se terá de presumir que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados — artigo 9.º do Código Civil. — *João Vaz Rebordão*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Deferimento tácito. Projectos e obras de urbanização. Sentença com valor de alvará.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A falta de decisão, nos prazos consentidos pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 398.º do Decreto-Lei n.º 400/84, implica o deferimento tácito do pedido, nos termos do artigo 81.º daquele diploma legal.*
- 2 — *Para que uma sentença tenha o valor de alvará, necessário se torna que o respectivo recurso contencioso de anulação seja instruído, de entre outros, com os documentos comprovativos da prestação de caução a que se refere a alínea c) do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 400/84, e do depósito das taxas devidas pelo licenciamento, à ordem*

da respectiva câmara municipal — alíneas c) e f) do artigo 51.º do citado diploma.

Recurso n.º 30 482, em que são recorrentes a Câmara Municipal da Nazaré e Norpraia — Sociedade de Investimentos Turísticos e Construção, L.^{da}, e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — *a)* Norpraia — Sociedade de Investimentos Turísticos e Construção, L.^{da}, com sede na Quinta de Santo António, em Coruche, apresentou no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra dois recursos contenciosos nos quais pretendia a anulação:

Do despacho do presidente da Câmara Municipal da Nazaré de 28 de Junho de 1989, que indeferiu o requerimento em que aquela Sociedade pedia a emissão de alvará de licenciamento de obras de urbanização e a liquidação das correspondentes taxas, a levar a efeito na Tapada do Sítio, na Nazaré, e destinadas a um parque de diversões aquáticas. Como fundamento invocou, essencialmente, o deferimento tácito do pedido de aprovação do respectivo projecto de obras de urbanização.

Solicitou ainda que à sentença anulatória, que em tal sentido fosse proferida, se conferisse o valor de alvará, de harmonia com o previsto no artigo 50.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro. (Processo n.º 210/89).

Do despacho do presidente da Câmara Municipal da Nazaré, de 31 de Julho de 1989, que determinou o embargo das obras de urbanização efectuadas pela Sociedade recorrente e da ratificação do referido embargo, notificado pelo ofício de 1 de Setembro de 1989. (Processo n.º 229/89).

b) Por douto despacho de fl. 139 v.º do último destes recursos, foi determinada a sua apensação àquele outro, nos termos do disposto nos artigos 38.º e 39.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

c) A fls. 115 e seguintes do processo principal decidiu-se rejeitar o recurso do acto de ratificação do embargo, não declarar extinta a instância por impossibilidade superveniente da lide quanto ao recurso do despacho de 31 de Julho de 1989 do presidente da Câmara Municipal do Nazaré, que ordenou o embargo das obras, e não anular o acto que ordenou esse embargo. (Processo n.º 229/89).

Decidiu-se ainda anular o despacho de 29 de Junho de 1989, mas não conferir valor de alvará à sentença que em tal sentido foi proferida (Processo principal n.º 210/89).

d) Do assim decidido vêm interpostos dois recursos:

O primeiro, deduzido pela Câmara Municipal da Nazaré na parte em que revogou o despacho de 29 de Junho do seu presidente (fl. 131).

O segundo, interposto pela Norpraia, na parte em que não conferiu valor de alvará a essa sentença (fl. 133).

e) No seu recurso e alegações apresentadas, a Câmara Municipal da Nazaré concluiu:

«O Juiz *a quo* não tomou em consideração na matéria de facto o alegado nos artigos 44.º, 76.º e 77.º da contestação;

Tal matéria tem interesse para a decisão da causa;

Como tal, deverá ter sido incluída na matéria que se considerou provada — por resultar do próprio processo administrativo — ou levada ao questionário a elaborar;

O despacho ora recorrido contém em si a revogação do deferimento tácito, se porventura este se tivesse formado;

Há incompatibilidade entre o acto que nega a passagem de alvará com fundamento na inexistência de deferimento tácito e o deferimento tácito;

Ao pedido de licenciamento de obras de urbanização não precedido de processo de loteamento é aplicável, por analogia, a obrigação de instruir o processo com a prova de legitimidade substancial do requerente e possibilidade da notificação a este para completar a instrução do processo;

Sendo igualmente aplicável a regra de que, em tal caso, o prazo para a Câmara se pronunciar se conta da data em que o requerente complete a instrução do processo;

Há lugar a prévia licença de loteamento sempre que se pretenda construir numa parcela de um prédio, que é, para tal efeito, perfeitamente demarcada do restante do prédio;

No caso dos autos pretende-se construir um empreendimento turístico numa parcela de 4 ha, perfeitamente demarcada, que faz parte de um prédio com mais de 20 ha;

Sendo certo que se indicia que se pretende construir na restante parcela;

E que não há coincidência entre o requerente da licença e o proprietário do prédio onde se integra tal parcela;

Consequentemente, no caso, há obrigatoriedade de prévio loteamento;

Pelo que ou nem se pode falar em deferimento tácito ou este pode ser 'revogado', invocado a todo o tempo;

Não o tendo assim decidido, a aliás douta sentença violou, entre outros, os artigos 845.º do Código Administrativo, 37.º, 6.º, 10.º, n.º 1, alínea *a*), 3.º e 4.º, 11.º, n.º 1, 23.º, 33.º, 1.º e 65.º do Decreto-Lei n.º 100/84, 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo e 88.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84.»

Tudo para se solicitar, nesta parte, a revogação da sentença.
f) A Norpraia contra-alegou para concluir que a douta decisão recorrida, na parte em que anulou o despacho de 29 de Junho de 1989, que recusou a emissão de alvará, não violou qualquer norma legal (fl. 158).

g) No seu recurso e alegações produzidas, a Norpraia veio a concluir do modo que se segue:

«Resulta dos autos que a recorrente requereu em 16 de Junho de 1989 não só a emissão de alvará como a fixação de caução e a liquidação das taxas e outras garantias que fossem devidas;

E que esse pedido não foi satisfeito, razão pela qual não pode ser prestada a referida caução e pago ou depositado o valor correspondente às referidas taxas;

Não sendo pois a referida falta imputável à recorrente mas à entidade recorrida, já que aquela não poderia proceder a 'autofixação' da caução ou 'autoliquidação';

Tendo a recorrente formalmente declarado em requerimento e nos autos estar pronta para proceder à prestação e pagamento logo que fosse notificada da fixação de caução e liquidação das taxas ou quantias devidas;

Assim sendo, a falta de prévio depósito dessas quantias não podia obstar a que à sentença fosse conferido valor de alvará, como decidiu na douta sentença recorrida;

O disposto no artigo 51.º, alíneas *e*) e *f*), do Decreto-Lei n.º 400/84 tem de merecer uma interpretação restritiva, no sentido de os documentos nessas alíneas mencionados só serem exigíveis quando tiver sido previamente recusada, pela entidade recorrida, a actuação que lhe tenha sido pedida no sentido da fixação de caução e liquidação de taxas, ou seja, quando tal falta não for imputável à própria entidade recorrida;

Um entendimento literal desse preceito que rejeitasse tal restrição envolveria um prémio à entidade recalcitrante, penalizaria o particular, cujos interesses a inovação do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 400/84 pretendeu acautelar, e conduziria à inutilização prática do mecanismo de garantia dos direitos dos administrados por essa via introduzido;

A aliás douta decisão recorrida perfilhou uma interpretação errónea do disposto no artigo 51.º, alíneas *e*) e *f*), do Decreto-Lei n.º 400/84, que por isso violou, ao entender que a exigência dos documentos aí enumerados era aplicável ao caso dos autos, e ao recusar, como consequência, conferir à sentença o valor de alvará.»

Tudo a permitir, no entendimento da recorrente, que se revogue, ou substitua, ou se ordene, a sua reforma, por este Supremo Tribunal, como termina por solicitar.

h) Contra-alegou a Câmara Municipal da Nazaré, nos termos que expende a fls. 59 e seguintes, perfilhando se negue provimento ao recurso interposto pela Norpraia.

l) Nesta instância, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no duto parecer de fl. 168, é de opinião que a «sentença fez correcta apreciação dos factos e interpretação e aplicação do direito e não merece censura. Assim, e pela improcedência das conclusões das alegações, deve ser negado provimento ao presente recurso».

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

II — Resulta dos autos que a decisão pronunciada sobre a matéria constante do processo apenso n.º 229/88 não constitui objecto dos presentes recursos, tendo-se as partes conformado com o que, sobre a questão ali discutida, veio a ser decidido na 1.^a instância.

E em relação a elas o tribunal *a quo*, com base no que consta dos documentos juntos e do processo instrutor, teve como provado o seguinte.

Matéria de facto:

a) Em 6 de Junho de 1988, a Norpraia apresentou na Direcção-Geral de Turismo um pedido de aprovação da localização e do projecto de um parque de diversões aquáticas a levar a cabo na Tapada do Sítio, em Nazaré;

b) Com esse pedido foram apresentados os projectos de obras de urbanização requeridos pelo empreendimento;

c) Esse pedido foi aprovado, após alterações ao projecto, por decisão da Direcção-Geral de Turismo, comunicada à Norpraia em 16 de Dezembro de 1988;

d) Em 20 de Janeiro de 1989, a Norpraia requereu à Câmara Municipal da Nazaré o licenciamento das obras de urbanização do empreendimento;

e) Por ofício de 8 de Fevereiro de 1989 foi notificada de que deveria apresentar documento comprovativo da «posse do terreno objecto da operação» para que o pedido respeitante às obras de urbanização pudesse ser apreciado. Mais foi notificada de que do processo não constava ainda documento emitido pela Direcção-Geral de Turismo

comprovativo da aprovação da localização e projecto do parque de diversões;

f) Por officio de 20 de Fevereiro de 1989, a Direcção-Geral de Turismo comunicou à Câmara Municipal da Nazaré que o estudo da localização e o projecto do empreendimento tinham merecido aprovação;

g) Em 7 de Março de 1989, a Norpraia juntou ao processo certidão da inscrição matricial do prédio e informou estar em curso processo tendente à sua inscrição na Conservatória do Registo Predial de Alcobaca a favor da Confraria de Nossa Senhora da Nazaré;

h) Fez esta junção e esclarecimento protestando que o fazia por espírito de cooperação;

i) Por despacho de 23 de Março de 1989, comunicado à Norpraia, o presidente daquela Câmara Municipal prorrogou o prazo de apreciação do pedido por mais 20 dias;

j) Em 16 de Março de 1989, a Norpraia, sublinhando o entendimento de que não havia quaisquer documentos em falta, solicitou a indicação concreta do que julgasse faltar;

l) Em 28 de Março do mesmo ano, a Câmara Municipal da Nazaré deliberou solicitar parecer sobre questões suscitadas pelos serviços camarários no processo de obras de urbanização à Comissão de Coordenação de Lisboa e Vale do Tejo;

m) Em 16 de Junho de 1989, a Norpraia apresentou um requerimento naquela Câmara, invocando o deferimento tácito do projecto de obras de urbanização e pedindo a emissão do alvará de licença e a liquidação das correspondentes taxas;

n) O chefe da Divisão Administrativa daquela Câmara elaborou uma informação sobre o dito requerimento nos termos que se transcrevem:

[...] «Parece-me que se mantém, por parte da requerente, grande confusão sobre a questão da titularidade, porquanto, e até hoje, ninguém pôs em dúvida que o prédio a urbanizar seja propriedade da Confraria de Nossa Senhora da Nazaré, mas, ao contrário, foi este entendimento, logo conhecimento, como resulta da declaração já constante do processo anterior, que é impeditivo de que o processo de urbanização para ser licenciado com titularidade diferente, dado o seu enquadramento legal no Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro.»

«Cumpre-me ainda chamar a atenção que, para além dessa questão, continuam sem resolver os restantes aspectos de ordem administrativa e técnica que por não terem sido satisfeitos continuam a comprometer o normal desenvolvimento do processo.»

«No parecer apenso ao requerimento, o Dr. Alberto Costa ignora, completamente, o facto de os requerentes não serem os proprietários do terreno que querem urbanizar e no âmbito do qual têm que doar as infra-estruturas públicas.»;

o) Sobre esta informação, o presidente da Câmara proferiu, em 29 de Junho 1989, o seguinte despacho: «Concordo. Transmita-se à requerente.»;

p) O alvará requerido não foi emitido.

Perante esta factologia e o teor da douta decisão recorrida, vejamos as soluções que os recursos apresentados merecem, começando pelo recurso interposto pela Câmara Municipal da Nazaré.

Como da matéria de facto resulta, a Norpraia apresentou na Câmara Municipal da Nazaré, em 16 de Junho de 1989, um requerimento

a solicitar a emissão de alvará de licença de obras de urbanização e a liquidação das correspondentes taxas, invocando o deferimento tácito de aprovação do respectivo projecto que ali havia requerido em 20 de Janeiro de 1989, para a construção de um parque de diversões aquáticas, a levar a efeito na Tapada do Sítio, Nazaré.

Pelo despacho contenciosamente recorrido, de 29 de Junho daquele ano, constante das alíneas n) e o) supra-expostas na matéria de facto, foi indeferido tal pedido, sustentando a Câmara, ora recorrente, que o deferimento tácito de aprovação do projecto de obras de urbanização se não havia produzido ou, a tê-lo sido, fora implicitamente revogado pelo despacho recorrido. A douta sentença, contudo, não sufragou nem um nem outro destes entendimentos.

Daí o presente recurso que se nos afigura sem fundamento razoável a sustentá-lo, como se passará a demonstrar.

Se é certo que o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 fixa a regra geral, determinando que o silêncio da Administração não produz, sobre pretensão formulada, um acto tácito de deferimento, haverá que ver, em cada caso, se a lei empresta ao comportamento silente da Administração valor diferente de um indeferimento presumido, dada a relatividade do princípio constante daquele normativo. E a este respeito tem-se presente o comando expresso do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, assim formulado:

«A falta de parecer, aprovação, autorização ou falta de decisão sobre recurso hierárquico nos prazos fixados no presente diploma interpreta-se como consentimento, sempre que não esteja previsto outro efeito.»

No mesmo sentido se caminhava já no Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, em cujo artigo 13.º se determinava que a falta de parecer ou resolução dentro dos prazos no artigo anterior interpreta-se, para todos os efeitos, como consentimento. O artigo anterior, aqui mencionado, fixava prazos certos para resolução de processos de licenciamentos municipais de obras particulares.

O Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Dezembro, trilhou orientação idêntica. É conhecida a razão que presidiu a tais preceitos, ligada à necessidade de evitar que os processos burocráticos relativos a todas as operações insertas no âmbito da matéria de loteamentos urbanos, como obras de urbanização, se prolonguem no tempo, com toda a carga de consequências anti-económicas e anti-sociais que normalmente acarretam.

Aliás, toda a economia geral do Decreto-Lei n.º 400/84 inculca a ideia de que a fixação de prazos, em igualdade de circunstâncias, tanto para os pedidos de loteamento como para os de aprovação de projectos de obras de urbanização, visa o deferimento tácito com a ultrapassagem dos prazos consignados para a resolução, tendo como objectivo primordial imprimir maior eficácia prática ao funcionamento da máquina administrativa.

Ora, a Câmara tinha o prazo de 45 dias para se pronunciar sobre o pedido, prazo esse que foi prorrogado por mais 20 dias, nos precisos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 400/84, a partir do momento em que lhe foi comunicada a aprovação do estudo de localização e do projecto do empreendimento pela Direcção-Geral de Turismo — 23 de Fevereiro de 1989. Tal prazo terminava em 28 de Abril de 1989.

A tanto se não podem opor os argumentos aduzidos pela ora recorrente quando invoca que o processo se não encontrava completo

por se não ter feito prova da propriedade do terreno pela requerente onde se realizariam as operações de urbanização e que faltaria ainda o seu loteamento.

Acontece, contudo, que nos termos dos artigos 37.º e 39.º, confrontados com os artigos 10.º, n.ºs 3 e 4, 20.º, n.ºs 2 e 3, e 32.º, n.ºs 2 e 3, todos do já citado Decreto-Lei n.º 400/84, não se prevê, nesta fase, a notificação da requerente para suprir as deficiências que a Câmara apontou quanto à propriedade do terreno para o qual se solicitou a aprovação do projecto de obras de urbanização.

Acresce, por outro lado, que se não impunha o prévio loteamento deste nas condições requeridas.

Aliás, o artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 400/84 é elucidativo quando indica os casos taxativos que possibilitam às câmaras municipais indeferir os pedidos de aprovação dos projectos das obras de urbanização, nos quais se não incluem os que invoca.

Realce-se, por outro lado, que no seu requerimento inicial, como resulta e consta do processo instrutor, a Norpraia invocava a condição de locatário do terreno e local para que pediu a aprovação do projecto, juntando três declarações da proprietária a autorizar a construção do parque de divertimentos aquáticos, a proceder ao alargamento e prolongamento da estrada que ligaria este à estrada da praia das Paredes e a autorizar a descarga de água dos tanques para terrenos da dita propriedade.

Tais documentos integrariam, sem dúvida, e constituiriam a prova da legitimidade da requerente para o fim visado.

E que assim o entendeu a Câmara Municipal resulta da prorrogação do prazo de 45 dias, após o recebimento da aprovação da localização e do projecto do empreendimento pela Direcção-Geral de Turismo, por mais 20 dias. Na verdade, como se salienta na douta sentença recorrida, só é possível prorrogar um prazo que se tenha iniciado.

De tudo o exposto resulta que a falta de decisão, no prazo legalmente consentido, se deve interpretar como consentimento da parte da entidade decidente.

Mas terá esse deferimento tácito sido revogado implicitamente pelo despacho recorrido, como se defende nas alegações produzidas? A resposta afigura-se-nos claramente negativa.

Embora a revogação dos actos administrativos não careça de ser explícita, podendo operar-se sem qualquer referência ao acto revogado, torna-se essencial que produza efeitos incompatíveis com o regime jurídico estabelecido para o acto anterior. Só nesse caso se estará no domínio da revogação implícita. Para tanto, a prática do acto revogatório há-de ter por objecto imediato pôr termo à vigência do acto administrativo anteriormente praticado, visando a sua própria destruição, com eliminação dos efeitos que poderia produzir.

Como se vincou na douta sentença sob censura, «correspondendo o acto de aprovação do projecto de obras e o acto de emissão da correspondente licença a tipos legais de actos de conteúdo diferente, não pode sustentar-se que o despacho de 29 de Junho de 1989 — que simplesmente consiste na recusa de emissão da licença — tenha efeitos juridicamente incompatíveis com os efeitos do deferimento tácito do projecto de obras de urbanização».

O acto que seria objectivamente incompatível com este seria o que, embora sem declaração revogatória, indeferisse expressamente o pedido de aprovação.

Acresce que o acto de emissão da licença (ou a sua recusa) não tem os mesmos pressupostos e conteúdo que o acto de aprovação do projecto de obras. Daí que seja tratada como ilegal a simples recusa de emissão de alvará de licença de obras cujo projecto esteja aprovado, nos termos do artigo 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/70 e do artigo 50.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 400/84.

Finalmente, a simples interpretação literal da informação dos serviços sobre que recaiu o despacho contenciosamente recorrido, para cujos argumentos e fundamentação se reenviou o alicerce deste, imporá a mesma conclusão.

Bastará ter em conta o que foi explanado a fls. 125 v.º e 126, que se subscreeve inteiramente, para se concluir que, no caso, se não pretendeu revogar esse deferimento tácito.

Haja em vista que o alvará não foi passado precisamente porque se partiu da premissa e se considerou não ter formado acto tácito de deferimento de aprovação do projecto de obras de urbanização e que, por consequência, não havia lugar à sua emissão.

O parecer que recaiu em tal informação é ainda a prova dos motivos da decisão, quando nele se refere que «o deferimento tácito só pode ter lugar quando um processo se encontre devidamente instruído ou tal resolução pode ser tomada nos termos legais» — o que, no entendimento dos serviços, não era o caso.

Nem os termos do acto recorrido, nem o tipo legal do acto, nem as circunstâncias histórico-ambientais em que o acto foi produzido, nem tão-pouco os motivos que levaram a ora recorrente a actuar como actuou permitem interpretá-lo como revogatório, ainda que implicitamente, do deferimento tácito de aprovação do projecto de obras.

Termos em que o acto recorrido, recusando a emissão do alvará suscitado, violou o disposto nos artigos 49.º, n.º 1, 39.º e 81.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 400/84, como bem se decidiu na sentença recorrida, que, pela improcedência das alegações de fls. 135 e seguintes, não merece qualquer censura.

Recurso de fl. 133.

A recorrente, Norpraia, pretendeu que à sentença fosse atribuído o valor de alvará cuja emissão fora recusada pela Câmara Municipal da Nazaré, pedido esse que não veio a obter provimento pela sentença de fls. 115 e seguintes.

Daí, este novo recurso.

Afigura-se-nos sem qualquer razão, pesem embora os argumentos aduzidos nas bem elaboradas alegações de recurso.

É que o artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 400/84, para tal efeito, torna obrigatório que o respectivo recurso contencioso seja instruído, de entre outros elementos, com os documentos comprovativos da prestação de caução, a que se refere a alínea c) do seu artigo 41.º, e do depósito das taxas devidas pelo licenciamento, à ordem da Câmara [cf. as alíneas e) e f) do referido artigo 51.º].

Tais requisitos, sendo verdadeiras condições de procedência do recurso na sua vertente constitutiva, obstará a sua falta a que se confira valor de alvará à sentença pronunciada que se restou, legalmente, pela anulação do indeferimento da sua emissão. A emissão do alvará há-de resultar do acatamento ou da execução do julgado.

E nem se poderá invocar a impossibilidade de cumprimento desses pressupostos se se tiver em conta que tanto o montante da caução como o das taxas devidas podem ser determinados pelas partes com

independência de prévia fixação, determinação ou liquidação pelas câmaras.

O montante da caução não poderá ser inferior ao custo das obras de urbanização, previsto no orçamento geral do respectivo projecto, tal como se determina na alínea c) do artigo 51.º e alínea c) n.º 1 do artigo 41.º, ambos do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro.

Quanto ao montante das taxas devidas, podia ele ter sido calculado de acordo com os critérios fixados no regulamento das taxas municipais da Nazaré.

Não violou, pois, a douta sentença recorrida os citados artigos 50.º e 51.º do Decreto-Lei n.º 400/84, improcedendo as conclusões deste recurso.

Por todo o exposto, acorda-se em negar provimento a ambos os recursos interpostos.

Custas pela recorrente Norpraia, por ter decaído quanto ao recurso de fl. 133, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000\$ e 20 000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *Artur Joaquim Faria Maurício*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso (extemporaneidade). Acto administrativo (objecto do recurso contencioso). Juízo de mérito (baixa do processo ao tribunal administrativo de círculo).

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não se verifica a excepção da caducidade do direito ao recurso contencioso se falta o registo do correio dos actos de notificação dos despachos, do presidente e do vereador de uma câmara municipal, e não há controlo das datas de recebimento do expediente que não têm registo postal, sendo inatacável a invocação das datas feita pelo interessado.*
- 2 — *Se o indeferimento constante do despacho do vereador, inscrito no mesmo processo e quanto à pretensão inicial do interessado de obter o licenciamento de uma construção, nada inovou relativamente ao indeferimento primeiro do presidente da câmara, um e outro provindos do mesmo órgão da pessoa colectiva, a câmara municipal, é o acto do presidente que reveste todos os elementos próprios de um acto administrativo, passível de objecto de recurso contencioso.*
- 3 — *Não se apreciando na sentença do tribunal administrativo de círculo a legalidade ou ilegalidade do despacho do presidente da câmara, por se considerar que era ele, e*

não o despacho do vereador, o acto administrativo contenciosamente inimpugnável, há que ordenar a baixa do processo para que se profira um juízo quanto à legalidade ou ilegalidade daquele despacho.

Recurso n.º 30 570, em que são recorrente o presidente da Câmara Municipal de Coimbra e recorrido António Maurício Tinoco. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — O vereador do Serviço de Obras da Câmara Municipal de Coimbra veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, de 20 de Junho de 1991, que julgou «improcedente o recurso (o recurso contencioso interposto pelo recorrido, António Maurício Tinoco, com os sinais identificadores dos autos) dirigido contra o despacho do Sr. Presidente da Câmara de 19 de Agosto de 1988, e procedente relativamente ao acto de 21 de Março de 1990, do Sr. Vereador do Serviço de Obras e Urbanização da Câmara Municipal de Coimbra, que indeferiu o pedido de licenciamento da construção apresentado pelo recorrente em 24 de Setembro de 1987» [«pelo que, por falta de fundamentação (artigo 1.º, n.º 1, alínea d), n.º 2 e n.º 3 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho), e violação de lei (artigo 12.º, n.º 1, alínea b), e artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, e artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, decreto a sua anulação» — acrescenta o M.º Juiz *a quo*].

Na base do julgado está a consideração essencial de que «o acto de 21 de Março de 1990 não tem qualquer fundamentação jurídica», e, «fazendo eco do Decreto-Lei n.º 400/84, para fundamentar um projecto de loteamento não solicitado, o acto do Sr. Vereador violou a lei por erro nos pressupostos fáctico-jurídicos» [e antes o M.º Juiz *a quo* iniciou «a pronúncia sobre questões suscitadas obstativas do conhecimento do objecto do recurso», para concluir que não há, «todavia e manifestamente, no caso *sub judice*, qualquer excepção decorrente do artigo 55.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)», e pela «razão única de que o acto de 19 de Agosto de 1988, do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, não é definitivo, mas visou o requerimento do recorrente de 12 de Maio de 1988, solicitando decisão urgente sobre o licenciamento requerido», tratando-se «de acto não constitutivo, mas meramente declarativo [...], que não produziu quaisquer efeitos jurídicos relativamente à pretensão inicial de licenciamento»].

2 — Nas suas alegações, apresentadas pela Câmara Municipal de Coimbra, concluiu assim o vereador recorrente:

«1.ª Há que considerar provado, com recurso às presunções de facto, que o ora recorrido recebeu o ofício n.º 4697 até ao 3.º dia útil após a sua expedição;

2.ª A falta de menção de subdelegação de poderes na notificação constitui mera irregularidade que não prejudica o direito de recurso do administrado;

3.ª O meio processual acessório da intimação para passagem de certidão não faz caso resolvido sobre a tempestividade do uso da faculdade conferida pelo artigo 31.º, n.º 2, da LPTA;

4.^a O despacho do vereador do Pelouro de Obras é meramente confirmativo do despacho do presidente da Câmara;

5.^a Este último despacho é constitutivo de direitos;

6.^a O despacho do vereador do Pelouro de Obras está fundamentado de facto e de direito;

7.^a É nulo e de nenhum efeito o deferimento, expresso ou tácito, do pedido de licenciamento para construção inexistindo prévia licença de loteamento quando esta seja legalmente imposta;

8.^a Não o tendo assim decidido, a sentença recorrida violou, entre outros, os artigos 349.º do Código Civil, 31.º da LPTA e 268.º, n.º 4, da Constituição da República, 83.º e 31.º, n.º 2, 85.º, 25.º e 55.º da LPTA, 51.º, n.º 2, alínea e), 52.º, n.ºs 2 e 3, e 84.º do Decreto-Lei n.º 100/84, 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, 13.º, 15.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 166/70 e 1.º, 57.º, 58.º, 60.º e 65.º do Decreto-Lei n.º 100/84.»

3 — Também apresentou alegações o ora recorrido, António Maurício Tinoco, limitando-se a concluir que, «porque não foram violados os dispositivos apontados na conclusão 8.^a da alegação da Câmara recorrente, deverá ser negado provimento ao presente recurso, confirmando-se *in integrum* a douta sentença impugnada».

4 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «o recurso merece provimento, devendo a sentença recorrida ser revogada, por errada interpretação e aplicação da lei».

Isto porque, e no essencial:

O «recurso contencioso deveria [...] ter sido rejeitado no que respeita a este acto (o despacho do vereador do Serviço de Obras e Urbanização de 21 de Março de 1990), por se tratar do acto confirmativo do despacho de indeferimento do pedido de licenciamento da mesma obra, da autoria do presidente da Câmara Municipal de Coimbra de 15 de Agosto de 1988». («Efectivamente, ambos os despachos incidiam sobre pretensão de conteúdo idêntico — aprovação de projecto da mesma obra —, indeferindo-a; é irrelevante que, num caso, o despacho seja do presidente da Câmara e, no outro, de um vereador, pois a competência exarada é a mesma, como bem salienta o recorrente» —, acrescenta-se no parecer, para concluir ainda que o despacho do presidente da Câmara «se pronunciou com carácter final sobre a pretensão formulada pelo recorrente, indeferindo-a».

A decisão recorrida, «ao considerar o despacho de 21 de Março de 1990 como insuficientemente fundamentado, também não fez correcta aplicação do direito», pois não parecendo «acertado invocar a existência de deferimento tácito, quando está em causa a existência de um acto nulo», não houve, pois, «revogação do deferimento tácito mas indeferimento expresso», o qual «se deverá considerar suficientemente esclarecedor sob o ponto de vista factual e jurídico, tendo em atenção o tipo legal de acto que estava em causa».

5 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.^{mo} Juiz *a quo* considerou que, «em sede factual, apura-se, apenas, o seguinte»:

«1) Em 24 de Setembro de 1987, o recorrente entregou nos serviços da recorrida um requerimento pedindo a aprovação de um projecto de construção para uma moradia a edificar em terreno pertencente ao recorrente, sito no Ribeiro da Póvoa, freguesia de São Martinho do Bispo, Coimbra;

2) Em 24 de Março de 1988, o Sr. Director do DAV (Sul) exarou o seguinte: «À DOVS, a fim de, como consequência de n/ informação

de 10 de Março de 1988, avaliar a situação local e encetar uma possível acção de gestão urbanística.»

Em 14 de Março de 1988, havia sido exarado o seguinte: «Relativamente aos esclarecimentos pretendidos pelo Ex.^{mo} Director do DAV (Sul) lembramos que: a) Desconhecemos se o lote em causa faz parte de algum loteamento clandestino, pese embora a existência de diversas construções existentes e em curso nas imediações, servidas pelas mesmas vias de acesso. Todavia, talvez o esclarecimento por nós sugerido, no ponto 2 da informação n.º 325/86/87, possa vir a fornecer novos elementos acerca do assunto.»;

3) Em 4 de Maio de 1988 a Divisão de Gestão Urbanística do Sul lançava a seguinte informação: «[...] tendo em atenção o despacho de 24 de Março de 1988: 1 — Efectivamente, as confrontações expressas na certidão da Conservatória do Registo Predial não condizem com as reais confrontações que se inferem da planta da localização apresentada pelo requerente. 2 — Compulsado o registo cadastral dos terrenos existente nesta Divisão para a parte respeitante à extensão edificada confirmante e face ao teor das informações emitidas pelo CCV e pelo DGVS para processos relativos a parcelas de terreno que se integram na área representada na folha n.º 4 do processo com registo n.º 22 363/87 [...], presumimos que se esteja na presença de um loteamento clandestino. A ser verdade, poder-se-á estar perante um caso possível de ser abrangido pelo aplicação do disposto no regime legal, com todas as consequências daí decorrentes, nomeadamente: a) instauração de ‘processos-crime’ ao loteador clandestino; b) nulidade das acções que impendem sobre o terreno, nomeadamente no que respeita às escrituras de transmissão, registos na Conservatória do Registo Predial, licenciamentos produzidos pela Câmara Municipal de Coimbra. 3 — De momento entende-se prudente obter por parte do sector da fiscalização um historial resumido quanto à legalidade das edificações que se inserem no terreno identificado na planta que anexamos [...] 4 — Cautelamente, e antes que a Câmara Municipal de Coimbra solicite à Conservatória do Registo Predial de Coimbra um esclarecimento oficial, quanto ao modo como foram instruídos os pedidos de destaque para registo das diversas parcelas do terreno, sugerimos que se obtenha o parecer do departamento jurídico. 5 — Somente após o esclarecimento dos factos aduzidos, se entende pertinente o desenvolvimento de uma possível acção de gestão urbanística por parte desta Divisão. *Nota importante.* — Saliente-se ainda que confrontando a planta de localização constante do processo, em nome de Carlos Joaquim Meco, e registado nesta Câmara com o n.º 1619, se constata haver sobreposição dos dois terrenos [...];

4) Em 16 de Maio de 1988 o Sr. Director do DAV exarou o seguinte: «Concordo — Solicite-se à fiscalização o levantamento da situação existente c/ indicação das construções existentes e respectivas posições perante esta Câmara Municipal. Em termos de legalidade [...] A este trabalho seguir-se-á, em princípio, um levantamento topográfico devidamente instruído no acesso viário principal, para efeitos de elaboração de um eventual estudo de reordenamento local. A DOES deverá ainda esclarecer o problema posto na *nota* constante da precedente informação.»;

5) O recorrente entregara, em 12 de Maio de 1988, requerimento para aprovação urgente do pedido por o atraso poder inviabilizar o empréstimo bancário solicitado para financiar a construção, e sobre este foi lançado o primeiro dos despachos ora impugnados, nos se-

guintes termos: *Indeferido, conforme parecer do director do DAV-Sul, de 16 de Maio de 1988, dado na contracapa do processo, de cujo teor se deve dar conhecimento ao requerente. Em seguida, proceda-se em conformidade com o despacho do mesmo director, da mesma data, exarado na informações n.º 186/88 da DAUS;*

6) Eis o teor do parecer aludido, exarado na contracapa do processo: «Julgamos de indeferir pelo facto de o local não reunir as infra-estruturas mínimas exigíveis por lei e ainda pelo facto de se verificar sobreposição do lote representado com um outro, propriedade do Sr. Carlos Joaquim Meco, o que deverá ser devidamente esclarecido.»;

7) Pelo ofício n.º 6061, de 24 de Maio de 1988, e sobre a exposição feita em 12 de Maio de 1988 pelo recorrente [5]), foi-lhe emitida a informação: «Informa-se que o processo apresentado se encontra ainda em fase de apreciação, uma vez que a natureza da situação instalada no local carece de desenvolvimento de uma acção de gestão urbanística tendo em vista o reordenamento local.»;

8) Em 10 de Março de 1989, foi exarado o seguinte despacho: «A DAVS, a fim de ser dado cumprimento ao nosso despacho de 16 de Maio de 1988, exarado sobre a informação n.º 186/88, de 4 de Maio, dessa Divisão, face aos novos elementos juntos ao processo (levantamento topográfico e informação e fiscalização).»;

9) Em 22 de Maio de 1989, o Sr. Engenheiro-Chefe de Serviços lançou a seguinte informação: «O local necessita de uma intervenção de gestão urbanística, conforme já anteriormente foi referido.

Nesta data, a Divisão de Gestão Urbanística deste Departamento encontra-se apenas dotada de um elemento [...], não tendo possibilidade de desenvolver actividade do tipo da mencionada, uma vez que o simples despacho de expediente normal não consegue ser feito atempadamente.

Assim, poderá vir a tomar-se uma das opções seguintes:

1 — Dotar a DAVS de mais um elemento técnico — engenheiro civil ou arquitecto — a fim de se ocupar dos aspectos de gestão urbanística corrente. 2 — Cometer à DAV do DPV o encargo do desenvolvimento de acção de gestão urbanística em questão, o que se encontra, no entanto, fora das respectivas atribuições e para o que, certamente, não dispõe de disponibilidade. 3 — Simplesmente, concedeu a aprovação ao projecto ignorando a situação urbanística reinante.»;

10) Submetido o processo à sessão de 17 de Julho de 1989, a Câmara deliberou o seguinte: «Refere-se este processo a construção de habitação em locais que necessitam de intervenção de gestão urbanística, em que, segundo informação do director do Departamento, a Divisão de Gestão não possui capacidade para proceder à elaboração de qualquer natureza.

Neste sentido, foi deliberado, por unanimidade, que o director do Departamento de Administração Urbanística do Sul equacionasse esta questão e no caso de se confirmar que os serviços não possuem capacidade de resposta, para num tempo útil produzir o estudo, que o mesmo fosse encomendado a um gabinete particular.»;

11) Em 2 de Novembro de 1989, era exarado, sob o título «Condições a que deve satisfazer a licença», a seguinte informação: «A reconversão urbanística desta área pressupõe a apresentação e aprovação de um projecto de loteamento, fundamentado na lei, mas muito mais simplificado com vista a não prejudicar mais o ‘urbanizador’.

A prosseguir este entendimento e dado o facto de a Câmara Municipal de Coimbra ter já licenciado edificações dentro desta área, poderia eventualmente aligeirar-se a carga de exigências técnico-legais caso a DOP Sul assim o entendesse.»;

12) Em 7 de Dezembro de 1989, sobre esta informação recaía o seguinte parecer: «Concordo. A ideia é efectivamente simplificar-se o processo sem contudo se perder de vista a obtenção das características mínimas indispensáveis e exigíveis que permitam a integração urbana do conjunto das edificações existentes. Na planta apresentada apenas se propõe a implantação de uma praceta, não se encontrando expressa qualquer proposta no tocante à recuperação urbanística do espaço edificado. Acresce ainda que da referida planta não consta qualquer indicação que permita uma interpretação rigorosa dos elementos da mesma constantes. Em face do exposto julgamos de indeferir.»;

13) Imediatamente ao aludido parecer, e subscrito pela mesma entidade (director do DAV (Sul), foi exarado outro despacho, *datado de 8 de Março de 1990*, com o seguinte teor:

«Relativamente ao despacho do Ex.^{mo} Vereador, exarado na capa do processo, deverá indeferir com base nas disposições contidas no Decreto-Lei n.º 400/84.»;

14) O despacho sobrealudido, exarado na capa, é, justamente, o segundo dos despachos impugnados, proferido pelo Sr. Vereador do Serviço de Obras e Urbanização do recorrido, datado de 21 de Março de 1990, com o seguinte teor: «Indeferido com o fundamento da informação do Sr. Director.»;

15) Pelo ofício n.º 6994, de 26 de Março de 1990, foi dado conhecimento deste despacho assim: «Relativamente ao assunto acima referenciado e para cumprimento do despacho do Sr. Vereador de Obras de 21 de Março de 1990 informa-se V. Ex.^a que o solicitado foi indeferido com base nas disposições contidas no Decreto-Lei n.º 400/84.»;

16) No uso da faculdade contida no artigo 31.º da LPTA, em 21 de Maio de 1990 o recorrente requereu à recorrida certidão de: «requerimento para concessão de licença de construção que deu origem ao processo n.º 22 363/87», «decisão ou decisões proferidas sobre esse requerimento com a menção da data em que foram proferidas e a respectiva fundamentação», «data em que o requerente foi notificado dessa decisão ou decisões»;

17) Em 13 de Junho de 1990, o recorrente pediu judicialmente a intimação à passagem de certidão, que viria a obter em 13 de Setembro de 1990;

18) O despacho aludido em 14) foi proferido «no uso da competência subdelegada pelo presidente da Câmara através do Despacho n.º 142 (Presidência/90), de 5 de Fevereiro, afixado nessa data no átrio dos Paços do Município, tendo a subdelegação sido baseada da mesma competência efectuada por aquela Câmara ao seu presidente, por deliberação de 15 de Janeiro de 1990, publicada no edital n.º 5/90, de 16 de Janeiro.».

6 — Há que começar necessariamente pelas *questões prévias* que o vereador recorrente suscita nas alegações subscritas pela Câmara Municipal e que são a repetição do entendimento expresso perante o juízo *a quo* e aí não obteve acolhimento.

São elas de *duas ordens*:

A caducidade do direito ao recurso contencioso, numa dupla feição: a de que o ora recorrido presuntivamente «recebeu o ofício-notificação

no 3.º dia útil seguinte», o qual foi expedido em 26 de Março de 1990, «muito embora o ofício não tenha sido expedido sob registo»; a de que a «falta de menção de subdelegação de poderes na notificação constitui mera irregularidade» e o «meio processual acessório da intimação para passagem de certidão não faz caso resolvido sobre a tempestividade do uso da faculdade conferida pelo artigo 31.º, n.º 2, da LPTA» (conclusões 1.ª a 3.ª das alegações);

A natureza confirmativa do despacho do vereador recorrente relativamente ao despacho do presidente da Câmara e este «último despacho é constitutivo de direitos» (conclusões 4.ª e 5.ª das alegações).

7 — A matéria da excepção da caducidade do direito ao recurso contencioso não oferece dificuldades e é patente a falta de razão do vereador recorrente.

Na verdade, e como consta dos factos fixados na sentença recorrida — pontos 15) a 18) —, o ofício n.º 6994, datado de 26 de Março de 1990, por via do qual se pretendeu notificar o ora recorrido do despacho do vereador recorrente de 21 de Março de 1990, não foi remetido sob registo do correio, e o mesmo havia já acontecido com o ofício n.º 9697, datado de 20 de Agosto de 1988, relativamente a uma pretensa notificação de um despacho do presidente da Câmara de 19 de Agosto de 1988, tudo em relação ao «processo de construção n.º 22 363/87», originado por um requerimento do ora recorrido para aprovação de um projecto de construção de uma moradia [pontos 1), 2) e 3) da matéria de facto].

A falta do registo do correio deu oportunidade a que o ora recorrido invocasse que nunca recebeu o ofício n.º 9697, tocantemente à notificação do despacho do presidente da Câmara, e que só em 16 de Abril de 1990 teria recebido o ofício n.º 6994, quanto à notificação do despacho do vereador recorrente, usando depois da faculdade prevista no artigo 31.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, que originou o meio processual acessório de intimação para passagem de certidão.

Tal invocação do ora recorrido é inatacável e não se podem fazer funcionar as «presunções de facto» de que se socorre o vereador recorrente, pois é sabido que não têm controlo as datas de recebimento do expediente que não tem registo postal.

Por consequência, o ponto de partida está no que o ora recorrido invoca, do que resulta que nunca tomou conhecimento do ofício n.º 9697, datado de 30 de Agosto de 1988, e que foi na data por ele indicada que recebeu o ofício n.º 6994.

Assim sendo, não pode falar-se em caducidade do direito ao recurso contencioso relativamente ao despacho do presidente da Câmara, que é objecto do recurso contencioso, a par do despacho do vereador recorrente. Quanto a este, a circunstância de, na aparência das coisas, não ter sido respeitado o prazo de um mês fixado no n.º 1 do artigo 31.º citado, não se pode projectar na excepção da mesma caducidade, porque se trata de prazos distintos — o prazo para usar a faculdade do n.º 1 do artigo 31.º e o prazo do recurso contencioso — e no respectivo meio processual acessório, que terminou com o julgamento de extinção da instância, «por inutilidade superveniente da lide», não chegou a questionar-se, nem a decidir-se, a questão da observância daquele prazo de um mês (daí que, como entende o M.^{mo} Juiz *a quo*, se possa falar em caso julgado implícito, quanto à «tempestividade do uso da faculdade conferida pelo artigo 31.º, n.º 2, da LPTA, bem

como a suspensão de prazos decorrente do artigo 85.º da mesma Lei»).

Enfim, nem o decurso de mais de um mês entre as datas de 16 de Abril e 21 de Maio de 1990 — quando o ora recorrido diz ter recebido o ofício n.º 6994 e quando deu entrada na Câmara Municipal de Coimbra o pedido de passagem de certidão relativamente ao processo n.º 22 363/87 — e nem a utilização como «expediente manifestamente dilatatório» do meio processual acessório de intimação para passagem de certidão, à luz dos artigos 31.º e 82.º a 85.º do Decreto-Lei n.º 267/85, podem aqui relevar quanto à matéria da excepção do direito ao recurso contencioso, qualquer que seja o despacho que preencha o seu objecto, nomeadamente o de 21 de Março de 1990.

Com o que impecem as conclusões 1.ª a 3.ª das alegações do vereador recorrente, pois tem de concluir-se pela tempestividade do recurso contencioso, em toda a sua extensão, não merecendo censura o julgado, neste ponto.

8 — Já quanto ao pressuposto processual relativo ao objecto do recurso contencioso, que é preenchido pelos dois já mencionados despachos, a razão parece estar do lado do vereador recorrente, com apoio do parecer final do Ministério Público.

É que, como ficou já dito, a pretensão do ora recorrido originou um só processo administrativo e nele foram sendo prestadas informações e pareceres dos serviços, e nesta sequência, com a entrega de mais um requerimento do interessado, foi proferido pelo presidente da Câmara o despacho de 19 de Agosto de 1988, claramente de indeferimento daquela pretensão [pontos 1) a 6) da matéria de facto fixada na sentença recorrida].

Surgiu, posteriormente, com a data de 21 de Março de 1990, o despacho também impugnado do vereador recorrente, sequencialmente a mais informações e pareceres que passaram a constar do processo administrativo, mas sempre relativamente à mesma pretensão do ora recorrido, e de novo foi esta indeferida.

Tal indeferimento, inscrito no mesmo processo e quanto à pretensão inicial do ora recorrido, nada inovou relativamente ao indeferimento primeiro do presidente da Câmara, um e outro provindos do mesmo órgão da pessoa colectiva, a Câmara Municipal. E não são os elementos burocráticos do processo que servem para caracterizar diferentemente os dois indeferimentos que se sucederam no tempo, sendo que, ao contrário do que sustenta o M.^{mo} Juiz *a quo*, o despacho do presidente da Câmara reveste todos os elementos próprios de um acto administrativo, sendo uma estatuição autoritária de um órgão administrativo, no exercício de poderes públicos, e para resolver o caso concreto. Acto administrativo, neste último sentido, não é o despacho do vereador recorrente, pois não contém a definição de relação jurídico-administrativa em causa, que, aliás, resultava logo definida por via do acto do presidente da Câmara.

Tanto é assim que o recorrente, e bem, confrontado com a existência desse acto através da certidão obtida através do meio processual acessório da intimação, erigiu-o também como objecto do recurso contencioso, apontando-lhe motivos de ilegalidade autónomos.

Com o que procede a conclusão 4.ª das alegações do vereador recorrente, nesta parte havendo que rejeitar o recurso contencioso, por não ser o despacho de 21 de Março de 1990 um acto administrativo que possa preencher o pressuposto processual relativo ao objecto desse recurso.

9 — *Passando*, por último, ao conhecimento do mérito da causa — o plano dos motivos de invalidade ou ilegalidade invocados pela parte recorrente — e face à delimitação marcada ao objecto do recurso contencioso, somos conduzidos a uma dificuldade, porquanto o M.^{mo} Juiz *a quo* posicionou-se só em relação ao despacho do vereador recorrente, exactamente o que já não é objecto daquele recurso. Não há, pois, pronúncia do M.^{mo} Juiz *a quo* relativamente ao despacho do presidente da Câmara, quanto ao fundo da causa, julgando «improcedente o recurso» nessa parte, mas no sentido claro de rejeição dele, o que vale dizer que não foi apreciada em qualquer aspecto a ilegalidade ou legalidade de tal despacho.

Com o que se mostram impertinentes as conclusões das alegações do vereador recorrente que se reportam ao seu despacho de 21 de Março de 1990, querendo demonstrar-se que ele «está fundamentado de facto e de direito», tal como não se aproveitam as considerações do parecer do Ministério Público relativamente a esse mesmo despacho, pela simples razão de que ele deixou de preencher o objecto do recurso contencioso, agora reduzido só ao despacho do presidente da Câmara de 19 de Agosto de 1988, também impugnado contenciosamente pelo ora recorrido.

Impõe-se, por consequência, que o M.^{mo} Juiz *a quo* profira um juízo quanto à legalidade ou ilegalidade desse despacho de 19 de Agosto de 1988, conformemente à alegação do ora recorrido, se inexistirem outros obstáculos formais. O que implica a baixa do processo à 1.^a instância, para esse efeito.

10 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.^o e 206.^o da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional, como ficou exposto, revogando a sentença recorrida, com a rejeição do recurso contencioso relativamente ao despacho de 21 de Março de 1990 e a baixa do processo para se conhecer do mérito do pedido quanto ao despacho de 19 de Agosto de 1988.

Custas pelo ora recorrido, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 40 000\$ e 20 000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Direitos do militar da Guarda Nacional Republicana. Direito a utilizar os meios de transportes públicos colectivos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O militar da Guarda Nacional Republicana tem direito, nos termos do artigo 6.^o, n.^o 15, do respectivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.^o 465/83, de 31 de Dezembro, a utilizar, em acto ou missão de serviço, os meios de transporte públicos colectivos, considerando-se como*

acto de serviço a deslocação entre a residência e o local de trabalho.

2 — *A «residência» a ter em conta como um dos pólos da deslocação não pode ser outra, nem o termo «residência» pode ter outro significado, no texto da lei, que não seja o da residência oficial do militar, entendida esta como a localidade onde o mesmo presta serviço, não sendo, pois, de atender, para tal feito à sua residência habitual.*

Recurso n.^o 30 729, em que são recorrente Manuel Pires Barroso e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção (2.^a Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Manuel Pires Barroso, casado, sargento-ajudante de infantaria, n.^o 30/590027, na situação de reserva, residente na Avenida da Liberdade, 401, 3.^o, em Braga, interpôs recurso contencioso de anulação do indeferimento tácito, pelo Ministro da Administração Interna, do recurso hierárquico que, nos termos do artigo 141.^o do Estatuto do Militar da Guarda Nacional Republicana (EMGNR), aprovado pelo Decreto-Lei n.^o 465/83, de 31 de Dezembro, lhe dirigiu, em 28 de Janeiro de 1992.

Sucedendo que, em 13 de Abril de 1992, foi proferido pela autoridade recorrida despacho a negar provimento a tal recurso, despacho este notificado ao recorrente, em 21 de Maio de 1992, veio ele, em 17 de Junho de 1992, ao abrigo do disposto no artigo 51.^o, n.^o 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, pedir a substituição do objecto do recurso, no sentido de ser anulado o acto expresso, entretanto proferido, mantendo toda a fundamentação já aduzida.

A autoridade recorrida respondeu a sustentar a validade do acto impugnado.

Nas suas alegações finais, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1.^a Nos termos do disposto no artigo 6.^o, n.^o 15, do EMGNR, tem o militar da Guarda direito a utilizar em acto ou missão de serviço os meios de transporte públicos colectivos;

2.^a É acto de serviço a deslocação entre a residência e o local de trabalho;

3.^a Entre 29 de Janeiro de 1990 e 31 de Dezembro de 1991, o recorrente prestou serviço na Companhia do Comando do Batalhão Territorial de Coimbra da Guarda Nacional Republicana, sita nesta cidade;

4.^a Tem, pois, o direito de receber o custo das deslocações que efectuou entre o local da residência e o da prestação de serviço;

5.^a Ao ser-lhe negado o pagamento dessas deslocações, foi claramente violada a invocada norma do EMGNR.»

Com estes fundamentos, termina pedindo a revogação (*sic*) da decisão recorrida.

A autoridade recorrida contra-alegou, a reiterar a sua anterior posição, *concluindo* do seguinte modo:

«1.^a Qualquer pessoa pode ter, simultaneamente, diversas residências (artigo 82.^o do Código Civil):

2.^a No período em que esteve colocado no Batalhão Territorial de Coimbra, o recorrente esteve alojado no respectivo aquartelamento — que deve ser considerado como sua residência ocasional durante esse período —, mantendo embora a sua residência permanente ou habitual em Braga;

3.^a Era ao referido aquartelamento que o recorrente regressava ao fim do dia de trabalho e era daí que partia para exercer as suas funções, durante o período semanal de trabalho, só nos fins-de-semana se deslocando a Braga;

4.^a A intenção do legislador, ao facultar aos militares da Guarda Nacional Republicana, transporte gratuito entre a residência e o local de trabalho, não é — não pode ser — a de levar essa gratuidade até às deslocações dos militares entre o local de trabalho e a residência onde passem eventualmente os fins-de-semana ou as férias, mas apenas a de lhes possibilitar o transporte gratuito entre o local de trabalho e o local onde pernoitem e estejam alojados durante a semana de trabalho;

5.^a Podendo qualquer pessoa ter várias residências, aquela que deve ser considerada para efeitos de aplicação dos artigos 75.º, n.º 2, da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho) e 6.º, n.º 15, do EMGNR (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 465/83, de 31 de Dezembro) é a que for usada como local de pernoita e alojamento durante o período semanal de serviço;

6.^a Assim, no caso em apreço, o alojamento do recorrente no aquartelamento da Guarda Nacional Republicana em Coimbra deve ser considerado como a residência a que se refere o artigo 6.º, n.º 15, do EMGNR e o artigo 75.º, n.º 2, da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana;

7.^a Em consequência, o recorrente não tinha direito a que lhe fossem pagas as deslocações feitas a Braga, ao fim-de-semana, durante o período em que, estando colocado no Batalhão Territorial de Coimbra, esteve alojado nesta cidade.

Termos em que deve ser negado provimento ao presente recurso, mantendo-se na totalidade o acto recorrido, por ser inteiramente válido, pois não violou nenhuma norma jurídica, designadamente o artigo 6.º, n.º 15, do EMGNR.»

O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Com interesse para o julgamento do recurso, extraem-se destes estatutos e do processo instrutor (p. i.) apenso os seguintes factos:

a) Em 27 de Fevereiro de 1991, o recorrente apresentou petição, dirigida ao comandante do Batalhão Territorial de Coimbra da Guarda Nacional Republicana, em que solicitava que lhe sejam pagos pela Fazenda Nacional todos os bilhetes de ida e volta respeitantes às suas viagens entre o local de trabalho (Coimbra) e a sua residência oficial (Braga), sempre que ali se deslocasse a fim de visitar a sua família (fls. 5 e 6 dos autos e 24 e 25 do p. i.);

b) Passados que foram 258 dias sobre a data da apresentação da referida petição, sem que lhe fosse dada qualquer resposta, o recorrente, presumindo indeferida a sua pretensão, no dia 12 de Novembro de 1991 dirigiu ao general comandante-geral da Guarda Nacional Republicana a reclamação junta a fls. 31 a 34 do p. i., a qual

veio a ser indeferida por despacho de 27 de Dezembro de 1991, «por falta de base legal» (fls. 42-46 do p. i.);

c) Não se conformando com esta decisão, o recorrente interpôs dela, em 27 de Janeiro de 1992, recurso hierárquico para o Ministro da Administração Interna (fls. 20 a 22 do p. i.);

d) A pedido da auditoria jurídica do Ministério da Administração Interna, o comandante-geral da Guarda Nacional Republicana prestou, em 25 de Março de 1992, a seguinte informação:

«Relativamente ao assunto em título, encarrega-se o Ex.^{mo} General Comandante-Geral de informar V. Ex.^a, de acordo com o solicitado no documento em referência, que o sargento-ajudante, na reserva, Manuel Pires Barroso, desta Guarda, não estava autorizado a residir fora da sua área de serviço, nem nunca, pelo mesmo, foi requerida tal autorização.

Mais me encarrega de informar que o militar em apreço, enquanto prestou serviço no Batalhão da Guarda Nacional Republicana de Coimbra, residiu no aquartelamento, em quarto que lhe foi distribuído e sempre ocupou»; (fls. 15 e 16 do p. i.);

e) Sobre o recurso hierárquico referido em c), a auditoria jurídica do Ministério da Administração Interna emitiu, em 9 de Abril de 1992, o parecer n.º 165-T/92, constante de fls. 2 a 14 do p. i., que aqui se dá por integralmente reproduzido, no qual foram formuladas as seguintes conclusões:

«1.^a O artigo 75.º, n.º 2, da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho) e o artigo 6.º, n.º 15, do EMGNR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 465/83, de 31 de Dezembro, conferem aos militares da Guarda Nacional Republicana o direito de usarem gratuitamente os transportes públicos colectivos no percurso da sua residência para o local de trabalho e vice-versa;

2.^a Podendo qualquer pessoa ter, simultaneamente, diversas residências, aquela que deve ser considerada para efeitos de aplicação das normas legais citadas na conclusão anterior é a que for utilizada como local de pernoita e alojamento durante o período semanal de serviço;

3.^a O recorrente, que tem residência permanente ou habitual em Braga, esteve alojado no aquartelamento do Batalhão da Guarda Nacional Republicana de Coimbra durante o período em que aí exerceu funções;

4.^a O referido alojamento deve ser considerado como residência ocasional do recorrente;

5.^a É a esta residência ocasional que deve atender-se, nos termos da conclusão 2.^a, para efeitos de aplicação do disposto nos artigos 75.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 333/83 e 6.º, n.º 15, do EMGNR;

6.^a Em consequência das conclusões anteriores, o recorrente não tem direito a que lhe sejam pagas as deslocações feitas a Braga, ao fim-de-semana, durante o período em que, tendo residência permanente naquela cidade, esteve colocado no Batalhão Territorial de Coimbra da Guarda Nacional Republicana.

Caso V. E.^a se digne concordar com os argumentos aduzidos neste parecer e com as conclusões dele extraídas, deve negar provimento ao recurso apresentado, com fundamento no presente parecer.»;

f) No rosto do instrumento em que se contém o aludido parecer, o Ministro da Administração Interna exarou, em 13 de Abril de 1992, o seguinte despacho:

«Nos termos e com os fundamentos do presente parecer da auditoria jurídica, nego provimento ao recurso hierárquico interposto pelo sargento-ajudante Manuel Pires Barroso, confirmando o despacho do Sr. Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana.»

Este o despacho que constitui o objecto do presente recurso contencioso.

Expostos os factos relevantes, busquemos para eles a adequada solução de direito.

A questão a resolver traduz-se em saber se o recorrente tem ou não direito a haver, como pretende, da Fazenda Nacional os custos das deslocações por si efectuadas entre o local de trabalho (Coimbra) e a sua residência (Braga), durante o período de 29 de Janeiro de 1990 a 31 de Dezembro de 1991, em que prestou serviço na Companhia do Comando do Batalhão Territorial de Coimbra da Guarda Nacional Republicana.

Nos termos do artigo 6.º, n.º 15, do EMG NR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 465/83, de 31 de Dezembro, em consonância, aliás, com o disposto no artigo 75.º, n.º 2, da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho), o militar da Guarda tem o direito de «utilizar, em acto ou missão de serviço, os meios de transporte públicos colectivos, considerando-se como acto de serviço a deslocação entre a residência e o local de trabalho».

Arrogando-se tal direito, foi, pois, ao abrigo da citada disposição legal que o recorrente formulou a sua pretensão, norma essa que agora considera claramente violada pelo despacho contenciosamente impugnado.

Assim posta, a questão tem, essencialmente, a ver com a compreensão do termo «residência», empregado pelo legislador, e do conceito que ele exprime.

Dispõe o artigo 87.º do Código Civil, sob a epígrafe: «Domicílio legal dos empregados públicos»:

«1 — Os empregados públicos, civis ou militares, quando haja lugar certo para o exercício dos seus empregos, têm nele domicílio necessário, sem prejuízo do seu domicílio voluntário no lugar da residência habitual.

2 — O domicílio necessário é determinado pela posse do cargo ou pelo exercício das respectivas funções.»

Ao lado do domicílio necessário previsto neste artigo, a que se atenderá quando estiverem em causa actos relacionados com o exercício das respectivas funções, admite, comos e vê, a lei que o empregado público, civil ou militar, tenha um domicílio voluntário no lugar da sua residência habitual, relativamente aos actos que nenhuma relação tenham com tal exercício, nos termos gerais do artigo 82.º, n.º 1, do mesmo Código (cf. Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Antoadado*, vol. 1, p. 64, Dias Marques, *Código Civil Anotado*, p. 67, e Castro Mendes, *Teoria Geral*, 1967, 1.º vol., p. 228).

É indiscutível que a deslocação do militar da Guarda Nacional Republicana entre a sua residência e o local de trabalho, que a própria lei — citado artigo 6.º, n.º 15, do EMG NR — considera como acto de serviço, e se prende com esse mesmo serviço e é, sobretudo, tendo em conta as necessidades e conveniências deste que o militar da Guar-

da Nacional Republicana tem o direito de utilizar, nessa deslocação, os meios de transportes públicos colectivos.

Visto a outra luz, um tal direito redundaria num privilégio injustificável.

Considerada, pois, como um acto de serviço, a «residência» a ter em conta com um dos pólos da deslocação, não pode ser outra, nem o termo «residência» pode ter outro significado, no texto da lei, que não seja, como bem observou o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto, no seu parecer, o da *residência oficial* do militar, entendida esta como a localidade onde o mesmo presta serviço.

Subsídios para uma tal interpretação são-nos fornecidos, de resto, pelo disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, diploma este que, como se lê no seu breve preâmbulo, visou proceder à reformulação geral da legislação então em vigor, relativo ao abono de ajudas de custo aos funcionários ou agentes da administração central e das administrações local e regional e pelo artigo 1.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, publicado com o propósito, segundo consta do respectivo preâmbulo, de «reajustar as disposições reguladoras do abono de ajudas de custo ao pessoal militar em face do que, para a generalidade dos funcionários do Estado, foi publicado pelo Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro».

Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, considera-se residência oficial, para efeitos do abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário, sendo este determinado, nos termos do n.º 2, pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço, por aquele onde exercer as respectivas funções, se for colocado noutra local, ou, não havendo local certo, por aquele onde se situa o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência.

Disposição paralela a esta está contida no artigo 1.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, onde se estabelece que por residência oficial ou domicílio legal, para efeitos de abono de ajudas de custo, entende-se a periferia da localidade onde o militar exerce, de facto, normalmente, as funções do seu cargo ou a que for fixada para centro da sua actividade funcional.

Em qualquer das citadas disposições legais se faz expressa referência a uma *residência oficial* dos funcionários públicos, civis ou militares, e ao *domicílio legal* ou *necessário* destes, aliás, em consonância com o disposto no artigo 87.º do Código Civil.

Como resulta da matéria de facto considerada provada, o recorrente tem *domicílio voluntário* em Braga, cidade da sua *residência habitual*, e teve a sua *residência oficial* em Coimbra, durante o período de 29 de Janeiro de 1990 a 31 de Dezembro de 1991, em que prestou serviço na Companhia do Comando do Batalhão Territorial de Coimbra da Guarda Nacional Republicana, sediada naquela cidade.

Durante esse período, residiu no aquartelamento, em quarto que lhe foi distribuído e sempre ocupou [cf. a alínea d) da matéria de facto], onde, portanto, tinha o seu *domicílio legal* ou *necessário*.

Sendo, como vimos, à sua *residência oficial*, em tal período, e não à sua *residência habitual* que se deve atender, para efeitos do disposto no artigo 6.º, n.º 15, do EMG NR, impõe-se concluir que o recorrente não tem direito a haver, como pretende, da Fazenda Nacional os custos das deslocações por si efectuadas entre o local de trabalho

(Coimbra) e a sua *residência habitual* (Braga), durante referido o período de 29 de Janeiro de 1990 a 31 de Dezembro de 1991, pelo que bem indeferida foi a sua pretensão.

O despacho recorrido não enferma, pois, do vício de violação de lei que lhe vem apontado.

Termos em que decidem negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Rolão Preto*. — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Acção de indemnização. Excepção de caso resolvido. Precedência de recurso contencioso. Responsabilidade civil extracontratual.

Doutrina que dimana da decisão:

A não interposição de recurso contencioso de despacho que se apoda de ilegal e com base no qual é intentada acção de indemnização por responsabilidade civil extracontratual extingue o direito de ser indemnizado nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, o que constitui excepção peremptória de caso resolvido na acção de indemnização.

Recurso n.º 30 802, em que são recorrente Mário de Fátima do Livramento Lopes Pereira e recorrido o Estado. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Mário de Fátima do Livramento Lopes Pereira, residente na Amadora, propôs contra o Estado Português, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, acção declarativa, com processo ordinário, pedindo a condenação do mesmo no pagamento da indemnização global de 5 547 400\$ referente a danos patrimoniais e morais por ele sofridos em virtude da rectificação da lista nominativa do pessoal não médico dos Serviços Médico-Sociais — Serviço Distrital de Lisboa, publicada na 2.ª série do *Diário da República*, de 27 de Julho de 1983, rectificação autorizada por despacho da Ministra da Saúde de 28 de Maio de 1988 e que levou à eliminação do nome do A. dessa lista, de onde resultou a perda do respectivo lugar na função pública, que ocupava como carregador de 2.ª classe.

Por sentença de fls. 75-83, o M.^{mo} Juiz *a quo* julgou a acção improcedente, absolvendo o R. do pedido.

Inconformados, interpuseram recurso tanto o A. — recurso independente — como o Estado, representado pelo Ministério Público — recurso subordinado.

Aquele, naturalmente, por ter visto julgada improcedente a acção e este ver julgada improcedente a invocada excepção peremptória de caso julgado ou resolvido.

Decorre do artigo 682.º do Código de Processo Civil que em princípio seria de apreciar primeiramente o recurso independente e depois o subordinado.

Todavia, neste está em causa uma excepção peremptória, cujo conhecimento se impõe prioritariamente, pois assume carácter de questão prévia em relação às demais questões postas no recurso independente.

Na verdade, como se escreveu no acórdão de 7 de Março de 1989, recurso n.º 26 625, «redundaria em prejuízo da economia processual apreciar o recurso principal e, após chegar-se à conclusão do seu eventual êxito, ter, por hipótese, de julgar-se procedente a excepção [...]».

«Cf., no sentido exposto, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 7 de Julho de 1977, processo n.º 10 292, de 14 de Outubro de 1986, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 306, pp. 795 e segs., e de 10 de Março de 1988, processo n.º 25 468; também os acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 20 de Outubro de 1942 (*Boletim Oficial do Ministério da Justiça*, vol. II, p. 274) e de 13 de Janeiro de 1956 (*Revista dos Tribunais*, n.º 74, p. 248), citados por Jacinto Rodrigues Bastos, *Notas ao Código do Processo Civil*, vol. III, p. 280, com o que concorda, adiantando tratar-se de uma proposição lógica; igualmente, Alberto dos Reis, em *Código de Processo Civil Anotado*, vol. V, pp. 290 e segs.»

Daí que se comece pela análise do recurso subordinado, em vista da excepção de que trata.

Neste, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público formulou, na respectiva alegação, as seguintes conclusões:

I) O A. [...] imputa todos os prejuízos, que pretende ver ressarcidos com a acção que intentou contra o Estado, ao despacho de 28 de Maio de 1988, da Ministra da Saúde;

II) Esse despacho é um acto administrativo definitivo e executório, susceptível de recurso contencioso directo;

III) O A. não interpôs, por negligência, tal recurso contencioso, tendo assim consentido na formação de caso resolvido ou caso decidido;

IV) A haver impugnado contenciosamente esse despacho, o A. poderia, assistindo-lhe razão, obter a respectiva declaração de ilegalidade e, designadamente através de execução de sentença, obstar à produção de danos cujo ressarcimento pede;

V) Todos os danos cuja reparação o A. pede são danos cuja subsistência é imputável à falta de interposição de recurso contencioso;

VI) Face ao disposto na segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, esses danos não podem ser objecto de um pedido de indemnização autónomo;

VII) A não interposição do recurso extinguiu, portanto, o direito que o A. se arroga a ser indemnizado, o que constitui uma excepção peremptória;

VIII) Face à excepção peremptória invocada, o Estado deveria ter sido absolvido do pedido, nos termos do artigo 493.º, n.º 3, do Código de Processo Civil;

IX) Decidindo que improcedia a excepção peremptória arguida, a douda sentença em apreço violou o disposto no artigo 7.º, segunda

parte, do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e o disposto no artigo 493.º, n.º 3, do Código de Processo Civil;

X) Deve assim ser revogada e substituída por uma que julgue a excepção peremptória de caso resolvido procedente, com a consequente absolvição do Estado do pedido.

Neste recurso subordinado não houve contra-alegações.

Com interesse para a decisão são dados como provados os seguintes factos:

1) O A. foi administrador de concelho dos Serviços de Administração Civil de Angola;

2) Em 1975 regressou a Portugal e em 6 de Novembro de 1975 foi julgado absolutamente incapaz de trabalhar por sofrer de moléstia grave e incurável pela ex-Junta de Saúde do Ultramar;

3) Não se conformando com a decisão da referida Junta, o A. requereu ao Ministro da Cooperação a sua apresentação a uma junta de recurso, a fim de poder voltar a exercer funções públicas, mas o seu pedido não foi atendido;

4) Por resolução de 13 de Outubro de 1979, de dois administradores da Caixa Geral de Depósitos, foi o A. aposentado, tendo o seu nome sido incluído na lista de aposentados publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 25 de Outubro de 1979;

5) Em 21 de Julho de 1980, o A. foi admitido como servente na 7.ª Repartição — Armazém, em regime de prestação eventual de serviços, nos serviços Médico-Sociais;

6) Em 1982 foi integrado naqueles Serviços e provido no lugar de carregador de 2.ª classe, por despacho do Secretário de Estado da Saúde, de 18 de Julho de 1983, que aprovou a lista nominativa do pessoal não médico dos Serviços Médicos-Sociais — Serviço Distrital de Lisboa, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Julho de 1983;

7) Por despacho da Ministra da Saúde, de 28 de Maio de 1988, foi autorizada a rectificação da referida lista nominativa, tendo deixado de nela figurar o nome do A.;

8) Essa rectificação foi publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de Agosto de 1988.

Nos termos da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, o direito dos lesados de serem indemnizados por danos decorrentes de actos ilícitos culposamente praticados por órgãos do Estado ou agentes administrativos no exercício das suas funções, e por causa desse exercício, «só subsistirá na medida em que tal dano se não possa imputar à falta de interposição de recurso ou a negligente conduta processual da sua parte no recurso interposto».

Vê-se dos autos [facto consignado sob o n.º 7)] que o acto administrativo causador dos danos, que o A. pretende ver ressarcidos, é o despacho da Ministra da Saúde de 28 de Maio de 1988.

E vê-se também do documento de fl. 38 que o presidente da comissão instaladora da Administração Regional de Saúde de Lisboa se limitou a subscrever a publicação desse despacho na folha oficial.

É certo que, com referência a tal publicação, o A. interpôs recurso contencioso de anulação (processo n.º 7889), mas fê-lo imputando o acto impugnado ao presidente da comissão instaladora referida, pelo que tal recurso veio a ser rejeitado por falta de objecto, como se vê da cópia de fl. 74.

Assim, verdadeiramente, aquele despacho ministerial de 28 de Maio de 1988 não chegou a ser impugnado e por isso se consolidou na ordem jurídica como caso resolvido ou decidido, uma vez que o referido recurso contencioso atacou um acto administrativo inexistente e não aquele de que se deu notícia no *Diário da República*.

É manifestamente indesculpável o erro na identificação do autor do acto que estava em causa, na medida em que a publicação no *Diário da República* indica claramente a Ministra da Saúde como a autora do despacho publicitado.

Daí que, dada a previsão da alínea a) do artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, não tenha sido feito convite ao recorrente para corrigir a petição.

E daí também que a interposição do recurso não afaste a negligência do interessado, subjacente à previsão da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, tudo se passando como se tal recurso não tivesse sido interposto.

Se o A. tivesse interposto recurso do despacho ministerial e a decisão lhe fosse favorável, tal poderia obstar à produção dos danos cuja reparação pede e por isso tem de concluir-se que não se verifica aquela previsão do citado Decreto-Lei n.º 48 051, pelo que tais danos não podem ser objecto de um pedido de indemnização autónomo.

Como sublinha o Ex.º Magistrado do Ministério Público, «a interposição de recurso contencioso do despacho ministerial de 28 de Maio de 1988 era um acto exigível ao A. para poder ser ressarcido, pois assim obteria o ressarcimento.

Com a sua negligência, o A., ora recorrido, consentiu na situação que apoda de ilegal; e é essa falta de diligência que justifica ter-se como verificada a excepção de caso resolvido, que se configurava no artigo 7.º, segunda parte, do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

A não interposição do recurso extinguiu, portanto, o direito que o A. se arroga a ser indemnizado, o que constitui uma excepção peremptória, pois implica para o A. a não subsistência do direito à reparação pelos danos sofridos.

Face à excepção peremptória invocada, o Estado deveria ter sido absolvido do pedido, nos termos do n.º 3 do artigo 493.º do Código de Processo Civil.

Tendo decidido que improcedia a excepção peremptória arguida, a douta sentença em apreço violou o disposto no artigo 7.º, segunda parte, do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e o disposto no artigo 493.º, n.º 3, do Código Processo Civil».

Por tudo o exposto, acordam em dar provimento ao recurso, revogando a referida sentença.

E, considerando procedente a invocada excepção peremptória de caso decidido, julgam improcedente a acção e absolvem o Estado do pedido de indemnização nela formulado pelo A., Mário de Fátima do Livramento Lopes Pereira, ora recorrido, ficando, assim, prejudicado o conhecimento do recurso independente.

Custas pelo referido A.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Acto administrativo (definição do conteúdo funcional de chefe de repartição). Vício de forma (fundamentação de direito).

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O segmento de uma decisão administrativa em que se definem as tarefas atribuídas a um funcionário, como chefe de repartição, vindo ao encontro de um pedido de «esclarecimento» do funcionário, e questionando este a violação de direitos adquiridos, é uma estatuição autoritária que atinge a esfera jurídica do interessado e, como tal, um acto administrativo.*
- 2 — *Faltando em absoluto os fundamentos de direito no acto administrativo, globalmente considerado, quer quanto à definição das tarefas atribuídas a um funcionário quer quanto ao destacamento do funcionário, e não podendo ela recuperar-se por via do percurso seguido no processo administrativo, procede o vício de forma com base na carência de fundamentos de direito.*

Recurso n.º 30 865, em que são recorrente o Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas e recorrida Maria Emília da Cunha Cardoso. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção (2.^a Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — O Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas (IROMA), com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, de 27 de Novembro de 1991, que concedeu «provimento ao recurso» e anulou «o acto impugnado», ou seja, o «despacho de 9 de Abril de 1990, do vogal da comissão de reestruturação do IROMA, que indeferiu o recurso hierárquico necessário interposto pela recorrente (a ora recorrida, Maria Emília da Cunha Cardoso) dos despachos da comissão de gestão do Matadouro Industrial do Porto (MIP) de 4 e 18 de Dezembro de 1989 e, para além disso, decidiu destacá-la, por um ano, para a delegação do IROMA no Porto, a fim de exercer aí as funções de chefe de repartição, categoria esta que a recorrente já detinha no MIP».

Na base do julgado está apenas a seguinte consideração final da sentença: «Estamos, pois, perante uma absoluta falta de fundamentação de direito, o que determina que o acto recorrido seja globalmente anulável por vício de forma.».

Isto porque, e no essencial, «tanto em relação à redifinição das funções da recorrente como em relação ao seu destacamento, o despacho não se alicerça na invocação, geral ou específica, de qualquer preceito legal ou de qualquer princípio jurídico».

- 2 — Nas suas alegações, concluiu assim o recorrente, IROMA: «4) O despacho em apreço encontra-se fundamentado de direito;

B) Ao não o entender, a douda sentença fez errada aplicação do direito, o que constitui nulidade.»

E, complementarmente, alinhou o recorrente mais as seguintes conclusões:

«1.^a Um acto administrativo é a conclusão de uma série de procedimentos administrativos que constituem, no seu todo, um processo administrativo, não podendo concluir-se aquele dos procedimentos que o motivaram;

2.^a A análise da validade do acto administrativo só pode fazer-se integrada em todo o processo administrativo, sob pena de violação do artigo 46.^o da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA);

3.^a A fundamentação do acto administrativo não pode ser procurada apenas na informação sobre a qual foi proferido mas em todo o processo administrativo;

4.^a No processo administrativo em apreço encontra-se a fundamentação de direito do acto;

5.^a A expressão ‘destacamento’, na informação sobre a qual o acto foi proferido, só pode entender-se como referência a um ‘quadro normativo determinado’ — os artigos 25.^o e 27.^o do Decreto-Lei n.º 427/89, pelo que constitui fundamentação de direito, nos termos e para os efeitos do artigo 1.^o do Decreto-Lei n.º 256-A/77;

6.^a Ao não entender assim, a douda sentença recorrida fez errada interpretação do artigo 46.^o da LPTA e do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, pelo que é nula nos termos do artigo 668.^o, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil.»

3 — Também apresentou alegações a ora recorrida, Maria Emília da Cunha Cardoso, sustentando que, «na improcedência do recurso, deve confirmar-se a pronúncia jurisdicional sob censura».

4 — No seu visto, o Ministério Público tomou uma dupla posição:

A de que «o recurso contencioso, na parte em que nele se impugna o despacho de 9 de Abril de 1990, quando no mesmo se define o conteúdo funcional do cargo de chefe de repartição administrativa do MIP, deverá ser rejeitado, dado que aquele acto, no referido segmento, apenas diz respeito ao esquema organizatório funcional daquele serviço, nenhuns efeitos produzindo na esfera jurídica da ora recorrente, enquanto esteve investida no lugar correspondente». («Trata-se, pois, nessa parte, de acto interno» — acrescenta-se no parecer).

A de «ter-se decidido ali no bom sentido», quanto ao problema da fundamentação de direito («a circunstância de a autoridade administrativa ter utilizado a expressão ‘destacamento’ não significa que o tivesse sido na acepção jurídica do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, já que lhe poderia ter atribuído o seu sentido vulgar; e era àquela quem incumbia fornecer à destinatária do acto o quadro legal ao abrigo do qual o mesmo foi proferido»).

«Aliás, no aspecto da fundamentação do acto, desconhece-se se, no entendimento da autoridade recorrida, o exercício de funções por parte da ora recorrida na ‘delegação’ do IROMA constituía ou não actividade ou serviço diferente, para efeitos daquele Decreto-Lei n.º 427/89.» — diz ainda o mesmo magistrado.

«Termos em que, pelo indicado fundamento, o recurso jurisdicional merecerá parcialmente provimento.» — é a conclusão lógica do parecer.

5 — Foram ouvidas as partes sobre o parecer do Ministério Público, «no que toca à rejeição do recurso contencioso», e apenas a ora recorrida, Maria Emília da Cunha Cardoso, veio sustentar que «deve desatender-se a questão prévia levantada pelo distinto magistrado do Ministério Público», fundamentalmente porque a «decisão agora posta em crise não se limitou, pois, a produzir os seus efeitos jurídicos no interior da pessoa colectiva cujo órgão, eventualmente, os praticou», antes, «esses efeitos produziram-se directamente na esfera jurídica da funcionária, na medida em que, conforme se invocou, implicaram a supressão, ou, pelo menos, a subversão total, dos poderes-deveres inerentes ao cargo que legitimamente desempenhava».

6 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.^{mo} Juiz *a quo* considerou «sentes os seguintes factos, com interesse para a apreciação *de meritis*»:

«Em 4 de Dezembro de 1989, a recorrente era chefe de repartição dos serviços administrativos e financeiros do MIP;

Nesta data foi proferido pelo subdirector técnico do MIP, e em nome da comissão de gestão do mesmo Matadouro, o despacho cuja cópia consta a fl. 64, e que aqui se dá por reproduzido, em que se extingue aquela repartição administrativa e financeira;

Em 11 de Dezembro de 1989, a recorrente solicitou àquele subdirector técnico esclarecimento quanto às atribuições que a partir de então lhe estavam cometidas;

Em 18 de Dezembro de 1989, o mesmo subdirector, assinando pela dita comissão de gestão, definiu o novo conteúdo das funções a desempenhar pela recorrente, conforme documento de fl. 66, que aqui se dá por reproduzido;

Em 4 de Janeiro de 1990, a ora recorrente interpôs recurso hierárquico dos referidos actos de 4 e 18 de Dezembro de 1989, dirigido ao presidente do IROMA;

A propósito de tal recurso hierárquico foi proferida a informação jurídica que consta de fls. 32 a 36 dos autos, que aqui se dá por reproduzida.

E foi, depois, proferido o ‘despacho’ do director dos serviços de pessoal, constante de fls. 28 a 30 dos autos, que aqui se dá por globalmente reproduzido, extractando-se o seguinte:

‘Em conclusão, propomos que o despacho do director do Matadouro Industrial do Porto tenha as seguintes alterações:

1.^a Que o n.º 1 passe a ter a seguinte redacção:

A chefe de repartição Maria Emília da Cunha Cardoso passe a ter como atribuições assessorar a comissão de gestão na área administrativa, estudando as questões que lhe forem apresentadas por esta, emitindo pareceres escritos, formulando sugestões e organizando trabalhos específicos, que devem ser tratados a nível global, nomeadamente para satisfação de pedidos da sede.

2.^a Que se mantenha toda a parte restante do despacho questionado.

III — Convém, contudo, a nível de providências da sede, manter no melhor espírito de unidade os departamentos do organismo.

Assim, e porque um certo antagonismo não poderá ter deixado de surgir, com consequências nefastas para o andamento do serviço, e porque a delegação do Porto tem uma vaga de chefe de repartição na área financeira do quadro da ex-JNPP, julga-se que seria útil destacar temporariamente, por um ano, a referida chefe de repartição, beneficiando os dois sectores — delegação e Matadouro.

Sobre tal ‘despacho’, o ora recorrido, em 4 de Abril de 1990, após o seguinte despacho: ‘Concordo’.

7 — Face à posição assumida pelo Ministério Público, no seu parecer, e a coberto das disposições conjugadas dos artigos 27.º, alínea *a*), e 110.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, são duas as *questões* a conhecer no presente recurso jurisdicional.

Uma, resultante daquele parecer, que se relaciona com o pressuposto processual relativo ao objecto do recurso contencioso, que é preenchido pelo acto administrativo impugnado, no ponto em que se sustenta que é «acto interno» o segmento do acto que se reporta à definição do «conteúdo funcional do cargo de chefe de repartição administrativa do Matadouro Industrial do Porto», e como tal implicando a rejeição do recurso contencioso.

Outra, que se relaciona apenas com o mérito da causa, consistindo na censura do julgado somente quanto a saber se «o despacho em apreço encontra-se fundamentado de direito».

8 — Começando logicamente pela *questão* de natureza meramente processual, porque tem a ver com os pressupostos processuais, aqui o pressuposto processual relativo ao objecto do recurso contencioso, a base da arguição do Ministério Público reside apenas na afirmação de que o tal segmento do acto em causa só «diz respeito ao esquema organizatório-funcional daquele serviço (a repartição administrativa do MIP), nenhuns efeitos produzindo na esfera jurídica da ora recorrente [deve querer dizer-se ora recorrida], enquanto este investida no lugar correspondente». Mas não se pode acompanhar essa afirmação.

Na verdade, mesmo cindindo o acto contenciosamente impugnado em dois segmentos, como fazem o M.^{mo} Juiz *a quo* e o Ministério Público, e reportando-se um destes à definição e à caracterização das tarefas atribuídas à ora recorrida, como chefe de repartição, ele veio ao encontro de um pedido de «esclarecimento» da interessada quanto «às atribuições que a partir de agora lhe estão cometidas», constando depois de um recurso hierárquico que ela interpôs, a título de «impugnação administrativa necessária», em que se questiona a violação de direitos adquiridos, tudo conforme consta da matéria de facto fixada na sentença. O que só pode significar que tal definição e caracterização assumem a natureza de estatuição autoritária quanto às funções a desempenhar pela ora recorrida, atingindo a sua esfera jurídica, não se tratando unicamente de um «esquema organizatório-funcional do serviço», como sustenta o Ministério Público. Pois se isso resultou de um pedido de «esclarecimento» da própria interessada, a definição da relação jurídico-administrativa contida no dito segmento do acto impugnado projectou-se externamente, relativamente a ele, não se confinando no interior dos serviços.

Bem andou, pois, o M.^{mo} Juiz *a quo* quando decidiu «atentar melhor ao acto impugnado» e cindindo «em duas decisões distintas — uma primeira parte, da fixação de ‘atribuições’, e uma segunda parte, em que se ordena o destacamento», conhecendo, e bem, dos motivos de ilegalidade apontados pela ora recorrida, relativamente a cada uma dessas decisões.

Inexistindo, por consequência, motivo de rejeição do recurso contencioso, contrariamente ao que sustenta o Ministério Público, pois o seu objecto é preenchido por um acto administrativo, ainda que se possa cindir em duas decisões, improcede a questão prévia suscitada no parecer do Ministério Público.

9 — *Passando*, portanto, ao conhecimento do mérito da causa, conformemente à alegação do recorrente IROMA, só o aspecto da fundamentação de direito do acto administrativo em causa aqui releva, pois a discussão reside em saber se a sentença recorrida incorre em «errada aplicação do direito» quando conclui pela falta dessa fundamentação [e é «errada aplicação do direito» e não nulidade da sentença, como também invoca o recorrente, com apelo ao «artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil», pois não é de causas de nulidade, como causas patológicas da decisão jurisdicional, que se cura *in casu*].

Ora, o M.^{mo} Juiz *a quo*, começou por fixar os vícios do acto administrativo invocados pela ora recorrida — «o acto de determinação de funções padece de violação de lei e de vício de forma» e «o acto que ordenou o seu destacamento sofre de vício de forma e de desvio de poder» — e por considerar que os «tais vícios de forma decorrem de falta de fundamentação de direito e da incoerência e incongruência na fundamentação de facto», acabando depois por afastar a verificação daqueles motivos intrínsecos de ilegalidade e do vício de forma quanto à fundamentação de facto. Para, e por fim, cingindo o conhecimento a saber «se o acto impugnado, considerado na sua globalidade, está fundamentado de direito», concluir por «uma absoluta falta de fundamentação de direito».

Assente que aqueles primeiros aspectos da sentença escapam à censura, na medida em que não constituem objecto de recurso jurisdicional, tudo está só em censurar a conclusão da «falta absoluta de fundamentação de direito», podendo adiantar-se que o julgado parece acertado.

Na verdade, e tal como regista o M.^{mo} Juiz *a quo*, com assento, naturalmente, na matéria de facto fixada na sentença, o despacho contenciosamente impugnado, recaiu sobre um outro «despacho», do director dos serviços de pessoal, com ele concordando, e não se encontra aí a «invocação, geral ou específica, de qualquer preceito legal ou de qualquer princípio jurídico», sendo totalmente omissa a esse respeito.

Por seu turno, uma informação jurídica que antecedeu aqueles actos não foi assumida como tal na referência que lhe é feita quando se diz que o «assunto foi escalpelizado pelo Dr. Furtado de Mendonça, técnico jurista principal, em serviço na delegação do Porto». E nem nessa informação se encontra a referência ao regime legal do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que, no entender do recorrente, seria o regime legal ao caso aplicável, aliás, só relativamente a um dos segmentos do acto em causa, o do destacamento da ora recorrida.

Consequentemente, nem o caminho sugerido pelo recorrente de procurar a fundamentação do acto não «apenas na informação sobre a qual foi proferido mas em todo o processo administrativo» pode lograr êxito, exactamente porque no percurso ao longo desse processo não se detecta uma referência que seja ao regime legal que o recorrente defende ser um «quadro normativo determinado», o do citado Decreto-Lei n.º 427/89. Além de que, a exigência, de raiz constitucional, na óptica do artigo 268.º, n.º 3, está no cumprimento do dever de fundamentação expressa do acto administrativo, não se compadecendo com fundamentos implícitos colhidos da sequência de actos que constituem um processo administrativo.

Em suma, o julgado, na posição tomada quanto à verificação do vício de forma, assente na «absoluta falta de fundamentação de direito», não merece censura, im procedendo todas as conclusões das alegações do recorrente, IROMA.

10 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, confirmando a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Recurso n.º 30 949, em que são recorrente Portucel — Empresa de Celulose e Papel de Portugal, S. A., e recorrido o Ministro do Ambiente e Recursos Naturais. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Portucel — Empresa de Celulose e Papel de Portugal, S. A., interpôs recurso contencioso do indeferimento tácito, pelo Sr. Ministro do Ambiente e Recursos Naturais, do recurso hierárquico do Despacho n.º 36/DGL, de 31 de Setembro de 1990, do Sr. Director-Geral da Qualidade do Ambiente.

A autoridade recorrida suscitou na resposta a questão prévia da falta de objecto do recurso, na medida em que não estava obrigada a decidir, por o acto do director-geral ser verticalmente definitivo.

Ao mesmo tempo, a recorrente interpôs para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso do referido despacho do director-geral da Qualidade do Ambiente, recurso que foi rejeitado com base no entendimento de que o seu objecto material não configura um acto administrativo.

Dessa sentença foi interposto recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, o qual está pendente de julgamento.

O digno magistrado do Ministério Público promoveu a suspensão do presente recurso, com fundamento em que a decisão que venha a ser proferida no que foi interposto da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo, e que no Supremo Tribunal Administrativo tem o n.º 31 348, assume carácter prejudicial em relação à matéria aqui em debate.

Notificados a recorrente e a autoridade recorrida para se pronunciarem sobre o promovido, nada vieram dizer.

Decidindo.

A natureza jurídica do despacho do director-geral da Qualidade do Ambiente é questão fulcral em qualquer dos recursos e da sua solução depende a conclusão sobre a existência ou não do dever de emitir decisão ministerial, pressuposto indispensável do indeferimento tácito.

Essa questão foi já objecto de uma primeira decisão no Tribunal Administrativo de Círculo e está agora pendente de recurso jurisdicional, cuja solução assume assim carácter prejudicial relativamente à pronúncia a emitir no presente recurso.

Nestes termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 279.º do Código de Processo Civil, acordam em ordenar a suspensão da instância até que no recurso n.º 31 348 seja proferida decisão final transitada em julgado.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Legitimidade passiva. Pessoa colectiva. Órgão. Incapacidade judiciária. Erro desculpável. Reclamação. Caso julgado. Suspensão de eficácia. Execução de sentença.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não faz sentido, em termos estritamente jurídicos, colocar a pessoa colectiva como suporte processual de uma manifestação de vontade numa dada relação jurídica que haja de discutir em juízo. Embora ela seja, efectivamente, a titular dos respectivos efeitos de direito decorrentes, para os dirimir em juízo há-de estar presente o órgão que, externamente, lhe manifestou, no caso, a vontade.*
- 2 — *Muito embora devesse ser o conselho de administração do hospital que haveria de estar na parte passiva da relação jurídica apresentada ao tribunal administrativo de círculo, pois foi ele quem lhe manifestou a vontade no caso, não impede que este Supremo Tribunal Administrativo conheça do recurso jurisdicional interposto pelo hospital, porquanto, em boa verdade, não se trata de uma questão de ilegitimidade do recorrente mas de incapacidade judiciária e resultante de mero lapso desculpável, tanto quanto entrou na gíria jurídica comum atinente à generalidade das pessoas colectivas, e, interpretado o requerimento da interposição do recurso e as alegações, é patente que se pretendeu a alteração do julgado recorrido que inequivocamente se referia a deliberação daquele conselho.*
- 3 — *O recorrente tem cinco dias para pedir o esclarecimento das dúvidas que tivesse sobre a sentença. Se não usou, em tempo, dessa faculdade, não pode fazê-lo mais tarde, e ainda condicionalmente. É que então o pedido é intempestivo e o tribunal não tem que esclarecer o des-*

tinatório do modo como há-de interpretar e aplicar as suas decisões, mas tão só compete-lhe esclarecer a sua própria decisão, se for caso disso.

4 — *O caso julgado posterior do esgotamento do poder jurisdicional é demarcado pela relação jurídico-material controvertida.*

Recurso n.º 31 084, em que são recorrente o conselho de administração do Hospital de Santa Cruz e recorrida Maria Margarida Vieira Botelho de Sousa. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

O Hospital de Santa Cruz recorre para este Supremo Tribunal da sentença do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que declarou nula a deliberação do seu conselho de direcção, de 30 de Abril de 1992, que nomeou director do serviço de radiologia o Dr. Carlos Cyrne «[...] por violação do disposto no artigo 108.º, n.º 2, da Constituição da República e nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 [...]» e em «execução à decisão de suspensão de eficácia proferida nos autos n.º 91-A/92 [...]»

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

1.ª O M.º Juiz *a quo*, ao não se pronunciar sobre o pedido de aclaramento da decisão, violou o n.º 2 do artigo 666.º do Código de Processo Civil;

2.ª Também ao decidir *ex novo*, após se ter esgotado o seu poder cognitivo, violou o n.º 1 do artigo 666.º do Código de Processo Civil;

3.ª Ao não confinar a execução da sentença aos seus fins e limitações, violou o artigo 45.º, n.º 1, do Código de Processo Civil;

4.ª Ao não analisar os factos à luz do n.º 3 do artigo 80.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, violou este dispositivo;

5.ª O juiz só pode servir-se dos factos articulados pelas partes, pelo que, ao introduzir matéria *ex novo*, violou o artigo 664.º do Código de Processo Civil;

6.ª Ao decidir matéria sobre que a parte não foi chamada a deduzir oposição, foi violado o princípio do contraditório, previsto no artigo 3.º do Código de Processo Civil.

A agravada-exequente também alegou, tendo concluído:

a) Deve indeferir-se o recurso jurisdicional interposto, por falta de legitimidade — o recorrente não é o órgão da administração contra o qual foi proferida a decisão impugnada;

b) Se assim se não entendesse, deveria ao mesmo recurso ser negado provimento.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ministério Público foi de parecer que improcede a alegação do recorrente, pois:

a) A decisão recorrida não tinha de conhecer de um pedido de aclaração inexistente;

b) Não se esgotou o poder jurisdicional do M.º Juiz recorrido, pois os objectos das decisões, recorrida e da suspensão, são diversos;

c) Não há lugar à aplicação da norma do artigo 45.º do Código de Processo Civil;

d) Não foram violados os artigos 3.º e 664.º do Código de Processo Civil.

O processo tem os «vistos» dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos.
Cumpre decidir.

I — *Matéria de facto*:

A) Por decisão, transitada em julgado, proferida no processo n.º 93-A/92, da 2.ª Secção do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que aqui se dá por inteiramente reproduzida, foi suspensa a eficácia da deliberação do conselho de administração do Hospital de Santa Cruz de 9 de Janeiro de 1992;

B) Tal deliberação é do seguinte teor:

«O conselho de administração, em reunião desta data, deliberou designar o Dr. Carlos Cyrne responsável do serviço de radiologia, atribuindo-lhe, assim, a coordenação de todas as áreas de funcionamento e gestão do pessoal afecto ao serviço.

É pela presente revogada a *Ordem de Serviço*, n.º 46, de 30 de Dezembro de 1991.»;

C) Da ordem de serviço n.º 46 consta o seguinte:

«O serviço de radiologia encontra-se, nesta data, sem director de serviço, dado que se prevêem profundas alterações de desenvolvimento nesta área, e o conselho de administração julga necessário nomear dois reponsáveis para o serviço, devendo cada um exercer a actividade no respectivo campo.

Assim, a Dr.ª Maria Margarida Botelho de Sousa ficará responsável pelas áreas de urologia e gastroenterologia e o Dr. Carlos Cyrne ficará com a responsabilidade das restantes áreas, nomeadamente angiografia, ecotomografia, radiologia torácica e cardíaca.»;

D) Em 30 de Abril de 1992, o conselho de direcção do AEC, por proposta da Sr.ª Directora Clínica, ouvida a comissão médica, decidiu nomear director do serviço de radiologia o Dr. Carlos Cyrne.

II — *O Direito*.

Há que começar pela averiguação da questão levantada pela agravante, ou seja, se o recorrente não tem legitimidade para o presente recurso, dado que não é o órgão da administração contra o qual foi proferida a decisão impugnada.

Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 3/87, de 9 de Janeiro, que deu execução ao Decreto-Lei n.º 16/87, do mesmo dia:

«O Hospital compreende os seguintes órgãos:

a) De participação e consulta:

Conselho geral.

b) De Administração:

Conselho de administração;
Administrador-geral.

c) De direcção técnica:

Director clínico;
Enfermeiro director de serviço de enfermagem.

d) De apoio técnico:

Conselho técnico;
Comissão médica;
Comissão de enfermagem;
Comissão de farmácia e terapêutica.»

Por seu lado, o artigo 2.º do referido Decreto-Lei n.º 16/87 estatui que «os hospitais são pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa e financeira, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte» (n.º 1), acrescentando o n.º 2 que «a capacidade jurídica dos hospitais abrange todos os direitos e obrigações necessários à prossecução dos seus fins definidos na lei».

Por outro lado, o artigo 41.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, dispõe que «o director de serviço é nomeado pelo conselho de administração, sob proposta do director clínico, ouvido o director de departamento, quando exista, de entre chefes de serviço ou, na sua falta, mediante proposta fundamentada, de entre assistentes graduados, que, em qualquer dos casos, manifestem notórias capacidades de administração e qualidades de chefia e exerçam ou passem a exercer funções em regime de dedicação exclusiva, e, na falta de assistentes graduados, e nas mesmas condições, poderá ser nomeado de entre assistentes».

Segundo o artigo 40.º desta mesma lei, o director de serviço é, justamente como o director de departamento, um cargo de direcção, hierarquicamente dependente do segundo, ambos do conselho de administração do Hospital.

É sabido, como diz Marcelo Caetano, *Manuel de Direito Administrativo*, vol. I, 10.ª ed., p. 203, que «a pessoa colectiva nasce da pontuação jurídica concedida a um interesse colectivo ou a uma pluralidade de interesses colectivos, mediante a faculdade dada à vontade de quem os prossiga de exercer direitos e de contrair obrigações». Porém, dado que só a vontade é susceptível de manifestar-se e só o pode fazer por via das pessoas singulares, é necessário estatuir para a pessoa colectiva o conjunto dos órgãos ou órgão que há-de atingir tal desiderato.

Assim, ainda na definição daquele mestre: «Órgão é o elemento da pessoa colectiva que consiste num centro institucionalizado de poderes funcionais a exercer pelo indivíduo ou pelo colégio de indivíduos que nele estiverem providos com o objectivo de exprimir vontade juridicamente imputável a essa pessoa colectiva.»

A pessoa colectiva «Hospital de Santa Cruz», criado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 6/79, de 22 de Janeiro, «dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira [...]», manifesta assim, como qualquer outra pessoa jurídica, a sua vontade através dos seus órgãos próprios.

Assim, também não fez sentido, em termos estritamente jurídicos, colocar a pessoa colectiva como suposto processual de tal manifestação de vontade, uma dada relação jurídica que haja de discutir em juízo. Embora ela seja, efectivamente, o titular dos respectivos efeitos de direito decorrentes, para os dirimir em juízo há-de estar presente o órgão que, externamente, lhe manifestou, no caso, a vontade.

No presente processo, pretendeu-se que o tribunal *a quo* comutasse do cumprimento, ou não, da sentença dele próprio, que suspendeu a eficácia da deliberação do conselho de administração do Hospital de Santa Cruz de 9 de Janeiro de 1992, constante de fl. 16 do presente apenso, e pela qual «[...] decidiu nomear o Dr. Carlos Sousa Cyrne responsável único do serviço de radiologia [...]» daquele Hospital, tanto quanto, por deliberação de 30 de Abril, aparte, o mesmo conselho, «por proposta da Sr.ª Directora Clínica, ouvida a comissão médica deste Hospital [...], decidiu nomear director do serviço de radiologia» o mesmo médico.

Era, pois, o conselho de administração do Hospital de Santa Cruz, nos termos do artigo citado e, bem assim, ainda, do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 3/87, de 9 de Janeiro, que haveria de estar, como aliás esteve, na parte passiva da relação jurídica assim representada no Tribunal Administrativo de Círculo, pois a ele competia a manifestação, neste campo, da vontade do Hospital, tanto quanto era o órgão dele competente para aquele fim.

O Tribunal Administrativo de Círculo, recorrido, por violação do artigo 108.º, n.º 2, da Constituição da República e nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, «dando execução à decisão de suspensão de eficácia» proferida nos artigos 91.º-A e 92.º, «declarou nula a deliberação do conselho de direcção» [deve ler-se administração] do Hospital de Santa Cruz de 30 de Abril de 1992.

Vai daí, não se conformando com tal decisão, foi interposto o presente recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal.

Só que pelo Hospital de Santa Cruz, e não pelo conselho de administração do Hospital de Santa Cruz. *Quid juris?*

Deverá este Supremo Tribunal Administrativo não conhecer do recurso por ilegitimidade do recorrente em virtude de tal excepção dilatória?

Temos para nós que a resposta é negativa. Por duas razões.

Em primeiro lugar porque, em rigor, não se trata de uma questão de ilegitimidade do recorrente mas de incapacidade judiciária dele. Na verdade, não é a falta de interesse directo, pessoal e legítimo (artigo 46.º, n.º 1, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e artigo 26.º, n.º 1, do Código de Processo Civil) em demandar, por parte do Hospital de Santa Cruz, que se trata — que, efectivamente, a pessoa jurídica Hospital o detém, e só ele até o detém no presente caso — mas sim da impossibilidade, pelas razões ditas atrás, do próprio Hospital, por si, estar em juízo, tanto quanto como se referiu, é materialmente inviável ele exercer manifestações de vontade, exercitar direitos. Por tal motivo, tem de ser representado pelos seus órgãos, no caso o conselho de administração.

Depois, porque, se é verdade que a lei dispõe de meios para suprir tal incapacidade, os previstos nos artigos 23.º e seguintes do Código de Processo Civil, o caso presente não tipifica, porém, um verdadeiro e puro caso de representação irregular tal qual, mas de mero lapso desculpável, tanto quanto entrou na gíria jurídica comum atinente à generalidade das pessoas colectivas. Efectivamente, não são raros os casos sobre que este Supremo Tribunal Administrativo já se pronunciou acerca, por exemplo, das autarquias locais, em que, muitas vezes, aparece o próprio município como parte, quando, pelo artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, é a câmara municipal e a assembleia municipal (e, facultativamente, o conselho municipal) que são os seus órgãos.

Na verdade, interpretando o requerimento de interposição do recurso e as alegações para este Tribunal, é patente que o que se pretende é a alteração do julgado recorrido, isto é, da declaração de nulidade da deliberação do conselho de administração do Hospital de Santa Cruz, de 30 de Abril de 1992, e, quando o recorrente se refere às demais deliberações em causa, sempre diz não deliberações do conselho de administração mas do Hospital — cf. articulados 1 e 2.

Por outro lado, verifica-se ser a mesma a mandatária forense que subscreveu a resposta de fl. 12 do conselho de administração do Hos-

pital de Santa Cruz e a que subscreveu as alegações do presente recurso, a fl. 34, do Hospital de Santa Cruz.

Tanto basta para, havendo, como há, elementos nos autos que indicam, segura e claramente, no sentido de ser o conselho de administração do Hospital de Santa Cruz o recorrente, e ser este o órgão competente do Hospital para deter tal capacidade, fazer intervir uma interpretação hábil e favorável da peça de recurso, em nome até da celeridade processual, e, sem necessidade de desenvolver os meios de suprimento adequados, dar por assente ser tal conselho de administração que ocupa a posição processual activa no presente recurso e, assim, não considerar procedente a excepção arguida.

Quanto ao mérito do recurso:

Começa o recorrente por alegar que a decisão recorrida violou o n.º 2 do artigos 666.º do Código de Processo Civil, porque não se pronunciou sobre o pedido de aclaração que oportunamente fez.

Efectivamente, o agravante, notificado para responder ao requerimento inicial da ora agravada, disse, além do mais, que se não verificava o incumprimento da sentença ou suspensão de eficácia da deliberação do conselho de administração do Hospital de Santa Cruz de 9 de Janeiro de 1992, pelo que não houve lugar à prática do crime de desobediência, tanto mais que tal sentença se refere a uma situação de facto que se mantém inalterada e não à nomeação de direito do Dr Cyrne. Porém, acrescenta, «se eventualmente outro for o entendimento do tribunal, requere-se o esclarecimento da sentença, para lhe puder dar execução adequada».

Dispõe o artigo 666.º do Código de Processo Civil:

«1 — Proferida a sentença, fica imediatamente esgotado o poder jurisdicional quanto à matéria da causa.

2 — É lícito, porém, ao juiz notificar erros materiais, suprir nulidades, esclarecer dúvidas existentes na sentença e reformá-la quanto a custas e multa.

3 — [...]»

Verifica-se assim que, proferida uma decisão judicial, o tribunal esgotou o seu poder soberano quanto à apreciação da relação jurídica em causa, tirante os casos do n.º 2 do artigo 666.º Se não for o caso de nenhum deles, só por via de recurso para o tribunal competente pode tal decisão ser alterada.

E se este não for interposto — claro está, permitindo-o a lei —, a sentença transita em julgado, isto é, a relação material controvertida fica tendo força obrigatória dentro do processo e fora dele nos limites fixados pelos artigos 497.º e seguintes, salvo o disposto sobre os recursos de revisão e oposição de terceiros (artigo 671.º do Código de Processo Civil).

Nos termos do artigo 153.º, ainda do Código de Processo Civil, «sem falta de disposição especial, é de cinco dias o prazo para as partes requererem qualquer acto ou diligência, arguirem nulidades, deduzirem incidentes ou exercerem qualquer outro poder processual».

Assim, o ora recorrente tinha cinco dias para pedir o esclarecimento das dúvidas que tivesse a sentença da suspensão de eficácia referida, de 3 de Abril de 1992. Não o fez então e, antes, em 12 de Junho de 1992, com a resposta ao requerimento inicial, é que veio dizer que «se eventualmente outro for o entendimento do tribunal, refere-se o esclarecimento [...]» de tal sentença, para lhe poder dar execução adequada.

Isto é: o requerente não usou, a tempo, da faculdade que a lei lhe dava de esclarecer-se sobre o julgado, deixando antes transitá-lo, e veio noutra processo diferente, que não o próprio, tentar recuperar o meio, e ainda por cima, por modo condicional. Porque não era o próprio, nenhuma violação prova do n.º 2 do artigo 666.º do Código de Processo Civil.

Efectivamente, a sentença já havia transitado e o pedido fora intempestivo e desadequado, em duas vias. Na via processual usada, fora do processo próprio, e na condição imposta ao tribunal não tem que esclarecer o destinatário do modo jurídico como há-de interpretar e aplicar as suas decisões mas tão-só compete-lhe, nos termos legais, esclarecer a sua própria decisão. Se ela é correcta ou não, é outro problema para o qual a lei tem as respostas, nomeadamente da interposição de recurso, mas nunca o esclarecimento da decisão poderá ser um meio, ínvio, de reformar o julgado por eventual erro de julgamento.

Improcede, assim, a primeira conclusão da alegação do recorrente.

Na segunda, diz o recorrente que foi violado o n.º 1 do artigo 666.º do Código de Processo Civil, porque o tribunal *a quo* decidiu matéria nova, após se ter esgotado o seu poder judicial, por via de violação também do artigo 664.º do mesmo Código.

Tais violações ocorreriam, na tese do recorrente, porquanto a decisão da suspensão de eficácia apenas pode incidir sobre o despacho (quereria dizer-se «deliberação») de 9 de Janeiro de 1992, que, segundo a sua interpretação, apenas retira à ora agravada as funções de responsabilidade pelas áreas de urologia e gastroenterologia, transferindo-as para o Dr. Cyrne. Ora, acrescenta, à nomeação do Dr. Cyrne como director do serviço de radiologia nada ter a discutir, porque nada colide com o julgado da suspensão, razão por que a sentença agravada ultrapassou os limites da sentença que se pretendeu executar «[...] decidindo sobre o despacho de 30 de Abril de 1992, que nomeia o Dr. Carlos Cyrne para o lugar de director de serviços *de jure*, sem que para isso tenha sido solicitado e ainda como violação do princípio do contraditório».

Com o que se violaria igualmente o n.º 1 do artigo 45.º do Código de Processo Civil.

Sem razão, porém.

É verdade que, de acordo com o n.º 1 do artigo 666.º do Código de Processo Civil, já se transcreveu, proferida a sentença, fica esgotado o poder jurisdicional quanto à matéria em causa.

É verdade que, nos termos do n.º 1 do artigo 45.º do Código de Processo Civil, «toda a execução tem por base um título, pelo qual se determinam o fim e os limites da acção executiva».

É verdade que, de acordo com o disposto no artigo 664.º do mesmo Código, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito: mas só pode servir-se dos factos articulados pelas partes, salvo o que vai disposto nos artigos 514.º e 665.º»

É verdade, finalmente, acrescentamos nós, que, de acordo com o n.º 1 do artigo 671.º, «transitada em julgado a sentença de decisão sobre a relação material controvertida, fica tendo força obrigatória dentro do processo e fora dele [...]»

Porém, também é verdade que nenhuns destes articulados legais foi violado.

É que o caso julgado, produto de esgotamento do poder jurisdicional, é demarcado pela relação jurídico-material controvertida, pela matéria em causa, pelos seus estritos limites, fora as excepções previstas na lei e que não vem para aqui chamada.

Ora, a averiguação que o tribunal *a quo* fez da legalidade da nomeação do Dr. Cyrne como director dos serviços de radiologia do Hospital de Santa Cruz, pela deliberação de 30 de Abril de 1992, face ao julgado da suspensão da eficácia da deliberação de 9 de Janeiro de 1992, foi produzida no exercício de um novo e diferente poder jurisdicional que este último julgado, e em decisão de relação material controvertida também diferente.

Na verdade, na sentença do processo de suspensão apenas se decidiu suspender a deliberação de 9 de Janeiro de 1992 pelas razões aí consignadas, e nada mais. Claro que, pelo trânsito dela, se esgotou o respectivo poder jurisdicional quanto ao objecto do pedido.

Porém, neste incidente, de que vem o presente recurso, o objecto da relação controvertida era outro, novo e diferente. Tratou-se de pedir a declaração de nulidade da deliberação do conselho de administração do Hospital de Santa Cruz de 30 de Abril de 1992 (e não de 9 de Janeiro de 1992), por pretensa desconformidade dela com a sentença que suspendeu a eficácia da deliberação de 9 de Janeiro de 1992, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Assim, não estava esgotado o poder jurisdicional do juiz *a quo* ao conhecer de tal desconformidade, pela razão simples de que tal pedido ainda não havia sido conhecido na sentença de suspensão, mas estava justamente a sê-lo agora e pela primeira vez.

Como, obviamente, então o juiz teve de servir-se dos factos alegados pelas partes para o conhecer, ou seja, teve que pronunciar-se sobre se, em seu entender, a nomeação do Dr. Cyrne para director do serviço de radiologia, pela deliberação de 30 de Abril de 1992, estava ou não desconforme com a sentença de 3 de Abril de 1992, que suspendeu a eficácia da deliberação de 9 de Janeiro de 1992.

Como, finalmente, não foi violado o n.º 1 do artigo 45.º do Código de Processo Civil.

Desde logo, porque à execução de sentença dos tribunais administrativos é aplicado o Decreto-Lei n.º 256-A/77, nos termos do artigo 95.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, e, depois, porque, mesmo assim, o que se pretendeu, com o presente incidente, foi justamente pedir ao tribunal uma pronúncia sobre se a execução da sentença de 3 de Abril de 1992, tal como a levou a cabo a administração nos termos em que o pôs a ora agravada, esteve, ou não, de acordo com tal julgado, respeitou o seu fim e limites.

Nestes termos, improcedem as conclusões 2.ª, 3.ª e 5.ª da alegação de recurso, como aliás improcede a 6.ª, porque foi respeitado o contraditório da ora agravante, vistas as coisas como agora se deixam ditas, precisamente através do articulado de resposta que ela própria produziu a fls. 12 e 15 dos autos.

Do mesmo passo não foi violado o n.º 3 do artigo 80.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Este articulado refere-se à execução de actos cuja suspensão foi legalmente imposta até ao trânsito em julgado da decisão do respectivo pedido (n.º 1).

Neste caso, diz a lei, «o tribunal, a requerimento do interessado e ouvindo a autoridade requerida, pelo prazo de sete dias, e o Mi-

nistério Público, pelo prazo de dois dias, pode declarar ineficazes, para efeitos da suspensão, os actos de execução praticados, sem prejuízo da responsabilidade que couber».

Ora, basta atentar no facto de a deliberação de 30 de Abril de 1992 ter sido produzida depois do trânsito em julgado da sentença de 3 do mesmo mês, por não ter aplicação aquele dispositivo.

Este, repete-se, dá desenvolvimento ao n.º 1 do artigo 80.º, que dispõe:

«A autoridade administrativa, recebido o duplicado do requerimento de suspensão, só pode iniciar ou prosseguir a execução do acto, antes do trânsito em julgado da decisão do pedido, quando, em resolução fundamentada, reconheça grave urgência para o interesse público na imediata execução.»

Tanto basta para que improceda a conclusão 4.ª da alegação. Nestes termos, decide-se negar provimento ao recurso.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Recurso n.º 31 123, em que são recorrente Jorge da Conceição Ribeiro Pinto e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Jorge da Conceição Ribeiro Pinto, médico, residente em Coimbra, veio interpor recurso contencioso de anulação, contra o Sr. Ministro da Saúde, do acto de indeferimento tácito de recurso hierárquico necessário por ele interposto do despacho do conselho de administração do Centro Hospitalar de Coimbra, de 22 de Abril de 1992, que homologou a lista final de classificação do concurso interno geral de provimento de uma vaga de chefe de serviço de ortopedia, da carreira médica hospitalar, do quadro de pessoal médico do referido Centro Hospitalar de Coimbra — concurso n.º 43/91, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 295, de 23 de Dezembro de 1991.

A fl. 58, o Ex.ºmº Magistrado do Ministério Público veio suscitar a questão prévia de rejeição do recurso por ilegitimidade passiva. E o recorrente, notificado para se pronunciar sobre tal questão, nada disse.

Ora, da petição inicial do recurso, artigo 3.º, vê-se que é o próprio recorrente quem diz ter interposto o recurso hierárquico perante o director-geral dos Hospitais, o que também se vê da cópia de tal recurso junta a fls. 50 e seguintes.

É, assim, manifesto que a autoria do pretendido indeferimento tácito cabe ao referido director-geral e não ao Ministro da Saúde.

E por isso é também manifestamente indesculpável o erro na identificação do autor do acto recorrido, pelo que, nos termos da alínea a)

do artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, não há lugar à regularização da petição inicial do recurso.

Pelo exposto, acorda-se em rejeitar o recurso por manifesta ilegitimidade passiva da entidade recorrida.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Classificação de serviço. Pessoal da Assembleia da República. Recurso hierárquico necessário (extemporaneidade). Código do Procedimento Administrativo. Dever de notificar o acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O Código do Procedimento Administrativo entrou em vigor no dia 16 de Maio de 1992, não se aplicando aos eventos ocorridos anteriormente a esta data, designadamente à notificação de um despacho de homologação da classificação de serviço de um funcionário da Assembleia da República, no âmbito do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, e o pedido de certidão do parecer da comissão paritária.*
- 2 — *Assim, não podiam ter sido ofendidas as normas do citado Código que respeitam ao dever de notificação dos actos administrativos [artigos 68.º, n.º 1, alínea a), e 125.º], por não serem aplicáveis a tais eventos.*
- 3 — *Pelo que o despacho do Presidente da Assembleia da República que indeferiu o recurso hierárquico necessário do acto de homologação da classificação de serviço, na base da extemporaneidade do recurso, não ofende as citadas normas do Código do Procedimento Administrativo, por serem inaplicáveis ao caso.*

Recurso n.º 31 143, em que são recorrente Carlos Ribeiro Nunes e recorrido o Presidente da Assembleia da República. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

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

1 — Carlos Ribeiro Nunes, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor «recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República proferido em 23 de Junho de 1992», por via do qual foi indeferido o recurso hierárquico por

ele interposto «do despacho do Ex.^{mo} Director-Geral de Apoio Parlamentar, de 23 de Abril de 1992, o qual homologou a classificação de serviço referente ao ano de 1991», por se considerar ter sido este recurso apresentado fora do prazo legal, fundando a impugnação no vício de violação de lei.

2 — Na sua resposta, a autoridade recorrida limitou-se a oferecer «o merecimento dos autos».

3 — Nas suas alegações, concluiu assim o recorrente:

«A notificação do acto administrativo abrange necessariamente a fundamentação deste, e se esta for efectuada por concordância com anterior parecer, deverá enviar-se ao destinatário cópia integral deste.

Não tendo sido entregue ao recorrente em 30 de Abril de 1992 cópia do parecer referido no despacho de homologação, de 23 de Abril de 1992, e tendo aquele requerido certidão do mesmo parecer, em 12 de Maio de 1992, que lhe veio a ser entregue em 19 de Maio de 1992, a apresentação, em 1 de Junho de 1992, da petição de recurso hierárquico é tempestiva, já que o prazo para a interposição de recurso se conta a partir da data de entrega ao recorrente da pedida certidão.

A decisão recorrida, ao rejeitar a petição de recurso hierárquico por extemporaneidade, violou o disposto nos artigos 68.º, n.º 1, alínea *a*), 125.º e 162.º, alínea *b*), do Código do Procedimento Administrativo, sendo, por isso, anulável por vício de violação de lei.»

4 — A autoridade recorrida não apresentou alegações.

5 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «deverá negar-se provimento ao recurso».

«A notificação do acto de 23 de Abril de 1992, do director-geral de Apoio Parlamentar, impugnado no recurso hierárquico interposto para a autoridade recorrida e rejeitado, com fundamento na sua extemporaneidade, pelo acto recorrido contenciosamente, foi efectuada ao recorrente em 30 de Abril de 1992, data em que o Código do Procedimento Administrativo não estava ainda em vigor» — é a razão invocada no parecer do Ministério Público, para concluir, depois, logicamente, que improcederá «o arguido vício de violação de lei, por inaplicabilidade das respectivas disposições legais ao acto de notificação em causa cuja regularidade deverá aferir-se pela lei vigente no momento da sua prática» (e acrescenta o mesmo magistrado que «o disposto no n.º 2 do artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos é inaplicável à impugnação graciosa, não tendo eficácia interruptiva do prazo do recurso hierárquico o pedido de certidão de fundamentação do acto, por parte do interessado, cujo termo inicial ocorre com a respectiva notificação, sem prejuízo do disposto nos artigos 82.º, n.ºs 1 e 2, e 85.º, ambos da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos»).

6 — Vistos os autos, cumpre decidir.

E, com interesse para a decisão, podem colher-se estes dados:

6.1 — Com data de 9 de Março de 1992 foi feita a notação do recorrente, no âmbito da notação periódica do pessoal técnico superior e do pessoal técnico da Assembleia da República (Direcção-Geral de Apoio Parlamentar/Arquivo Histórico-Parlamentar) e com referência ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1991, tendo-lhe sido atribuída a classificação de serviço de *Bom*, de que o recorrente tomou conhecimento com data de 12 de Março de 1992.

6.2 — Com data de 18 de Março de 1992, o recorrente veio, «com base no artigo 32.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, reclamar da notação respeitante ao ano de 1991 que lhe foi conferida em en-

trevista de 12 de Março de 1992», terminando assim o requerimento: «Em conclusão, é uma dúvida que aqui deixo expressa quanto à justeza da notação que me é atribuída, pelo que acho como correcta a atitude de a rever.».

6.3 — Com data de 24 de Março de 1992, e com referência àquela reclamação, os notadores tomaram a decisão, «nos termos do n.º 2 do artigo 32.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho», de «não alterar a classificação de *Bom* que lhe foi atribuída (pontuação 8,2)», transmitindo os fundamentos ao recorrente e de que este tomou conhecimento no dia seguinte.

6.4 — Com data de 31 de Março de 1992, o recorrente dirigiu ao secretário-geral da Assembleia da República um requerimento, insistindo nas razões que invocara na reclamação e pedindo que «as tome em consideração e que também as mande submeter à apreciação da comissão paritária, conforme prevê o artigo 33.º do referido decreto regulamentar» (com data de 1 de Abril de 1992 foi exarado sobre o requerimento um despacho a mandar remeter «à comissão paritária»).

6.5 — Com data de 21 de Abril de 1992, a comissão paritária elaborou o parecer «acerca do processo de classificação de serviço do técnico superior documentalista principal do quadro de pessoal da Assembleia da República licenciado Carlos Ribeiro Nunes», concluindo que «não encontra motivo para sugerir a alteração da classificação de serviço obtida pelo notado» (com data de 23 de Abril de 1992 foi exarado sobre o parecer o despacho do director-geral de Apoio Parlamentar, a homologá-lo, aderindo aos seus fundamentos, o qual foi notificado ao recorrente em 30 do mesmo mês).

6.6 — Com data de 12 de Maio de 1992, o recorrente dirigiu ao secretário-geral da Assembleia da República um requerimento a pedir «certidão do teor integral do parecer proferido pela comissão paritária em 21 de Abril de 1992», com invocação do «artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho» (sobre o requerimento foram proferidos despachos a mandar satisfazer o requerido e a certidão foi recebida pelo recorrente em 19 de Maio de 1992).

6.7 — Com data de 1 de Junho de 1992, o recorrente dirigiu ao Presidente da Assembleia da República um requerimento para recorrer hierarquicamente «do despacho de homologação e do parecer da comissão paritária sobre a classificação de serviço que lhe foi conferida referente ao ano de 1991» e invocando o artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho (nele se pede que seja dado «provimento ao presente recurso, corrigindo a classificação atribuída ao recorrente que deverá ser de *Muito bom*»).

6.8 — Seguiu-se a informação n.º 67/92, de 5 de Junho de 1992, da Direcção-Geral de Administração e Informática da Assembleia da República, assinada pelo técnico superior jurista Rui Calado Nogueira, sustentando que o recurso hierárquico «deveria ter dado entrada até 15 de Maio de 1992, só tendo dado entrada em 1 de Junho de 1992», e por esse facto «deverá o recurso ser rejeitado por extemporaneidade».

6.9 — Sobre essa informação foram exarados pareceres concordantes e, com data de 23 de Junho de 1992, proferido pelo Presidente da Assembleia da República, o seguinte despacho: «Indefiro, pelas razões constantes da presente informação.».

Este o auto recorrido, de que o recorrente tomou conhecimento em 29 de Junho de 1992.

6.10 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos todos os documentos referenciados em 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7 e 6.8.

7 — Uma só *questão* vem suscitada no presente recurso e é a de saber se o despacho recorrido está ferido de ilegalidade por, no âmbito de um procedimento administrativo para classificação de serviço, a chamada notação periódica dos funcionários, não ter conhecido de um recurso hierárquico interposto pelo recorrente «do despacho de homologação e do parecer da comissão paritária sobre a classificação de serviço que lhe foi conferida referente ao ano de 1991».

E a alegação do recorrente funda-se na violação das normas, que identifica, do Código do Procedimento Administrativo, decorrente de não se ter considerado na decisão impugnada que «o prazo para interposição de recurso (o recurso hierárquico) se conta a partir da data da entrega ao recorrente da pedida certidão» (a certidão do parecer da comissão paritária referida no despacho de homologação, que não lhe foi enviada na data da notificação desse despacho).

A contagem de tempo para a autoridade recorrida é esta: o dito despacho de homologação, datado de 23 de Abril de 1992, foi notificado ao recorrente em 30 de Abril de 1992 e o recurso hierárquico «deveria ter dado entrada até 15 de Maio de 1992, só tendo dado entrada em 1 de Junho de 1992», e daí ser extemporâneo. Para o recorrente releva o pedido de certidão do parecer da comissão paritária, feito em 12 de Maio de 1992, e que foi satisfeito em 19 do mesmo mês, pelo que a apresentação do recurso hierárquico em 1 de Junho de 1993 é tempestiva.

Quid juris?

8 — Do relato da matéria de facto resulta evidente que, no âmbito do citado processo administrativo, e à luz do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, regulando a matéria da classificação de serviço dos funcionários públicos, o recorrente foi notificado do despacho de 23 de Abril de 1992, que homologou a sua classificação de serviço referente ao ano de 1991, com a data de 30 de Abril de 1992 e só no dia 1 de Junho de 1992 interpôs recurso hierárquico necessário daquele despacho, em requerimento dirigido ao Presidente da Assembleia da República.

Por consequência, foi excedido o prazo de 10 dias úteis estabelecido no n.º 1 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, assente que se impunha no caso — e o recorrente não o questiona — o recurso hierárquico necessário, tudo conforme resulta daquele decreto.

Falta apenas saber se lhe pode aproveitar algum facto interruptivo desse prazo, como ele alega, mas só na óptica do Código do Procedimento Administrativo, invocando que a «notificação do acto administrativo abrange necessariamente a fundamentação deste, e se esta for efectuada por concordância com anterior parecer, deverá enviar-se ao destinatário cópia integral deste», o que só lhe foi entregue em 19 de Maio de 1992, mediante o pedido de certidão formulado em 12 do mesmo mês.

Será assim?

A *solução* passa necessariamente pela ponderação da aplicabilidade ao caso do Código do Procedimento Administrativo, que entrou em vigor no dia 16 de Maio de 1992 (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro), e está fora de dúvidas que a data da notificação do despacho de homologação e a data do pedido de certidão do parecer da comissão paritária são anteriores a 16 de Maio de 1992.

Daqui resulta que as normas invocadas pelo recorrente dos artigos 68.º, n.º 1, alínea *a*), e 125.º do Código, respeitando ao dever de notificação dos actos administrativos, com o objectivo, constitucionalmente consagrado no artigo 268.º, n.º 3, de proporcionar ao interessado o conhecimento oportuno dos actos susceptíveis de se projectarem na sua esfera jurídica, não eram aplicáveis aos eventos de 30 de Abril e 12 de Maio de 1992. Nem mesmo entendidas como normas atinentes aos trâmites processuais dos procedimentos administrativos, à luz do artigo 2.º do Código, tendo vindo regulamentar e dinamizar preceitos constitucionais, como é o caso do dever de notificar, e, como tais, de aplicação imediata, exactamente porque não estavam em vigor aquando da notificação em causa e do subsequente pedido de certidão.

Tanto basta para constatar que o autor do despacho recorrido, utilizando o tipo de decisão prevista no artigo 173.º, n.º 1, alínea *d*), do Código, em que se alarga ao procedimento administrativo a regra já existente no processo contencioso, que condiciona a admissibilidade do recurso à verificação dos chamados pressupostos processuais ou condições de interposição do recurso, não ofendeu, como não podia ter ofendido, as normas indicadas pelo recorrente, porque eram inaplicáveis ao caso. E não releva a circunstância de o despacho — e a própria interposição do recurso hierárquico — acontecer já na vigência do Código, pois isto não tem o efeito de fazer cair no seu âmbito de aplicação eventos que são anteriores à data da sua entrada em vigor.

Outra coisa seria invocar, na sequência do requerimento de 12 de Maio de 1992 (ponto 6.6 da matéria de facto), a violação do artigo 82.º, conjugado com o artigo 85.º, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, uma via de plena aplicação aos «meios administrativos», portanto ao procedimento administrativo, e que é a intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões e que suspende os «prazos para os meios administrativos [...] que o requerente pretenda usar» (artigo 85.º). Via que o recorrente não utilizou para interpor o recurso hierárquico necessário e referenciou no requerimento de 12 de Maio de 1992, a pedir a passagem de certidão, mas que agora não invoca, nem de perto nem de longe, nas suas alegações, e não referencia aquelas normas dos artigos 82.º e 85.º como normas violadas pelo acto recorrido (cf. o acórdão desta Secção de 9 de Março de 1993, recurso n.º 30 267). Aqui, sim, poderia falar-se em violação de lei, mas falta a concretização da parte do recorrente, e não há arguição do Ministério Público.

9 — Com o que im procedem as conclusões das alegações do recorrente, nos apertados limites em que vêm formuladas, acordando-se em negar provimento ao recurso contencioso.

Custas a cargo do recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em 25 000\$ e 12 000\$, respectivamente.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Regularização da petição de recurso. Actos praticados por delegação de poderes.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Os actos praticados por delegado são da sua autoria e não da autoridade delegante.*
- 2 — *Constando do despacho recorrido a identificação do autor do acto, que o pratica por delegação de poderes, é manifesto o erro cometido ao identificar-se, como tal, a autoridade delegante.*

Recurso n.º 31 216, em que são recorrente João Manuel Matias Serrano e recorridos a Câmara Municipal de Lisboa e outros. Relator o Ex.º Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — a) João Manuel Matias Serrano, casado, chefe de 2.ª classe do Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa, residente na Praceta do Campo das Amoreiras, lote 1, 2.º, esquerdo, Charneca, Lisboa, interpôs recurso contencioso de anulação contra o presidente da Câmara Municipal de Lisboa e contra os recorridos particulares, Alcino Monteiro Marques, Manuel Landeira Serrano, António Joaquim Monteiro da Assunção e Francisco Antunes Carrondo, todos devidamente identificados no processo, do despacho de 9 de Janeiro de 1991, da autoria do vereador do Pelouro da Segurança da Câmara Municipal de Lisboa, que, em exercício de competência delegada, homologou a lista de classificação final do concurso de promoção a chefe de 1.ª classe do Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa, e na qual o recorrente foi eliminado na prova prática por nela ter obtido média inferior a 10 valores.

b) Os recorridos particulares, na contestação apresentada, levantam a questão prévia da ilegitimidade passiva da entidade recorrida, uma vez que o acto impugnado é da autoria do vereador Vasco Franco e não do presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

c) O recorrente, respondendo a esta questão prévia, veio dizer quanto consta de fls. 66 e seguintes, aqui tido por reproduzido.

d) Por douda decisão de fls. 72 e seguintes, o M.º Juiz *a quo* rejeitou o recurso por carecer de legitimidade passiva a entidade recorrida, não sendo de cumprir o disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, por ser manifestamente indesculpável o erro na identificação do autor do acto.

E por se não conformar com tal decisão, vem o recorrente agora impugnar o que ali fora decidido, alegando devidamente para concluir que:

«1) Nestes termos não se apresenta ao recorrente, como sendo um erro manifestamente indesculpável;

2) Na medida em que deveria ter havido desde início uma clarificação de tal delegação de competências no vereador do Pelouro da Segurança da Câmara Municipal de Lisboa;

3) Para que o ora recorrente aferisse de tal legalidade;

4) Mesmo assim, em toda a actividade processual e extraprocessual inerente ao mesmo concurso, foi sempre obtida resposta do presidente da Câmara Municipal de Lisboa;

5) Avocando o acto praticado pelo vereador do Pelouro da Segurança e assumindo toda a responsabilidade pelo mesmo;

6) Nem pelo presidente da Câmara Municipal de Lisboa nem pelos recorridos particulares foi em qualquer momento anterior colocada a questão da ilegitimidade passiva do presidente da Câmara Municipal de Lisboa;

7) Atenta a ‘especial’ delegação de competências inscrita na Lei das Autarquias Locais é de entender como legítima a posição do recorrente, fazendo seguir a acção de recurso contra o presidente da Câmara Municipal de Lisboa — v. o artigo 54.º, n.º 3, da Lei das Autarquias Locais;

8) A serem atendidas tais razões que o ora recorrente sabe assistirem-lhe, é no mínimo, nos termos do artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, de se considerar tal erro desculpável;

9) Não o tendo feito, violou a douda sentença o mesmo preceito legal.»

Termina, assim, por solicitar a revogação do decidido para se ordenar o convite ao recorrente para corrigir a petição, pois que o erro em que incorreu é desculpável.

e) Tanto a entidade recorrente (fls. 87 e 88), como os recorridos particulares (fls. 89 a 94), como ainda o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto (fl. 104) pronunciaram-se pela improcedência do recurso.

Tudo visto, passa a decidir-se.

II — Como clara e transparentemente resulta dos documentos juntos aos autos, foi aberto concurso de promoção para chefe de 1.ª classe do Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa, por aviso publicado no *Diário da República*, 3.ª série, de 21 de Julho de 1980, por despacho do vereador da Segurança da Câmara Municipal de Lisboa, Vasco Franco, no uso de competências delegadas (cf. o documento de fl. 7).

Realizado esse concurso, veio a respectiva lista de classificação a ser homologada por despacho de 9 de Janeiro de 1991, da autoria do mesmo vereador, no uso de competência igualmente delegada, homologação essa constante de publicação no *Diário da República*, 3.ª série, de 29 de Janeiro de 1991, e na qual o ora recorrente foi eliminado «na prova prática, por ter obtido média inferior a 10 valores». (Cf. o documento de fl. 9).

A delegação de competência, de que usou o vereador em causa, foi atribuída por despacho do presidente da Câmara Municipal de Lisboa, datado de 22 de Janeiro de 1990 e publicado no *Diário Municipal* de 5 de Fevereiro de 1990, ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (cf. o documento de fl. 96).

Ora, é sabido que os actos praticados pelo delegado são da sua autoria e não da autoria da autoridade delegante, como é jurisprudência corrente e uniforme deste Supremo Tribunal Administrativo, com o apoio da doutrina.

A autoridade delegada age, então, no uso da sua competência, integrada pelos poderes delegados, praticando actos imputados à sua pessoa e não à do delegante, de quem não é representante. Da abundante jurisprudência em igual sentido citam-se os acórdãos deste Tribunal insertos em *Acórdãos Doutrinários* n.ºs 190, p. 881, 191, p. 1024, 195, p. 337, e 207, p. 372. Na doutrina podem consultar-se Marcello Caetano, André Gonçalves Pereira, Esteves de Oliveira e Freitas do

Amaral, respectivamente em *Manual de Direito Administrativo*, t. 1, p. 228; *Da Delegação de Poderes*, p. 39; *Direito Administrativo*, p. 268, e *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, p. 662.

Perante os factos retratados e a doutrina e jurisprudência expostas, ter-se-á de concluir que o acto recorrido não é da autoria do presidente da Câmara Municipal de Lisboa. Tal conclusão torna-se inequívoca, evidente e clara, sendo manifestamente indesculpável a sua identificação como autor do acto impugnado.

Nem pode embaraçar tal proposição o facto de o presidente da Câmara ter dado seguimento, extraprocessualmente, a pedidos relacionados com o tema, ou não ter, processualmente, invocado a sua ilegitimidade passiva.

Tal comportamento em nada contende com a matéria em apreço nem pode alterar a autoria do acto praticado.

Acresce que se não descortinam razões justificativas para desculpar o erro sobre a identificação do autor do acto recorrido, o expediente à «especial» delegação que a Lei das Autarquias Locais inscreve nos seus artigos 52.º, 53.º e 54.º (Decreto-Lei n.º 100/84). E isto porque, em qualquer dos casos neles contemplados, a autoria do acto seria sempre de quem o tivesse praticado.

Tudo a inculcar, como se decidiu na 1.ª instância, ser manifestamente indesculpável a errada identificação do autor do acto recorrido, impossibilitando o recurso à regularização da petição inicial, como vem pedido.

Pelo exposto, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ e 8000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Um acto preparatório, enquanto tal, não é susceptível, por si, de causar danos ao interessado no procedimento em que o mesmo foi praticado, mas apenas, se for caso disso, através do acto final que lhe ponha termo ou que defina a posição daquele.*
- 2 — *Pedida declaração de viabilidade de localização de certo empreendimento e indeferido o pedido por deliberação camarária, não tendo posteriormente o interessado impugnado contenciosamente tal deliberação, não subsiste o seu direito à indemnização por danos para si resultantes da prática desse acto, desde que tais danos pudessem ser evitados com a interposição daquele recurso (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967).*

Recurso n.º 31 252, em que são recorrente Owen Joseph Crossan e recorrida a Câmara Municipal da Praia da Vitória. Relator, Ex.º Conselho Dr. Gouveia e Melo.

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

Owen Joseph Crossan e Pamela Lorraine Crossan, melhor identificados nos autos, invocando a sua qualidade de agentes da sociedade por quotas «Imolages, Construção e Exploração de Imóveis, L.ª», interpuseram, em representação desta, contra a Câmara Municipal da Praia da Vitória (Região Autónoma dos Açores), no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, acção na qual pediram a condenação daquela no pagamento da quantia de 18 059 763\$, mais o que se viesse a liquidar em execução de sentença, correspondente a indemnização que à «Imolages» seria pela referida Câmara devida em resultado das despesas por aquela primeira realizadas com os trabalhos técnicos de engenharia, arquitectura, desenho, financiamento e fornecimento de bens e seguros, referente a um projecto de construção de 330 casas de habitação familiar, para alojamento de militares norte-americanos, estacionados na base americana das Lajes, ilha Terceira, da Região Autónoma dos Açores, cuja viabilidade de localização a «Imolages», por seu requerimento de 19 de Julho de 1988, pedira à dita Câmara Municipal, e que acabou por ser indeferido nos termos constantes do ofício n.º 1587, de 28 de Dezembro de 1988, do presidente da mesma Câmara.

Alegaram, para o efeito, que a Imolages sucedeu na posição jurídica que a «Mecca Construction, Ltd.» detinha no contrato que, em 16 de Setembro de 1987, celebrara com o Departamento de Defesa do Governo dos Estados Unidos da América, com vista à construção de 330 casas de habitação familiar para o alojamento de militares norte-americanos estacionados na base americana das Lajes, ilha Terceira, Açores, cujos custos ascendiam a 24 450 500 dólares canadianos (2 934 060 000\$, no câmbio de 120\$).

Que desde Setembro de 1987 a «Mecca» vinha estabelecendo contactos diversos e regulares com a Câmara, R., designadamente com o seu presidente, em cujas instalações teve lugar uma reunião, em 12 de Julho de 1988, entre este e representantes da «Mecca» e da «Imolages», acompanhados de técnicos do departamento de engenharia da mesma R., tudo com vista a formalizar os requerimentos e obter o acordo desta quanto à execução do referido empreendimento.

Que em 19 de Julho de 1989 apresentou à R. «um pedido de viabilização do empreendimento, quanto à sua localização», tendo a mesma, por se verificar a obrigatoriedade de consultas na matéria à Secretaria Regional de Agricultura e Pescas, Força Aérea Portuguesa e Secretaria Regional do Equipamento Social, pedido parecer a tais entidades.

Mais alegaram que só por ofício de 28 de Dezembro de 1988 — ou seja, 132 dias após a entrada daquele requerimento na Câmara Municipal — o seu presidente lhe comunicou da não viabilidade da localização do empreendimento no local pretendido, sem que antes disso a mesma Câmara alguma vez tivesse notificado os AA. de que o pedido não estava devidamente instruído, bem como da existência de pareceres desfavoráveis que comprometessem o prosseguimento

do processo, ou sequer que o presidente da R. houvesse prorrogado o seu prazo para responder definitivamente ao requerimento, que, em qualquer caso, terminava em 19 de Outubro de 1988, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril.

Donde, segundo ainda alegaram, fossem confiando que o seu requerimento de 19 de Julho de 1988 tinha sido aprovado tacitamente, como aliás tudo o que anteriormente se passara levava a crer, e daí que o sócio gerente da «Imolages» tivesse, a partir de fins de Outubro de 1988, encomendando a duas firmas canadianas diversos serviços de engenharia, arquitectura e desenho de envergadura relacionados com o projecto, os quais ascenderam, quando convertidos em moeda portuguesa, ao valor de 18 059 763\$, de que a «Imolages» ficou devedora, pretendendo ainda outra firma, esta americana, que fez da mesma forma o estudo do financiamento do projecto, logo que soube da sua inviabilização, reaver os gastos por ela feitos, no montante total de 180 000 dólares americanos.

Citada a R., Câmara Municipal de Vila Praia da Vitória, contestou ela, sustentando que o pedido «sobre a viabilidade do empreendimento, quanto à sua localização» formulado pela «Imolages» em 19 de Julho de 1988 e que lhe foi dirigido, por implicar operações de loteamento, estava sujeito à disciplina do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho — que não do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril — e que mesmo assim não constituía ainda o início do respectivo procedimento, já que se estava apenas no domínio de uma «informação» sobre a possibilidade de serem realizadas operações de loteamento no local indicado pela empresa, informação sobre cuja apreciação por parte da autarquia se não aplicava o regime do deferimento tácito previsto no artigo 17.º daquele Decreto-Lei n.º 289/73 (n.º 3 do seu artigo 4.º), não havendo assim, no caso, qualquer acto dessa natureza.

Aliás, contestou ainda a Câmara, a haver no caso deferimento tácito, a «Imolages» facilmente teria obstado à verificação dos prejuízos que alega ter sofrido, interpondo recurso contencioso do acto expresso de indeferimento, pois a anulação deste acto teria como consequência o reconhecimento da posição jurídica dos AA. decorrente do pretenso deferimento tácito de que beneficiariam; daí que, não tendo interposto recurso daquele acto expresso de indeferimento, teria «perdido» o próprio direito à reparação dos prejuízos que invoca, por força do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

Mas, acrescentou ainda a Câmara na sua contestação, que estamos seguindo, para a hipótese de se admitir que o pedido dos AA. tivesse de ser apreciado à luz do Decreto-Lei n.º 166/70, então haveria que aplicar, por assumir natureza especial, o Decreto n.º 42 217, de 16 de Abril de 1959, diploma este relativo a medidas de segurança indispensáveis para o tráfego aéreo e a salvaguarda dos materiais e valores existentes na base aérea das Lajes e protecção das propriedades e vidas da população vizinha.

Ora, acrescenta, a posição tomada no caso pela Força Aérea Portuguesa foi inequívoca, conforme resulta do seu ofício de 16 de Setembro de 1988 dirigido à própria R., junto pelos AA. com a petição.

Termina a contestação com a impugnação dos factos, bem como dos valores dos prejuízos invocados pelos AA., formulando-se, a final, o pedido da improcedência da acção, com absolvição da R. do pedido nela formulado.

Replicaram então os AA., por entenderem constituir a alegação da R. de aqueles terem «perdido» o direito à indemnização por não impugnação do acto expresso de indeferimento, defesa por excepção, mantendo, no essencial, as posições já explanadas na sua petição inicial.

Proferiu depois o M.^{mo} Juiz *a quo* despacho saneador, no qual, conhecendo directamente do pedido formulado na acção [por entender certamente que a sua apreciação envolveria unicamente o julgamento de questão de direito, que se poderia fazer com a necessária segurança — artigo 510.º, alínea c), do Código de Processo Civil], julgou a mesma acção improcedente, absolvendo a R. do pedido.

Vejamos porque fundamentos.

Começou o despacho (saneador-sentença) por enquadrar a acção, tal como vinha formulada, como baseando-se na responsabilidade civil extracontratual por acto de gestão pública ilícito da R., para a qual o tribunal *a quo* seria competente [artigo 51.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais], responsabilidade essa cujo regime vem enunciado, não na lei civil, mas antes no disposto nos artigos 366.º do Código Administrativo, 2.º a 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e 90.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e onde o direito dos lesados à reparação só subsiste na medida em que o dano se não possa imputar à falta de interposição de recurso ou à negligente conduta processual no recurso interposto (artigo 7.º daquele Decreto-Lei n.º 48 051).

Daí que, segundo o mesmo despacho, a não interposição de recurso contencioso do acto administrativo em causa constitua um facto extintivo ou, pelo menos, limitativo do correspondente direito de indemnização, processualmente de considerar, quando invocado, como uma excepção peremptória no sentido do artigo 493.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, invocando-se nesse sentido jurisprudência deste Supremo Tribunal.

Ora, continua-se, os AA. na sua petição alegam que os danos por eles sofridos resultam do facto de a Câmara Municipal da Praia da Vitória haver indeferido extemporaneamente o requerimento por aqueles apresentado, o que é qualificado pelos mesmos (é o que se infere) como revogação ilegal de autorização tacitamente concedida.

Todos os danos decorrem pois desse acto pretensamente ilegal.

Mas, se é assim, então, conclui o despacho, porque os AA. não interpuseram recurso contencioso do acto administrativo que elegeram como causal do prejuízo que invocam, o direito à sua reparação não pode subsistir conforme o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, já referido: e não existindo tal direito, é de julgar improcedente a acção.

Daí a absolvição da R. do pedido, decretada a final pelo despacho.

É deste despacho que vem interposto pelos AA. recurso para esta Secção, os quais rematam as suas alegações (fls. 184-189) com as conclusões seguintes, que se transcrevem:

«A) Os AA., ora agravantes tomaram posição sobre a excepção constante da defesa da R.;

B) O dano sofrido pelos AA. não poderia ter sido ressarcido por via da anulação ou declaração de nulidade do acto em recurso contencioso;

C) Mas apenas com a presente acção, tudo como oportunamente se alegou na resposta às excepções;

D) O duto despacho recorrido violou os artigos 366.º, 367.º e 815.º do Código Administrativo e 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.»

Nesta Secção, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público é de parecer que a sentença impugnada fez correcta apreciação de facto e de direito, não merecendo censura, devendo, consequentemente, ser denegado provimento ao recurso.

Redistribuído o processo ao presente relator (9 de Dezembro de 1992) e colhidos os vistos, cumpre decidir.

Do acima referido no relatório resulta que o despacho ora recorrido — que decretou a absolvição da R. do pedido por «inexistir» o direito invocado pelos AA. —, baseou esse seu juízo em *duas* proposições.

A primeira é a de que os AA. articularam que os danos cujo ressarcimento pretendem por via da presente acção provêm do facto de a R., Câmara Municipal da Praia da Vitória, ter *indeferido extemporaneamente* o requerimento por eles apresentado de pedido de viabilidade do empreendimento mais acima referido, quanto à sua localização.

A segunda proposição é a de que tais danos podiam ser evitados através da *anulação* consequente à impugnação contenciosa daquele acto de indeferimento pelos AA., estando assim afastada a admissibilidade do seu ressarcimento por via da presente acção, como resulta da regra do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, uma vez estar admitido nela por acordo não terem os AA. recorrido contenciosamente do mesmo acto.

Vejamos.

Conforme resulta do articulado pelos AA. na sua petição inicial, mais acima já condensada no relatório do presente aresto, os mesmos requereram em 19 de Julho de 1988 pedido de viabilidade de localização do projecto de construção de 330 casas de habitação familiar na base americana das Lajes à R., Câmara Municipal da Praia da Vitória.

Ora, tem de admitir-se, quer tal pedido fosse de sujeitar ao regime do Decreto-Lei n.º 398/73 (loteamento) ou fosse de considerar como fase prévia do mesmo (posições defendidas, como vimos, pela R.), quer fosse esse pedido de apreciar nos termos do Decreto-Lei n.º 166/70 (regime de licenciamento de obras) ou até do Decreto n.º 42 217 (que definiu as servidões administrativas da base das Lajes), que são as posições, como também se viu, dos AA., e ainda quer se considere ter-se formado acto tácito de indeferimento em qualquer dos regimes que tal contemplam (Decreto-Lei n.º 166/70 e Decreto-Lei n.º 289/73), como até na hipótese de esse acto não se ter formado, a verdade em que em *todas* essas possíveis situações mas antes da prolação do acto *expresso* de indeferimento daquele pedido de viabilidade por parte da R., Câmara Municipal, *nenhuns* danos se tinham ainda produzidos na esfera dos AA.

Na verdade, antes daquele acto expresso de indeferimento, o procedimento administrativo iniciado com o requerimento dos AA., de 19 de Julho de 1988, ou ainda se encontrava em *instrução* ou, na melhor das hipóteses para aqueles, já nele haveria decisão favorável por força de acto presumido de *deferimento* da respectiva pretensão.

Em qualquer destas fases, porém, não subsistia qualquer possibilidade de surgirem danos por virtude do aludido procedimento administrativo na esfera dos recorrentes.

Tais danos só surgiram, pois, a existirem eles porventura, por virtude do acto de indeferimento expresso do pedido dos AA., tendo em atenção o seu conteúdo desfavorável ou gravoso.

Não interessa assim, na presente acção, apurar tanto onde os AA. filiam na sua petição inicial (ou em qualquer outra peça processual), a fonte ou origem dos danos, mas antes qual *deva ela ser* de um ponto de vista de lógica jurídica, atentos os factos que aqueles articularam, uma vez que nesse domínio, como é sabido, o tribunal se não encontra vinculado às alegações das partes (artigo 664.º do Código de Processo Civil).

Ora, os danos só podem resultar, no caso, do indeferimento expresso.

E, nesse domínio, não ganham qualquer autonomia os *actos preparatórios*, como os pareceres prévios ainda que condicionantes daquele indeferimento (caso do parecer da Força Aérea, no caso *sub judice*), já que são actos puramente instrumentais, projectando os seus efeitos apenas no *acto final* de indeferimento (ou de deferimento, se for esse o caso).

Como igualmente não têm autonomia os *vícios de procedimento*, como a falta ou omissão de qualquer notificação do acto preparatório, quando ela for por hipótese legalmente devida.

O acto causador do dano é, pois, e apenas, o *acto final de indeferimento*.

O que tudo significa que, na presente acção, os factos alegados no artigo 51.º da petição inicial não causaram *por si* qualquer dano na esfera jurídica dos AA.

Há, pois, que concluir, nesta parte, que, na presente acção — e tal como ela vem proposta —, o facto causador dos danos na mesma alegados pelos AA. é o despacho expresso de indeferimento da R., Câmara Municipal da Praia da Vitória, comunicado àqueles por ofício de 28 de Dezembro de 1988.

Apurado isto, vejamos se tais factos são susceptíveis de ressarcimento por via da presente acção, à base da regra do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051.

O despacho ora recorrido — é este o segundo dos seus fundamentos, como acima se disse — respondeu pela negativa e julgamos que bem.

Na verdade, segundo a regra consagrada naquele artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, importada, segundo informa A. Queiró, do direito alemão (*Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 120.º, p. 308), o direito à indemnização por danos resultantes de actos ilícitos da Administração Pública só subsiste na medida em que os mesmos se não possam imputar à omissão do uso dos meios contenciosos (ou graciosos quando estes se tornem necessários ao uso daqueles) ou a negligência na respectiva conduta processual por parte dos lesados pelos actos.

A razão de ser de semelhante princípio residirá certamente na consideração de que o lesado, com o seu comportamento omissivo, contribuiu para o prolongamento ou agravamento dos danos provocados pelo acto, não merecendo nessa medida tutela o seu direito.

Ora, no caso, se os AA. tivessem impugnado triunfantemente o despacho de indeferimento expresso do seu pedido de viabilidade da localização do empreendimento, onde poderiam invocar a ilegalidade de todos os actos preparatórios e de procedimento que estiveram porventura na sua base e que comunicariam àquele outro os respectivos vícios, tinham obtido a anulação do mesmo.

Só que os AA., como já se disse, deixaram consolidar tal acto, contribuindo assim para a manutenção dos efeitos lesivos que os mesmos atribuem à prática daquele.

E no juízo relevante para o efeito não se poderá operar — contrariamente ao pretendido pelos ora recorrentes — com a maior ou menor «probabilidade» de provimento do recurso, no caso — hipotético —, de o mesmo ter sido interposto.

Pois, como se disse, o único juízo que interessa fazer é o de apurar em que medida é que os danos resultantes da prática do acto poderiam ser evitados na sequência da *anulação* do mesmo por via contenciosa: só os que o não pudessem ser — os que permanecessem mesmo em caso de anulação contenciosa do acto — é que seriam ressarcíveis por via da acção, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051.

O que não acontece, como vimos, com os danos cuja reparação os AA. pretendem por meio da presente acção.

Em conclusão, pois: decidindo o despacho recorrido que o direito invocado pelos AA., ora recorrentes, não subsiste por força do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051 — independentemente da qualificação jurídica que tal deva merecer (factor extintivo do direito, excepção peremptória, etc) —, o mesmo não violou tal disposição legal, improcedendo assim todas as conclusões das alegações dos recorrentes.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Reborção*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Costureiras das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE). Contrato de prestação de serviços. Inscrição na Caixa Geral de Aposentações. Direito a diuturnidades.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *As costureiras das OGFE não se encontram ligadas ao Ministério do Exército por um contrato de trabalho, mas por um contrato de prestação de serviço, pelo qual não podiam inscrever-se na Caixa Geral de Aposentações, face ao disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto da Aposentação.*
- 2 — *Não descontando para a aposentação durante o período temporal em que se encontravam na aludida situação, tais costureiras, naquele período, não tinham direito a diuturnidades, face ao disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio.*

Recurso n.º 31 354, em que são recorrente o general Ajudante-General do Exército e recorrida Rosa Piedade Lemos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rolão Preto.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

1 — Rosa Piedade Lemos, especialista auxiliar de 3.ª classe do QPME, no DGME, residente na Rua Particular, 3, Campos de Caneças, Odivelas, no recurso contencioso que interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, viu anulado, pela sentença de 25 de Maio de 1992, na procedência de alegado vício de violação de lei, por errada interpretação das disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, e 48.º, § 6.º, do Decreto-Lei n.º 11 892, de 3 de Outubro de 1958, aditado pelo Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, o acto de indeferimento tácito do requerimento dirigido ao general Ajudante-General do Exército (GAGE), em 28 de Fevereiro de 1989, pelo qual foi indeferido o pedido formulado para no cálculo de abono de diuturnidades ser tido em conta todo o tempo da sua vinculação ao Ministério do Exército, através das OGFE.

2 — Discordando da sentença aludida, veio o GAGE interpor o presente recurso, alegando, em conclusão, o seguinte:

A douta sentença recorrida fez incorrecta interpretação e aplicação do disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, e § 6.º do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, violando os respectivos preceitos.

Termos em que deverá ser revogada a sentença recorrida, declarando-se que o tempo de serviço prestado pela recorrente, ex-costureira externa das OGFE, sendo insusceptível de contagem para efeitos de aposentação, é insusceptível de contagem para efeitos de concessão de diuturnidades.

3 — Contra-alegou a recorrida no sentido da confirmação do decidido.

4 — O Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Tribunal entende que o recurso merece provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

5 — *Factos assentes:*

A) Em 20 de Abril de 1957 foi a recorrida admitida como costureira externa das Oficinas Gerais de Fardamento, conforme documento de fls. 120 a 124, 156 a 158 e 161 a 162, passando em 22 de Outubro de 1975 ao quadro permanente;

B) Em 28 de Setembro de 1975, a recorrida teve «baixa de ponto», por ter sido admitida ao serviço do DGMG;

C) Em 29 de Setembro de 1975 tomou posse do cargo de servente eventual no DGMG, sendo-lhe, em face do disposto no Decreto-Lei n.º 550-R/76, de 12 de Julho, atribuída a categoria de especialista auxiliar de 3.ª para o QPME, continuando a prestar serviço no DGMG;

D) Em 28 de Setembro de 1983, o GAGE proferiu este despacho: «Considerando que o tempo acrescido, a contar nos termos do artigo 25.º, alínea b), do Estatuto da Aposentação, deverá resultar do serviço prestado em situação subsumível ao disposto no n.º 1 do artigo 1.º do mesmo Estatuto;

Considerando que o trabalho prestado pelas ex-costureiras externas das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, naquele esta-

belecimento militar, deve qualificar-se como autónomo, sendo, por isso, a sua situação abrangida pela excepção consagrada no n.º 2, alínea a), do artigo 1.º do Estatuto:

Revogo o despacho do GAGE de 19 de Abril de 1977, sem efeitos retroactivos, em relação aos actos individuais de execução já consumados, excluindo-se, pois, a retribuição de quaisquer quantias.»;

E) Em 27 de Fevereiro de 1989, a recorrida solicitou ao general Chefe do Estado-Maior do Exército que, no cálculo do abono de diuturnidades, seja tido em conta todo o tempo de serviço, ou melhor, todo o tempo da sua vinculação ao Ministério do Exército através das OGFE;

F) Até 15 de Junho de 1989, pelo menos, não recaiu qualquer despacho sobre o requerimento da recorrida.

II

Análise jurídica:

6 — No presente recurso, a questão a decidir consiste em saber se à recorrida assiste o direito a diuturnidades pelo período de tempo em que prestou serviço como costureira das OGFE.

Esta questão já foi tratada inúmeras vezes neste Tribunal através dos doutos arestos, designadamente nos recursos n.ºs 28 498, 30 205, 29 614 e 25 906, de 19 de Dezembro de 1991, 10 de Março de 1992, 31 de Março de 1992 e 9 de Julho de 1991, respectivamente, bem como no Parecer da Procurador-Geral da República n.º 6/81, in *Diário da República*, 2.ª série, de 24 de Fevereiro de 1982, sendo nesse sentido a jurisprudência mais seguida.

7 — Ora, preceitua o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, que «para a atribuição de diuturnidades será levado em conta todo o tempo de serviço prestado no exercício de funções públicas, nos termos da legislação em vigor, para efeitos de aposentação [...]»

Por seu turno, *ex vi* do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/82, de 9 de Dezembro, «não são inscritos como subscritores da Caixa Geral de Aposentações os que apenas se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração».

8 — Perante este normativo legal e tendo naturalmente em consideração a matéria fáctica supramencionada, impõe-se averiguar da natureza do contrato que ligava a recorrida ao recorrente (GAGE) para, seguidamente, procurar o respectivo enquadramento legal.

Assim, a recorrida, como qualquer outra costureira externa, «encontrava-se tão-só sujeita ao cumprimento de certas obrigações quanto a prazos de execução e de qualidade dos trabalhos apresentados, sendo remunerada à peça executada pelo resultado do trabalho efectuado no seu domicílio, portanto fora das instalações das OGFE».

As costureiras trabalhavam fora das instalações das OGFE porque apenas se pretendia delas a apresentação de certo resultado do seu trabalho, administrando elas livremente o seu tempo, desvinculadas de horário, utilizando para sua comodidade e conveniência as suas próprias instalações domésticas.

Como se escreveu e sublinhou no aludido e douto Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 6/81, «em tais circunstâncias não existe vinculação do interessado à entidade pública, em termos de

fazer depender a actividade daquele das ordens e directrizes adoptadas por esta com vista à realização das suas atribuições.

Trata-se de um simples contrato de direito privado, em que o particular conserva a sua plena liberdade de acção, entregando à entidade pública, que o pode aceitar ou não, o produto do seu trabalho por ele livremente orientado e executado, e actuando ambas as partes em termos de se responsabilizarem unicamente conforme as cláusulas do respectivo contrato e as regras gerais de direito privado aplicáveis».

III

Daí poder concluir-se que a recorrida, enquanto costureira externa das OGFE, não se encontrava ligada ao Ministério do Exército por um contrato de trabalho, mas antes um contrato de prestação de serviços, segundo a definição constante do artigo 1154.º do Código Civil, isto é, «aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição».

Com efeito, confrontando-se esta definição com a constante do artigo 1152.º do Código Civil, que expressa o contrato de trabalho como «aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual ou manual a outra pessoa, sob a direcção e autoridade desta», verifica-se existirem duas diferenças essenciais entre as duas figuras contratuais: enquanto na prestação de serviços se visa proporcionar certo resultado do trabalho, o contrato de trabalho concretiza-se na prestação de uma actividade — cf. Menezes Cordeiro, no *Manual de Direito do Trabalho*.

No primeiro não há qualquer referência à autoridade e direcção de outrem, ao passo que no segundo esta sujeição à autoridade e direcção de outrem existe.

Como escreveu o Prof. Galvão Teles, «a sujeição à autoridade e direcção de outrem constitui o critério último de distinção».

9 — Ora, como já se referiu, a recorrida prestava às OGFE trabalho externo e autónomo, em tarefa, sem sujeição à direcção e disciplina dos respectivos órgãos, pelo que não cabia a sua situação na previsão do artigo 1.º, n.º 1, do estatuto da Aposentação, mas antes na do n.º 2 da mesma disposição legal: tal trabalho era irrelevante para efeitos de aposentação, não podendo por ele inscrever-se na Caixa Geral de Aposentações.

E, de igual modo, também irrelevante era para efeitos de atribuição de diuturnidades, atento o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, uma vez que elas não seriam devidas pelo tempo de serviço prestado no exercício de funções públicas, nos termos da legislação em vigor [...] para efeitos de aposentação.

E não se diga que tal regime foi derogado pelo Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, que «não se sobrepõe ao regime geral de aposentação referido, antes o complementa até na parte em que não o subsume», como se sublinha no douto aresto do recurso n.º 29 614, de 31 de Março de 1992.

Acontece mesmo, segundo certo entendimento jurisdicional, na interpretação do respectivo preâmbulo, que o Decreto-Lei n.º 218/76 veio providenciar justamente para situações de flagrante desigualdade, ou injustiça, até, do pessoal externo das OGFE, cuja situação se vinha agravando progressivamente, nada se prevendo quanto à garantia de trabalho, remunerações e aposentação.

Para tanto, adita ao Decreto-Lei n.º 11 892, de 31 de Outubro de 1958 — estatuto fundamental das OGFE —, no § 6.º ao respectivo artigo 48.º, que previa as bases da assistência na doença e protecção materno-infantil ao seu pessoal do seguinte teor: «Na determinação da pensão de aposentação do pessoal que vier a ser inscrito na Caixa Geral de Aposentações, o Fundo de Protecção e Acção Social suportará através de subsídio o pagamento do quantitativo que corresponder ao tempo de serviço que não foi susceptível de contagem pela mesma Caixa, por falta de requisitos legais.»

Parece, assim, que quanto ao tempo de serviço que, nos termos das disposições legais citadas, não for susceptível de contagem para efeitos de aposentação como subscritores da Caixa Geral de Aposentações, por falta de requisitos legais, isto é, aquele tempo em que prestou trabalho externo em contrato de prestação de serviço como costureira de serviço autónomo às OGFE, a recorrida tem apenas direito ao acréscimo de um subsídio, a suportar pelo Fundo de Protecção e Acção Social, de quantitativo correspondente a tal período de tempo.

Por isso, este último tempo de serviço não é contado para efeitos de aposentação e, necessariamente, também não o será para efeitos de diuturnidades, segundo o preceituado no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76.

É que aquele subsídio não é parte da pensão de aposentação, mas antes tem a natureza de um subsídio ou abono — artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 218/76.

Daí o entendimento expresso na jurisprudência deste Tribunal, «que ao determinar-se a pensão de aposentação do pessoal que vier a ser inscrito na Caixa Geral de Aposentações, o FPAS suportará o subsídio correspondente ao tempo de serviço que não pode ser contado para cálculo de pensão por falta de requisitos legais, tal como prescreve o citado § 6.º do Decreto-Lei n.º 11 892, de 31 de Outubro de 1958».

Pelo exposto, e sem necessidade de maiores considerações, procedem as douts alegações do recorrente, não se mostrando, salvo o devido respeito, correcta a interpretação expressa na douta sentença recorrida que julgou em contrário.

Termos em que se decide pela procedência do agravo, revogando-se a decisão sob recurso.

Custas pela recorrida, fixando-se a taxa de justiça e a de procuradoria, no Tribunal Administrativo de Círculo, em, respectivamente, 8000\$ e 4000\$, e neste Supremo Tribunal Administrativo, respectivamente, em 12 000\$ e 6000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Rolão Preto* (relator) — *Nunes Ferreira* — *Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Obra Social do Ministério da Cooperação. Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros. Habilitações eco-

nómicas. Contrato de compra e venda. Contrato administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

O contrato celebrado entre a Obra Social do Ministério da Cooperação, na prossecução das suas atribuições, e em seu beneficiário, por força do qual aquela vendeu e este comprou uma fracção autónoma para sua habitação sob condição suspensiva da transferência da propriedade uma vez pago o respectivo preço, dividido em 300 prestações mensais, detendo a Obra Social, por força do contrato, o poder de o resolver, reavendo o prédio, para o poder atribuir a outro beneficiário, não só no caso de o beneficiário ter deixado de residir no prédio, como ainda no de ter deixado de ser beneficiário da dita Obra, é de considerar um contrato administrativo.

Recurso n.º 31 418, em que são recorrente Jorge Manuel Garcia da Fonseca Perloiro e recorrida a Direcção dos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Gouveia e Melo.

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

Jorge Manuel da Fonseca Perloiro, melhor identificado nos autos, vem recorrer para esta Secção da sentença de fls. 113-127 do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que negou provimento ao recurso contencioso que o mesmo aí interpusera visando a deliberação de 8 de Maio de 1989, da Direcção dos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros, a qual decidiu a resolução do contrato de compra e venda que o recorrente celebrara em 30 de Junho de 1976, na qualidade de comprador, com a Obra Social do Ministério da Cooperação (posteriormente integrada naqueles Serviços Sociais), do 2.º andar esquerdo do lote F4 da Tapada do Mocho, em Paço de Arcos.

Formulou nas suas alegações as conclusões seguintes, que se transcrevem:

«a) A douta sentença recorrida errou na aplicação do direito ao contrato e ao recorrido;

b) O acto impugnado é um acto recorrível, porquanto manifesta a vontade de a autoridade recorrida exercer poderes de autoridade em termos de resolver definitivamente e com força executiva a relação jurídica que a vincula ao recorrente, isto é, o contrato [artigo 25.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)];

c) Ainda que assim se não entenda, o que só por mero dever de patrocínio ora se admite, o mesmo acto apresenta-se como lesivo dos direitos do recorrente, pelo que, nos termos do artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, tem de se haver como recorrível contenciosamente;

d) O contrato tem natureza jurídico-privada e pode ser resolvido por acto unilateral;

e) Todavia, a indiscutibilidade dos efeitos da resolução e a respectiva susceptibilidade de imposição coactiva dependem de actos judiciais;

f) Consequentemente, o acto recorrido ao pretender substituir-se àquelas declarações judiciais, enferma de vício de usurpação de poderes, devendo ser declarado nulo;

g) O mesmo acto é ainda nulo por ofender os direitos fundamentais do recorrente de propriedade e à habitação relativos à fracção autónoma objecto do contrato na sua totalidade;

h) Mesmo que não procedessem as arguições de nulidade, o que por mero dever de patrocínio ora se admite, deve o acto recorrido ser anulado;

i) Com efeito, ele traduz o exercício de um poder sancionador e o recorrente não foi ouvido antes de sofrer as respectivas consequências, ficando, por isso, impossibilitado de exercer os seus direitos de defesa;

j) A falta de audiência prévia em processos que culminem na aplicação de medidas sancionatórias de conduta dos particulares é uma ilegalidade (cf. o afloramento deste princípio nos artigos 267.º, n.º 4, e 269.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa);

k) Daí estar o acto recorrido ferido de violação de lei;

l) Por outro lado, é falso que o recorrente não resida na fracção autónoma adquirida por via do contrato ou que pelo menos nele devesse residir;

m) Baseando-se o acto impugnado no contrário, ele está ferido do vício de violação de lei, agora por erro sobre os respectivos pressupostos de facto e de direito;

n) Acresce que a fundamentação do acto recorrido é manifestamente insuficiente, pelo que o mesmo enferma igualmente de um vício de forma (cf. o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho);

o) Finalmente, a omissão de interpelação do recorrente através de carta registada com aviso de recepção, prevista na cláusula 6.ª, n.º 2, do contrato, consubstancia mais um vício de forma;

p) Se, todavia e por absurdo, se viesse a considerar o acto impugnado como irrecorrível, ter-se-ia de reconhecer a incompetência material dos tribunais administrativos para conhecer do presente recurso.»

Neste Supremo Tribunal, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de ser negado provimento ao presente recurso, isto por aderir à posição defendida pela autoridade recorrida nas suas alegações.

Redistribuído o processo ao presente relator (12 de Janeiro de 1993) e obtidos os vistos, cumpre decidir.

A matéria de facto apurada na sentença ora em recurso e com base na qual a mesma negou provimento ao recurso contencioso foi a seguinte:

Em 30 de Junho de 1976, o recorrente celebrou com a Obra Social do Ministério da Cooperação o contrato junto a fls. 12-16.

Nessa data, o recorrente era engenheiro civil de 1.ª classe na Direcção-Geral de Obras Públicas e Comunicações do mesmo Ministério.

Em 15 de Julho de 1986, a Direcção dos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros, que sucedeu à referida Obra Social, deliberou conforme consta do ofício enviado ao recorrente na mesma data (ofício n.º 5609), junto a fl. 27.

Em 8 de Maio de 1989, a dita Direcção dos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros deliberou conforme consta do ofício enviado ao recorrente, com data de 19 Maio de 1989 (ofício n.º 4145).

Em resposta ao ofício da autoridade recorrida n.º 5609, de 15 de Julho de 1986, o recorrente escreveu, em 30 de Julho de 1986, a carta reproduzida a fl. 36 dos autos, que foi recebida por aquela entidade.

Em 22 de Julho de 1986, a Junta de Freguesia de Paço de Arcos certificou (fl. 30) que o recorrente «reside há mais de um ano na Tapada do Mocho, bloco F4, 2.º, esquerdo, nesta vila e freguesia».

Em 26 de Julho de 1986, o recorrente informou o director do Laboratório Nacional de Engenharia Civil que mudara a sua residência para a citada Tapada do Mocho (fl. 31).

Em 13 de Julho de 1989, o conselho directivo da Faculdade de Arquitectura de Lisboa passou declaração de que o recorrente residia neste local (fl. 32).

Em 14 de Julho de 1989, o recorrente era administrador do condomínio do bloco F4 da Tapada do Mocho.

Para efeitos de contribuição predial, relativa ao ano de 1988, sobre o citado fogo, o recorrente consta como residindo neste local (fl. 58).

Em 10 de Março de 1989, um funcionário da autoridade recorrida dirigiu-se à respectiva residência referida na Tapada do Mocho para contactar o recorrente, tendo obtido informação do «vizinho do 2.º, direito», de que «não mora aqui ninguém».

Perante a matéria acabada de transcrever, a sentença ora impugnada começou por analisar *ex officio* a questão da natureza recorrida, do ponto de vista contencioso, do acto impugnado, a deliberação de 8 de Maio de 1989 da Direcção dos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros, concluindo, nessa parte, tratar-se de acto «definitivo e executório» emanado por aquela autoridade no domínio do contrato que em 30 de Junho de 1976 a Obra Social do Ministério do Ultramar, entretanto extinta e integrada naqueles Serviços Sociais (DL n.º 77/85, de 26 de Março), celebrara com o recorrente — contrato de compra e venda, resolúvel, visando o 2.º andar esquerdo do lote F4 da Tapada do Mocho, Paço de Arcos —, contrato esse que, atentos os poderes de autoridade dele resultantes para os Serviços Sociais face ao outro contraente (o ora recorrente), era de classificar como *contrato administrativo*, com base no qual a autoridade recorrida podia praticar actos «definitivos e executórios» do tipo que vinha impugnado no recurso contencioso.

Perante essa qualificação, assim feita, do dito contrato (como contrato administrativo), a sentença recorrida afastou do mesmo passo a questão que pelo Ministério Público junto do tribunal *a quo* fora suscitada, da incompetência em razão da matéria do tribunal resultante da circunstância de aquele contrato ser de direito privado, como afastou a natureza civil do acto contenciosamente impugnado, que declarou a sua resolução.

Decididas (e afastadas) as aludidas questões prévias, entrou depois a sentença na apreciação do *mérito* do recurso contencioso.

E, nesse âmbito, começou por conhecer do erro quanto aos pressupostos de facto em que o acto recorrido assentaria — o recorrente, contrariamente ao nele aceite, teria passado a habitar a fracção em causa a partir de 22 de Julho de 1988 —, julgando tal vício imprecendente, por da prova constante do processo resultar que o recorrente não residia naquela casa, que lhe tinha sido atribuída em propriedade resolúvel.

Passou depois a sentença recorrida a conhecer da alegada violação do princípio do contraditório e do erro nos pressupostos de direito, vícios que ainda inquinariam o acto impugnado, segundo o recorrente.

Entendeu a esse respeito que aquele primeiro não se verificava, uma vez que a autoridade recorrida, por carta de 15 de Julho de 1986, já o havia notificado para habitar o fogo por si adquirido (para além de que a obrigação dos Serviços Sociais na matéria consistiria, segundo o contrato, na simples verificação dos factos indiciadores da falta de cumprimento das obrigações dos beneficiários).

Quanto ao alegado erro nos pressupostos de direito — a falta de residência na habitação adquirida por parte do recorrente não constituir, nos termos contratuais e regulamentares aplicáveis, fundamento para a resolução do contrato —, a sentença chegou à conclusão inversa, pois, segundo ela, a falta de residência por parte do beneficiário constituiria fundamento de resolução do contrato enquanto a propriedade se não tivesse consolidado na esfera jurídica do mesmo.

Finalmente a sentença abordou a alegada falta de fundamentação do acto impugnado, julgando-o, contra o defendido pelo recorrente, suficientemente fundamentado.

Expostos assim os fundamentos da sentença, apreciemos agora o mérito da impugnação que contra ela dirige o recorrente nas suas alegações, sintetizadas nas respectivas conclusões, já acima transcritas.

Nas três primeiras delas [alíneas *a*), *b*) e *c*)], começa o recorrente por defender a natureza *recorrível* do acto impugnado, por a direcção dos Serviços Sociais em causa ter resolvido de «modo definitivo e com força executiva» o contrato ou, pelo menos, por o respectivo acto surgir como lesivo dos direitos do recorrente.

Semelhante alegação repousa porém, segundo se crê, num equívoco processual.

É que a sentença, já o vimos, depois de officiosamente ter suscitado o problema da recorribilidade do acto, considerou-o no plano contencioso sindicável, por o mesmo ser «definitivo e executório».

Trata-se, pois, nesta parte, de decisão manifestamente *favorável* aos interesses do recorrente.

Daf que se não possa admitir que em sede de recurso jurisdicional o recorrente venha tentar reabrir de novo a discussão de tal matéria, cuja decisão na sentença que impugna lhe foi favorável.

É que, como se sabe, só da parte desfavorável das decisões judiciais é admissível recurso (artigo 680.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, aplicável no caso *ex vi* dos artigos 1.º e 107.º da LPTA).

Não se conhece assim da matéria das três primeiras conclusões das alegações do recurso.

Defende depois o recorrente que o contrato em causa assume natureza jurídico-privada e não administrativa, não podendo a autoridade recorrida, como o fez através do acto contenciosamente impugnado, resolvê-lo por decisão sua, autoritária, donde a nulidade daquele por viciado de usurpação de poderes — matéria das conclusões *d*), *e*) e *f*) das alegações do recurso.

A sentença ora impugnada — também já vimos — orientou-se em sentido diverso, já que qualificou aquele contrato como um *contrato administrativo*.

E julgamos que bem.

Para vermos do acerto de semelhante decisão importa primeiro consignar os traços essenciais do contrato celebrado em 30 de Junho de 1976 entre a direcção da Obra Social do Ministério da Cooperação

(entidade esta depois integrada nos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros, como já se disse) e o ora recorrente.

Por força de semelhante contrato, aquela Obra Social, ao abrigo do Regulamento de Casas Económicas da mesma Obra (Portaria n.º 23 785, de 18 de Dezembro de 1968, artigo 11.º) e do Decreto-Lei n.º 273/73, de 30 de Maio, vendeu ao ora recorrente, enquanto beneficiário da dita Obra, sob condição suspensiva quanto à transferência da propriedade, do pagamento de 300 prestações mensais de certo montante por parte deste, o 2.º andar esquerdo do lote F4 da Tapada do Mocho, destinado — cláusula 7.ª, n.º 1 — exclusivamente à sua habitação e do seu agregado familiar.

Nos termos do n.º 2 da cláusula 6.ª do contrato, à Obra Social assistia o direito de resolver o mesmo quando, depois de interpelado por carta registada com aviso de recepção, o beneficiário-adquirente persistisse no incumprimento dos deveres para ele resultantes do contrato e das normas que regulavam a sua situação de condómino e possuidor de uma casa económica; e nos termos do n.º 3 da mesma cláusula, também justificava a resolução do contrato por parte da Obra Social a perda por parte do adquirente da sua qualidade de beneficiário da mesma; notificado do este da resolução do contrato, deveria ele proceder à entrega da casa no prazo de 30 dias (n.º 5 da mesma cláusula).

E, segundo a cláusula 14.ª, o contrato considerava-se integrado pelas disposições do Regulamento das Casas Económicas, já referido, aprovado pela Portaria n.º 23 785, portaria esta que, no seu artigo 28.º, n.º 1, dispunha que em caso de resolução do contrato, a direcção da Obra Social requeria à conservatória do registo predial o cancelamento do registo de transmissão, enquanto o seu n.º 2 preceituava que «revertendo a propriedade do imóvel à Obra Social, promoverá esta a sua atribuição a outro beneficiário com direito a ela dentro do critério estabelecido no artigo 8.º».

Dos termos de semelhante contrato resulta claramente que o mesmo foi celebrado entre a Obra Social e o ora recorrente na qualidade deste de beneficiário da mesma e na satisfação de uma das finalidades públicas da dita Obra, a qual, no domínio da habitação, se desenvolvia através da aquisição e construção de casas económicas destinadas a ser vendidas aos beneficiários em regime de propriedade resolúvel.

Ora, não se pode duvidar que a relação que se estabelecia entre a Obra e os beneficiários da mesma (*grossa modo* funcionários do então ultramar e seus familiares, qualidade ao tempo detida pelo ora recorrente) era uma relação de *direito administrativo*, por intrinsecamente regida por normas dessa natureza.

Como de direito administrativo se terá de considerar o *contrato de compra e venda* das casas económicas, celebrado no desenvolvimento daquela outra relação, já que o adquirente surge nesse contrato, não como qualquer privado, em posição de igualdade com o outro contratante, mas antes com o seu *estatuto de beneficiário* da referida Obra Social.

Estatuto esse que se projecta no conteúdo do próprio contrato, já que, conforme se viu, constitui fundamento da resolução do mesmo a perda por parte do adquirente da sua qualidade de beneficiário (n.º 3 da cláusula 6.ª).

O contrato de compra e venda não ganha assim nesse aspecto verdadeira autonomia, vivendo, pois, na inteira dependência da subsistência da relação entre o adquirente e a Obra Social.

A extinção desta última leva à resolução do contrato, o que significa que o acto de autoridade naquela relação praticado, no sentido de lhe pôr termo, modela o conteúdo do contrato.

Mas há ainda outro aspecto em que a necessidade de salvaguarda do *interesse público* prosseguido com a realização do contrato (o de proporcionar habitação a funcionários do então ultramar português) impõe ao mesmo um regime administrativo.

Trata-se de matéria referente aos *poderes* que, por força do contrato são ao vendedor (Obra Social), que exorbitam dos que nas relações contratuais de natureza civil cabem aos contratantes.

Nestes, embora a resolução possa operar os seus efeitos por efeito de mera declaração da parte que a provoca à outra (artigo 436.º, n.º 1, do Código Civil), a verdade é que a parte que tenha exercido esse direito não se pode prevalecer dos seus efeitos por acto seu unilateral, devendo em caso de controvérsia sobre a resolução ou os seus efeitos com a contraparte munir-se previamente de decisão judicial favorável.

Coisa bem diferente é a que se passa com o contrato em causa, quando resolvido por decisão da Obra Social (ou de quem lhe sucedeu na posição), como aconteceu através do acto contenciosamente impugnado.

Nesse caso, aquela pode desde logo proceder ao cancelamento do registo da transmissão e depois promover a atribuição a outro beneficiário da respectiva propriedade (artigo 28.º, n.ºs 1 e 2, da Portaria n.º 23 785, cujos termos fazem parte do conteúdo do contrato por força da sua cláusula 14.ª), sem necessidade de para o efeito se socorrer do tribunal comum.

Aliás, seria inconciliável com o interesse público prosseguido que, resolvido o contrato pela Administração, o beneficiário-adquirente pudesse continuar na posse do prédio até decisão definitiva do tribunal (comum).

Em conclusão, pois, nesta parte: os elementos referidos apontam claramente para que estejamos, no caso, perante uma relação de natureza administrativa estabelecida pelo contrato, ou seja, perante um contrato administrativo na acepção do artigo 9.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Improcedem assim as conclusões das alíneas *d) e) e f)* das alegações.

Pretende ainda o recorrente — matéria da conclusão *g)* — ser o acto contenciosamente impugnado nulo por ofensa dos direitos fundamentais de propriedade e da habitação, vício esse de que caberá conhecer não obstante não invocado nem conhecido no tribunal *a quo*, atento o efeito da nulidade que o recorrente lhe atribui.

Trata-se, porém, de arguição sem qualquer fundamento.

É que o acto nem poderia ter posto em causa o *direito de propriedade* do recorrente, uma vez que este ainda se não tinha consolidado na sua esfera jurídica, nem, tão-pouco, poderia ter atingido o seu *direito à habitação*, uma vez que o seu fundamento para a resolução do contrato no mesmo decretada foi precisamente a circunstância de o ora recorrente não habitar o andar em questão.

Improcede, pois, a dita conclusão *g)* das alegações.

E melhor sorte não merece, também, a matéria condensada nas conclusões *i), j) e k)*.

Primeiro porque é sumamente duvidoso que o princípio da *audiência prévia*, válido em geral para todos os regimes sancionatórios segundo a jurisprudência de há muito estabelecida por este Supremo

Tribunal, possa valer para o exercício do direito de resolução contratual, como no caso.

Como quer que seja, porém, no caso, o n.º 2 da cláusula 6.ª estabelece antes do exercício do direito de resolução por parte da Obra Social a necessidade de esta interpelar o beneficiário-adquirente, só autorizando a resolução quando este persista no incumprimento dos deveres que lhe incumbiam por força do mesmo contrato.

E foi essa «interpelação» efectuada pela Obra Social através do seu ofício de 15 de Julho de 1986, junto a fl. 27 dos autos, conforme resulta da matéria de facto mais acima exposta.

Como a situação nele relatada se manteve até à data da prática do acto recorrido (8 de Maio de 1989), não havia necessidade de nova «interpelação» à face do contrato.

Improcede a matéria das conclusões *i), g) e k)* das alegações.

Pretende ainda o recorrente que o acto assenta em pressupostos errados, pois, de um lado, do contrato não resulta que a resolução pudesse ter na sua base a circunstância de o recorrente não residir na fracção autónoma adquirida, a admitir-se por hipótese este facto (erro nos pressupostos de direito) e, de outro, mesmo que assim não fosse é falso que o recorrente não residisse naquele local (erro nos pressupostos de facto).

Começando pela apreciação da primeira das duas modalidades de erro invocadas, erro de direito, dir-se-á que é exacto não prever *directamente*, tanto o contrato como o regulamento aprovado pela Portaria n.º 23 785, a resolução com fundamento em o beneficiário-adquirente ter deixado de habitar o prédio adquirido (as cláusulas 6.ª e 7.ª, que contemplam os casos de resolução do contrato, não se referem expressamente àquela situação).

Mas a verdade é que para o beneficiário-adquirente resulta a obrigação, por virtude da celebração do contrato, de habitar o prédio, como resulta do artigo 26.º do citado regulamento, o qual dispõe que as casas atribuídas não poderão ser ocupadas por pessoas estranhas ao agregado familiar, a não ser na situação nele contemplada e da circunstância de o contrato se destinar a proporcionar habitação ao beneficiário-adquirente: esta última circunstância é que constitui a própria *base* do contrato que levou a Administração a contratar com a pessoa do beneficiário-adquirente.

Ora, o incumprimento por parte deste dos deveres que por força do contrato lhe incumbem e assim também o que se analisa na obrigação de habitar o prédio autoriza a Obra Social a resolver o mesmo — n.º 2 da cláusula 6.ª.

Passando agora à apreciação do erro na perspectiva dos *pressupostos de facto* do acto, defende o recorrente a esse respeito que não é exacto que não tenha continuado a habitar o andar atribuído depois de esgotado o prazo de 15 dias que, por deliberação da Direcção dos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros de 15 de Julho de 1986, lhe fora concedido, depois de constatado por aquele que o mesmo não o fazia até esta última data.

Julgamos que a apreciação da prova existente nos autos a este respeito, feita na sentença ora recorrida, de que o recorrente não residiu na casa que lhe havia sido atribuída em propriedade resolúvel, se mostra criteriosa e ponderada, não merecendo censura.

Que o recorrente, tendo celebrado contrato de compra e venda da fracção em causa em 30 de Junho de 1976, até 21 de Julho de 1986 — durante mais de 10 anos — não habitou aquela, resulta da

sua carta de fl. 36 dos autos, escrita aos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros.

Ora, o facto de desde 22 de Julho de 1986 ter passado a ali habitar pretende o recorrente prová-lo através de elementos manifestamente insuficientes.

A certidão da Junta de Freguesia, como judiciosamente se pondera na sentença recorrida, não o prova porque o facto nela constatado é infirmado pelo recorrente na sua aludida carta.

Quanto à declaração de residência do conselho directivo da Faculdade de Arquitectura de Lisboa, ela baseia-se em elementos fornecidos pelo próprio recorrente, não tendo assim qualquer valor.

O mesmo se diga em relação à residência do recorrente constante dos livros relativos à contribuição predial do imóvel.

Finalmente, quanto à circunstância de o recorrente ter sido o administrador do condomínio, nada revela em relação à sua habitação efectiva no andar em questão.

Fica pois de pé — por não suficientemente abalado — o facto de em 10 de Março de 1989 um funcionário da autoridade recorrida ter verificado pessoalmente que ninguém se encontrava na habitação, sendo informado por um vizinho que «não mora aqui ninguém». Ora este facto, aliado à circunstância de o recorrente não ter junto qualquer recibo da água, luz ou telefone do andar em questão, o que seria fácil se, como pretende, nele habitasse, faz concluir, tal como se fez na sentença ora impugnada, que o recorrente não residia na referida casa.

Improcedem assim as conclusões das alíneas l) e m) das suas alegações.

Resta finalmente analisar a questão da falta de fundamentação do acto impugnado.

Também aqui nada há que censurar à sentença recorrida, ao julgar, contrariamente ao defendido pelo recorrente, encontrar-se aquele acto devidamente fundamentado.

Na parte que dele mais interessa para o efeito refere-se que «continuando-se que V. Ex.^a continua a não habitar pessoalmente e com carácter permanente o andar atribuído, mantendo-se, assim, a situação de incumprimento, foi deliberado, pela Direcção destes Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros, em sessão de 8 de Maio de 1989, a resolução imediata do contrato celebrado em 30 de Junho de 1976, de acordo com as disposições contidas nos artigos 26.º e 27.º do regulamento conjugadas com as cláusulas 1.ª, 2.ª, 6.ª, n.º 2, e 7.ª, n.º 1, do referido contrato».

O acto refere pois claramente a respectiva fundamentação de facto — o continuar a não habitar pessoalmente e com carácter permanente o andar atribuído — e ainda a fundamentação do direito, ou seja, que aquela circunstância constituía incumprimento do contrato por parte do recorrente e que este era resolvido de acordo com os artigos do regulamento e as cláusulas do mesmo que se indicavam.

Como igualmente se indicava a fundamentação de obrigação em que era constituído o recorrente de fazer, em consequência da resolução do contrato, entrega do prédio (no prazo de 30 dias a contar da recepção do ofício que comunicava a resolução do contrato).

Improcede assim a conclusão n) das alegações.

Nas suas conclusões o) e p), o recorrente suscita ainda, naquela primeira, a questão da omissão de interpelação através de carta registada com aviso de recepção prevista na cláusula 6.ª, n.º 2, do con-

trato e, na segunda, a admitir-se o acto como irrecorrível, defende-se a incompetência material dos tribunais administrativos para conhecer do presente recurso contencioso.

Só que a primeira das duas questões não foi conhecida na sentença recorrida, para além do que aí se apreciou no domínio da alegada falta de audiência prévia, não sendo possível julgá-la nesta Secção (os recursos visam modificar decisões e não criá-las sobre matéria nova).

Quanto à segunda, o respectivo pressuposto — o acto impugnado ser irrecorrível — não se verifica, como mais acima se deixou mencionado, e daí que não haja que conhecer da mesma.

Não se aprecia assim a matéria das conclusões o) e p) das alegações do recurso.

Nestes termos, decidindo como decidiu, não violou a sentença ora impugnada as normas que o recorrente aponta, pelo que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente.

Taxa de justiça: 40 000\$.

Procuradoria: 25 000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Registos e notariado. Concurso de provimento. Segundo-ajudante. Regulamento dos Serviços dos Registos e do Notariado. Antiguidade. Poder discricionário.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Aos concursos de provimento para segundo-ajudante das conservatórias dos registos e do notariado aplica-se o regime constante do respectivo Regulamento, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 55/80, de 8 de Outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/89, de 22 de Fevereiro, e não o regime geral dos concursos da função pública previsto no Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.*
- 2 — *Da expressão «podem ser nomeados», insita no n.º 3 do artigo 108.º do Regulamento citado em 1, infere-se o poder discricionário da Administração no provimento dos escriturários de 1.ª classe ou de 2.ª classe, salvaguardados os aspectos vinculados do acto no mesmo expressamente referidos — possuem os candidatos o curso geral do ensino secundário ou equiparado e três anos de bom e efectivo serviço prestado em repartição da mesma espécie da do lugar vago.*
- 3 — *Consequentemente, e não se aplicando o disposto no n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de De-*

zembro, a antiguidade, no concurso a que se alude em 1, não é factor de preferência legal mas tão-só de ponderação quanto à aptidão do candidato para o desempenho do cargo.

Recurso n.º 31 451, em que são recorrente Maria do Rosário Figueiredo Cabral de Oliveira e recorridos o director-geral dos Registos e do Notariado e outro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Maria do Rosário Figueiredo Cabral de Oliveira, casada, funcionária pública, residente na Rua Direita, 39, Quaios, 3080 Figueira da Foz, representada pelo Sr. Advogado Dr. Arlindo de Sousa, não se conformando com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que julgou improcedente o recurso contencioso de anulação do despacho de 3 de Dezembro de 1990, do Sr. Director-Geral dos Registos e do Notariado, no exercício de poderes delegados, através do qual nomeara a contra-interessada, Luísa Maria Alves Coelho Nuno Gonçalves, para o lugar de segundo-ajudante da Conservatória do Registo Predial da Figueira da Foz, que, assim, a preteriu, da mesma, interpôs recurso para esta Supremo Tribunal Administrativo, com fundamento em violação da lei.

Alegou, tendo concluído da seguinte forma:

«1) Estando as concorrentes em rigorosa igualdade de condições, não podia a entidade recorrida lançar mão de um *poder discricionário* que no caso concreto não existia, apesar da sentença dar como provado tal poder; isto porque

2) A Administração estava vinculada a lançar mão de dispositivos legais que regulavam a solução concreta; por isso,

3) A sentença recorrida ao não entender assim, violou os artigos 38.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, e 108.º do Decreto Regulamentar n.º 55/80, de 8 de Outubro; pelo que

4) Se impõe a sua anulação.

Termos em que, e sobretudo com o que for objecto do douto suprimento de V. Ex.ª, deve o presente recurso ser julgado provado e procedente e, em consequência, anulada a sentença impugnada, com o que se fará justiça.»

1.1 — Contra-alegou a autoridade recorrida, que formulou as seguintes conclusões:

«a) O n.º 3 do artigo 108.º do regulamento aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 55/80, de 8 de Outubro, confere um poder discricionário de decisão ao órgão administrativo competente para a proferir, conforme jurisprudência desse venerando tribunal;

b) Os concursos de provimento, no âmbito dos serviços dos Registos e do Notariado, regem-se apenas pela sua legislação específica, com prejuízo da aplicabilidade da lei geral, por força do disposto no artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 92/90, de 17 de Março, e do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 297/87, de 31 de Julho, com vigência prorrogada para o ano de 1990 pelo artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 105-A/90, de 23 de Março;

c) O n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, ao postular uma preferência, em 'caso de igualdade de classificação', aos candidatos mais antigos, não poderia ser aplicável

aos concursos dos registos e do notariado, sob pena de, por essa via, se atingirem soluções manifestamente inadequadas e injustas.»

1.2 — Contra-alegou também a contra-interessada no sentido do improvimento do recurso, visto a recorrente não ter alegado o desvio de poder.

1.3 — O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer, sustentando que o recurso não merece provimento, dado não se aplicar aos concursos do pessoal dos registos do notariado o Decreto-Lei n.º 498/88, mas sim o Decreto Regulamentar n.º 55/80, de 8 de Outubro, no âmbito do qual é perfeitamente legal o acto recorrido, tal como decidiu a sentença recorrida.

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Deu a sentença recorrida como provados os seguintes factos, os quais não vêm questionados:

«a) Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 25 de Setembro de 1990, foi aberto concurso para provimento de um lugar de segundo-ajudante da Conservatória do Registo Predial da Figueira da Foz (fl. 8);

b) Requereram provimento, entre outros, a recorrente e a recorrida particular;

c) Por despacho do director-geral dos Registos e do Notariado de 3 de Dezembro de 1990, foi nomeada para o referido lugar a recorrida particular;

d) A recorrente era primeira-escriturária, com menos de três anos de serviço nesta classe;

e) A recorrida tinha maior antiguidade como escriturária do que a recorrida particular;

g) A recorrente e a recorrida particular tinham igual classificação de serviço;

h) Ambas prestavam serviço na Conservatória do Registo Predial da Figueira da Foz;

i) O processo de concurso foi instruído com a seguinte informação, prestada pelo conservador do Registo Predial da Figueira da Foz: 'Das três escriturárias (recorrente, recorrida particular e outra) que prestam serviço nesta Conservatória a que está mais apta para o desempenho das funções de segundo-ajudante, tendo em conta os conhecimentos já adquiridos e o nível intelectual, é a concorrente Luísa Maria Alves Coelho Nunes Gonçalves.'»

3 — Infere-se da análise da matéria de facto que, sendo a recorrente escriturária de 1.ª classe e a contra-interessada escriturária de 2.ª classe e ambas se tendo candidatado ao concurso aberto através de aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 25 de Setembro de 1990, para provimento de um lugar de segundo-ajudante da Conservatória do Registo Predial da Figueira da Foz, possuindo tanto uma como outra a mesma classificação, foi esta última nomeada por despacho de 3 de Dezembro seguinte, do director-geral dos Registos e do Notariado, por delegação de poderes, para o referido lugar, dado o seu nível intelectual e por ter sido considerada mais apta para o desempenho de tais funções.

Com tal despacho não concordou a recorrente, tendo-o impugnado perante o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, com o fundamento de que ao não considerar a antiguidade como factor de preferência, uma vez que se encontravam em igualdade de circunstâncias, o mesmo violara, implicitamente, o artigo 65.º, n.º 3, do regulamento aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 55/80, de

8 de Outubro, e expressamente o artigo 32.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

O M.^{mo} Juiz do tribunal *a quo* negou provimento ao recurso por considerar que o concurso em causa é disciplinado pelas normas do Regulamento dos Serviços dos Registos e do Notariado (RSRN), que constitui um regime de direito público privativo de tais serviços, nos termos do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 92/90, de 17 de Março, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 55/80, cujo artigo 108.º, dada a sua incompletude, implicitamente consagra o poder discricionário da Administração na selecção dos funcionários em causa quando se encontrem em igualdade de circunstâncias. Por outro lado, acrescenta, não ser possível extrair do artigo 65.º, n.º 3, do mesmo Regulamento qualquer argumento no sentido da prevalência da antiguidade, visto que, para além de o mesmo se referir ao provimento dos conservadores e notários, constitui mera norma de instrução dos processos para decisão e não do estabelecimento de um factor de preferência.

Entendimento contrário continuou a tê-lo, depois disso, a recorrente, para quem o citado artigo 108.º não atribui qualquer poder discricionário à Administração, como decidiu já este Supremo Tribunal Administrativo num caso semelhante — processo n.º 26 942 —, pelo que a autoridade recorrida estava vinculada a observar o factor de preferência previsto no n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro — a maior antiguidade da recorrente —, e, daí, este seu novo recurso.

Antes de entrarmos na análise desta questão, convém esclarecer que os recursos visam revogar as decisões recorridas e não anulá-las, salvo se for arguida qualquer nulidade prevista no artigo 668.º do Código de Processo Civil.

Ora, não tendo a recorrente arguido nulidade alguma à decisão recorrida, não é adequado o pedido que faz, de este Supremo Tribunal Administrativo anular a sentença em causa, devendo, pois, entender-se que pretende antes a sua revogação.

Posto isto, vejamos, então.

É jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Administrativo (quer do pleno quer da Secção, uma vez que o acórdão citado pela recorrente se refere antes ao provimento no cargo de primeiro-ajudante, hoje ajudante principal, face ao Decreto-Lei n.º 52/89, de 22 de Fevereiro, logo, ao artigo 110.º) que o n.º 3 do artigo 108.º do RSRN confere um poder discricionário à Administração na nomeação de segundo-ajudante, respeitados os aspectos vinculados do acto referido expressamente na citada disposição legal — terem os candidatos o curso geral do ensino secundário ou equiparado e, pelo menos, três anos de bom e efectivo serviço prestado em repartição da mesma espécie da do lugar vago. Cf. os acórdãos do pleno de 14 de Maio de 1985, processo n.º 16 982, publicado nos *Acórdãos Doutriniais*, n.º 290, pp. 205 e segs., de 22 de Maio de 1986, processo n.º 16 819, publicado no *Apêndice ao Diário da República*, de 31 de Dezembro de 1987, e da Secção, acórdãos de 5 de Maio de 1988, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 329, pp. 583 e segs., de 2 de Maio de 1990, de 3 de Julho de 1990, de 14 de Maio e de 3 de Novembro, ambos de 1992, proferidos, respectivamente, nos processos n.ºs 25 760, 25 647, 30 403 e 30 732.

Preceitua o n.º 3 do citado artigo 108.º:

«Na falta de concorrentes nas condições previstas no número anterior, podem ser nomeados [para segundo-ajudante, dado o disposto

no Decreto-Lei n.º 52/89, de 22 de Fevereiro] os escriturários de 1.ª ou 2.ª classes que possuam o curso geral do ensino secundário ou equiparado e tenham, pelo menos, três anos de bom e efectivo serviço prestado em repartição da mesma espécie da do lugar vago.»

Da expressão «podem ser nomeados», insita em tal normativo, infere-se o referido poder discricionário reconhecido à Administração quanto ao provimento de escriturários em lugares de segundo-ajudante, salvaguardados, no entanto, os aspectos vinculados no mesmo expressos.

No citado acórdão do pleno de 22 de Maio de 1986 pode ler-se a este propósito:

«Ora, como se sabe, a expressão ‘podem’ inculca, nomeadamente, a ideia de que o legislador confere aos órgãos da Administração um poder discricionário, na medida em que lhes dá uma margem de liberdade — embora relativa — de apreciação; verificadas certas circunstâncias, o órgão terá o poder de agir ou de não agir, ou de escolher a oportunidade de agir [...].»

E acrescenta-se:

«Compreende-se.

Na verdade, é esse o sentido gramatical daquela expressão e é de presumir que o legislador escolheu as palavras gramaticalmente adequadas à exteriorização do seu pensamento, presunção que só poderá ser ilidida quando o contexto em que se insere a norma ou a razão de ser desta imponham outro entendimento [...].»

E logo a seguir:

«Não há razão, no caso *sub judice*, para afastar aquela presunção.

Com efeito — e por um lado — do contexto do regulamento aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 55/80 não resulta que a expressão ‘podem’, usada no n.º 3 do artigo 108.º, tenha um significado diferente do seu valor gramatical. Pelo contrário, vê-se que o legislador, quando quis, efectivamente, impor uma conduta à Administração, se serviu do termo adequado, como acontece, por exemplo, no artigo 75.º, n.º 1 [...], no artigo 99.º, n.º 1 [...], no artigo 98.º, n.º 2 [...], e no artigo 112.º, n.º 1 [...].»

Refere-se ainda em tal aresto o seguinte:

Como referência histórica, vale a pena recordar o artigo 86.º, n.º 4, do antigo Regulamento dos Serviços dos Registos e do Notariado (aprovado pelo Decreto n.º 314/70, de 28 de Julho), segundo o qual «pode ser excluído do concurso qualquer concorrente de quem o conservador ou notário organizador do processo informe que não merece a sua confiança, alegando razões que o Ministro da Justiça considere justificativas da informação prestada». E diz-se que vale a pena esta recordação, porque este Tribunal entendeu que a actuação ao abrigo dessa disposição legal traduzida — diz-se, textualmente, no acórdão de 25 de Outubro de 1973, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 145, p. 43 — o «uso de um poder discricionário, como claramente se infere da expressão verbal ‘pode’ (no mesmo sentido e sobre a mesma disposição, cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 31 de Janeiro de 1974, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 150, p. 750)».

Ora, não há razões que justifiquem a não aceitação desta jurisprudência, nem as alegadas pela recorrente procedem, uma vez que foram extraídas do acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 16 de Janeiro de 1990, processo n.º 26 942, o qual versou sobre a aplicabilidade do artigo 110.º e não do artigo 108.º do RSRN. Mas, ainda que assim não fosse, o certo é que o argumento que retira

do n.º 3 do artigo 65.º do mesmo diploma (relativo ao provimento de vagas de conservadores e notários, e onde se impõe à Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, terminado o prazo do concurso para provimento de vagas, uma informação sobre a classificação, antiguidade e cadastro disciplinar dos concorrentes, a fim de o Ministro da Justiça decidir), de que não consagra o poder discricionário, inexistindo, por isso, norma legal que o permita para os Serviços dos Registos e do Notariado, não procede pois, como se disse, essa norma existe: a constante do n.º 3 do artigo 108.º do citado RSRN.

Acresce ainda que os Serviços dos Registos e do Notariado nunca estiveram sujeitos à disciplina dos diplomas gerais da função pública sobre concursos, embora não houvesse norma que expressamente o dissesse.

E se é certo que no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 297/87, de 31 de Julho, se escreveu: «As normas do provimento dos lugares dos quadros dos Serviços dos Registos e do Notariado não foram compatibilizadas com as dos diplomas gerais da função pública, pelo que se torna com urgência necessário salvaguardar um período de transição que permita evitar bloqueio dos serviços até que existam orçamentos aprovados e nova legislação que, respeitando as especialidades das carreiras, se aproxime do regime geral», o certo é que o artigo 1.º desse diploma estatuiu que até 31 de Dezembro desse ano o provimento dos lugares e as promoções de tais serviços seriam efectuados nos termos do Decreto-Lei n.º 529-F2/79, de 29 de Dezembro, e do Decreto Regulamentar n.º 55/80, de 8 de Outubro, o que tem vindo a ser prorrogado nos anos seguintes, como é exemplo o disposto no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 79/89, de 11 de Março, e artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 105-A/90, de 23 de Março, segundo o qual: «É prorrogado até 31 de Dezembro de 1990 o prazo previsto nos artigos 1.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 297/87, de 31 de Julho [...]».

Mas não só. O legislador, pelo menos, *a priori*, parece ter recuado perante as intenções expostas no preâmbulo do citado Decreto-Lei n.º 297/87, de 31 de Julho, ao consagrar no artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 92/90, de 17 de Março, que «o estatuto do pessoal dos Serviços dos Registos e do Notariado é considerado, para todos os efeitos legais, como regime de direito público privativo».

Consequentemente, não é aplicável aos concursos para segundo-ajudante o regime geral do funcionalismo público, constante do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

Assim sendo, não é aplicável a doutrina do n.º 6 do artigo 32.º (e não 38.º, como naturalmente por lapso refere a recorrente nas conclusões da sua alegação) daquele diploma de 1988, segundo o qual: «Em caso de igualdade de classificação, nos concursos internos preferem, sucessivamente, os candidatos mais antigos na categoria, na carreira ou na função pública e, subsistindo igualdade, o candidato do serviço ou organismo interessado».

Contrariamente, pois, ao sustentado pela recorrente, a antiguidade dos candidatos nos concursos para segundo-ajudante dos registos e do notariado não constitui factor de preferência legal mas antes de uma ponderação quanto à aptidão para o desempenho do cargo, pelo que o despacho que nomeou a contra-interessada, atendendo aos seus conhecimentos já adquiridos e ao seu nível intelectual, desta forma preterindo a recorrente, não enferma do vício de violação de lei, já que, tendo sido proferido no exercício de poder discricionário,

nos termos do n.º 3 do artigo 108.º do RSRN, respeitou os aspectos vinculados do mesmo, dos quais a aludida antiguidade não faz parte.

Ora, a recorrente não arguiu o vício de desvio de poder, visto não ter alegado factos demonstrativos desse vício, não indicando, concretamente, o motivo principalmente determinante, no fim ou fins prosseguidos pelo despacho de nomeação da contra-interessada, diversos daquele para que foi concedido o poder discricionário — cf. o artigo 19.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo —, ou seja, melhor satisfação do interesse público, assim como não invocou erro nos pressupostos de facto ou fundamentação insuficiente, únicos vícios susceptíveis de inquinar o despacho em causa.

Daí que assim tendo decidido a sentença recorrida, a mesma não mereça censura.

Pelos fundamentos expostos, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Oliveira e Castro* — *Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual. Facto ilícito. Conduta omissiva. Silêncio. Ministro da tutela. Empresa pública. Presidente da Tabaqueira. Relatório. Publicação. Órgão de comunicação social.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não constitui facto ilícito, pressuposto da responsabilidade civil extracontratual, a conduta omissiva do ministro da tutela (das Finanças) para com o presidente de uma empresa pública (a Tabaqueira) ao não desmentir um artigo publicado num órgão de comunicação social que transcrevia parte de um relatório sobre aquela empresa, onde se indicavam factos ilícitos criminais, elaborado na sequência de auditoria mandada instaurar por aquele membro do Governo, após detecção de irregularidades na mesma, e que o próprio remeteu à Polícia Judiciária e à Alta Autoridade contra a Corrupção, para os devidos efeitos.*
- 2 — *É princípio geral do direito português que o silêncio só releva como manifestação de vontade quando a lei, uso ou convenção lhe reconheçam esse valor.*
- 3 — *Não há norma legal ou regulamentar, nem mesmo uso ou convenção, que impusessem ao ministro da tutela o dever de praticar o acto omitido referido em 1.*

Recurso n.º 31 518, em que são recorrente José Nunes Rodrigues e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Nunes Rodrigues, casado, economista, com domicílio em Lisboa, na Praça da Rainha Santa, 1, 1.º, esquerdo, representado em juízo pelo Sr. Advogado Dr. Lupi Fialho, não se conformando com a sentença do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que absolveu do pedido os réus, Estado e o ex-Ministro das Finanças Miguel Cadilhe, por julgar inverificados os respectivos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual, da mesma recorreu para este Supremo Tribunal Administrativo.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões, que se passam a transcrever:

a) Foram imputadas em artigo jornalístico, com direito a manchete a toda a largura da primeira página, publicado no semanário *O Semanário*, as mais graves irregularidades à gestão do alegante na Tabaqueira — empresa pública da qual foi presidente entre Maio de 1975 e Março (de 1976), na sua fase inicial de constituição com a sua configuração actual, e entre Abril de 1980 e Fevereiro de 1987 —, irregularidades essas que expressamente são qualificadas de crimes de burla, de corrupção, saídas de caixa não justificadas, na ordem das centenas de milhares de contos, desvios de milhões de contos, aquisições ilícitas de empresas participadas e, imagine-se, até de contrabando de tabaco;

b) A responsabilidade por tais crimes foi imputada ao alegante, enquanto presidente da empresa;

c) Pelos termos em que tal notícia foi publicada, foi associado o afastamento do alegante do cargo que durante tantos anos exerceu de forma irrepreensível e com os resultados demonstrados nos autos à prática e à sua responsabilidade por tantos crimes gravíssimos;

d) Afastamento este determinado pelo Governo e, em particular, pelo R., Miguel Cadilhe, ao tempo Ministro das Finanças e ministro da tutela da Tabaqueira;

e) A forma como foi apresentado o afastamento do alegante da presidência da Tabaqueira indiciou e acentou a ideia e a convicção das pessoas de que para o Governo Português e, em particular, para o R., Miguel Cadilhe, o alegante era, de facto e de direito, o responsável e se calhar, até, autor de tais crimes;

f) Ou seja, o artigo em questão socorreu-se do peso da autoridade do Governo e do Ministro das Finanças, invocando, aliás (facto que é de relevância extrema), que estas entidades governativas estavam em posse, de há muito, dos relatórios em que são indiciados os crimes que são apontados e que o seu envio e, no fundo, o auto de fé feito ao alegante esteve a aguardar ('coagulado', na expressão do artigo) melhor oportunidade (!);

g) Socorrendo-se do peso dessa autoridade, a ponto de se invocar que teriam surgido os primeiros fumos de corrupção, o alegante teria sido afastado da Tabaqueira. Por outro lado,

h) O alegante ficou, desde Fevereiro de 1987 até inícios de 1990, na situação de pura inactividade, tal como invocado concretamente na matéria de facto levada à acção.

Pois bem:

i) Não é indiferente — pelo contrário, e aí reside o núcleo da questão — para a valoração do comportamento do Governo e do R., Mi-

guel Cadilhe, peticionado na acção, a imediata associação à aceitação, por parte dessas entidades, sobre a veracidade da existência dos crimes em causa e da eventual responsabilidade na sua verificação e, até, na sua prática, imputadas ao alegante, assim como não o é a invocação do nome dessas entidades governativas — *à qual votaram o silêncio, revelador da sua concordância* — e a intervenção destas nesse processo, que, na prática, se traduziu em remeterem o alegante para a pura desgraça pública;

j) E, de facto, para aí o remeteram, quer pelo silêncio a que votaram o tratamento da questão — quando a invocação do nome de tais autoridades, pelo peso que isso tem na formação das convicções pessoais das pessoas que foram confrontadas com esse artigo, não permitia que o Governo e, em particular, o R., Miguel Cadilhe, aceitassem pura e simplesmente o que aí é referido sobre a sua intervenção em todo esse processo — quer pelo puro abandono a que o alegante foi votado, num quadro de circunstâncias que não é um quadro qualquer, mas sim quadro doloroso, levado ao conhecimento dos autos em matéria de facto e acima desenvolvido;

l) E a verdade é que o comportamento assumido pelo Governo e pelo R., Miguel Cadilhe, revelou publicamente uma sanção condenatória do alegante, que, em si, deu imediata e directa causa aos danos morais sustentados na acção;

m) Isto, para a final se concluir, como se faz prova nos autos, que nem um dos factos que foram imputados à responsabilidade do alegante se verificou — *sendo que, como se invoca em 1.ª instância, jamais o R., Miguel Cadilhe, enquanto ministro da tutela da Tabaqueira, ouviu o alegante sobre a questão;*

n) E a verdade é que o comportamento sempre assumido pelo Governo perante acusações públicas do tipo das que foi alvo o alegante, desferidas contra os seus membros e outras entidades a ele ligadas, foi a de imediata defesa pública, para salvaguarda do bom nome, honra, reputação a imagem dos visados, como aconteceu com o próprio R., Miguel Cadilhe, e com outros, como é público e notório e se invoca nos autos em 1.ª instância;

o) É óbvio que, nesses casos, *se porventura a resposta do Governo e dos seus membros a essas suspeitas suscitadas fosse a mesma dada ao alegante, i. é., o silêncio e a remissão dos visados para o abandono, ter-se-iam transformado em certezas condenatórias antecipadas as dúvidas que, em seu torno, então se suscitavam publicamente;*

p) Pelo que o alegante — como representante directo do Governo na empresa, que durante cerca de sete anos presidiu — jamais poderia ser alvo desse comportamento do Governo, que em si deu causa aos prejuízos peticionados;

q) Com efeito, uma coisa são os prejuízos causados directamente pelo artigo jornalístico de fl.[...], outra coisa, que não pode deixar de ser valorada negativamente, são os efeitos directamente resultantes do comportamento do Governo e do R., Miguel Cadilhe, traduzido no silêncio revelador da aceitação da condenação antecipada do alegante — o que o mesmo é dizer da aceitação da sua responsabilidade nos factos gravíssimo trazidos a lume para as malhas da opinião pública — e no abandono a que o votaram, nos termos equacionados na acção em 1.ª instância;

r) E esses prejuízos causados pelo comportamento destas entidades é inquestionável;

s) Este comportamento assumido intencionalmente violou, *primo conspectu*, o princípio constitucional da presunção da inocência, que, por razões de lógica e de unidade do sistema jurídico, o Governo estava obrigado a respeitar no caso;

t) Por essa via, e por outro lado, violou o próprio princípio constitucional da justiça;

u) Violou, ainda, o princípio geral de direito administrativo da protecção da confiança e da boa-fé nas relações com os administrados. E, acentue-se aqui, mais uma vez, que o R., Miguel Cadilhe, nem alguma vez ouviu o alegante sobre as graves acusações públicas de que foi alvo;

v) É, pois, a própria violação directa dos direitos de personalidade do alegante, garantidos constitucionalmente — *direito ao bom nome, reputação, imagem e honra* —, que foram inquestionavelmente violados;

x) E a douta sentença *a quo* nem de perto ponderou estes quadros da ilicitude do comportamento do Governo e do R., Miguel Cadilhe, em particular, delineados nos articulados e acima sustentados e desenvolvidos;

z) Pelo que a douta sentença *a quo*, ao decidir como decidiu, violou, desde logo, os preceitos legais e os princípios gerais acima citados, e ainda os artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051, na medida que estão manifestamente preenchidos no caso os pressupostos da responsabilidade civil.

Mas acresce:

aa) A douta sentença *a quo* deveria ter atentado na extensa matéria de facto levada ao conhecimento dos autos em 1.ª instância, e que integra, no plano da concretização, o comportamento ilícito do Governo e do R., Miguel Cadilhe, e os efeitos directos e imediatos daí resultantes para a esfera jurídica do alegante, no que se reporta aos danos morais peticionados, para que pudesse tomar uma decisão correcta e conscienciosa;

bb) O que não fez, não tendo de modo algum, sem uma ponderação e julgamento dessa matéria de facto, elementos para que pudesse tomar qualquer decisão;

cc) Talvez porque incorreu nesse erro de aplicação do artigo 510.º do Código de Processo Civil, a douta sentença *a quo* contém tamanho erro decisório quanto ao fundo da questão, quer em matéria de facto quer em matéria de direito [...];

dd) Ao não ser feito esse julgamento da matéria de facto, a douta sentença *a quo* violou, para além das normas substantivas e dos princípios constitucionais e gerais acima citados, o artigo 510.º do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos;

ee) Pelo que a douta sentença *a quo* deve ser anulada, por violação das normas legais e dos princípios gerais e constitucionais invocados.

Nestes termos, e com o douto suprimento de VV. Ex.^{as}, que desde já se invoca, deve ser dado provimento ao presente recurso jurisdicional e, consequentemente, anulada a douta sentença proferida em 1.ª instância, com todos os efeitos daí decorrentes, com o que se fará justiça.»

1 — Contra-alegou o Estado, através do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, que concluiu assim:

«1) O silêncio só vale como manifestação de vontade quando exista a obrigação legal, usual ou convencional de adoptar determinado comportamento;

2) A circunstância de não ter sido desmentida a notícia publicada no jornal *O Semanário* não revela concordância nem aceitação dos factos noticiados;

3) O silêncio, como conduta omissiva, só gerará responsabilidade civil extracontratual quando existir o dever legal de praticar o acto omitido;

4) Não existe no ordenamento jurídico português qualquer norma ou princípio geral aplicável que impusesse aos réus o desmentido da notícia publicada num órgão da comunicação social;

5) O comportamento dos réus, traduzido no silêncio perante a notícia publicada no jornal *O Semanário*, não constitui facto ilícito susceptível de gerar um fenómeno indemnizatório;

6) Não foi a conduta imputada aos réus a causa imediata e directa dos prejuízos morais alegadamente sofridos pelo A.;

7) Inexiste nexo da causalidade entre a conduta imputada aos réus e os danos morais peticionados;

8) A douta sentença recorrida não violou, pois, os princípios constitucionais de justiça, do bom nome, reputação, imagem e honra, nem o princípio geral da confiança e boa-fé nas relações com os administrados, não violando ainda os artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967;

9) Não foi violado, por outra parte, o disposto no artigo 510.º do Código de Processo Civil, uma vez que os elementos existentes nos autos permitiam, sem ulterior indagação, decidir com segurança sobre o pedido formulado;

10) A douta sentença recorrida, considerando não verificados os pressupostos da responsabilidade civil, absolvendo os réus do pedido, não merece qualquer reparo.»

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Deu a sentença recorrida como provados os seguintes factos: «No jornal *O Semanário*, de 22 de Abril de 1989, fazia-se menção da existência de corrupção e fraude, chamando-se a atenção, na capa, para o assunto, desenvolvido na página 14.

Num artigo que consta dos autos e foi apresentado pelo A. como documento n.º 38, a p. 139, salienta-se, designadamente:

1) Ter o ministro Miguel Cadilhe entregue à Alta Autoridade e à Polícia Judiciária um relatório de Veiga de Macedo, antigo Chefe do Gabinete do Primeiro-Ministro, sobre suspeitas de corrupção e burla, da ordem dos milhões de contos, na empresa Tabaqueira;

2) No desenvolvimento do artigo reportam-se as burlas e a corrupção aos períodos de 1984 a 1988, salienta-se que o relatório foi feito na sequência de auditorias e, após detecção de irregularidades, tendo sido entregue em Abril de 1988 às autoridades judiciais e ficado ‘congelado’ por razões de ordem estratégica;

3) Refere-se, depois, que, logo no início de 1988, quando começaram a surgir os primeiros fumos de corrupção, Cavaco Silva afastou José Nunes Rodrigues da presidência do conselho de gerência da Tabaqueira, substituindo-o por Alexandre Lucena e Valle. O afastamento foi então justificado por ‘divergências com o Ministro das Finanças quanto ao modo de orientar os investimentos da empresa’;

4) Refere-se, depois, que: ‘Há algumas semanas, confrontado com a grave crise de credibilidade do Governo, Cavaco Silva fez seguir para a Alta Autoridade contra a Corrupção e para a Polícia Judiciária o relatório Tabaqueira para clarificação de eventuais situações de corrupção’. E acrescenta-se: ‘Segundo informações recolhidas pelo

Semanário, o relatório questiona, entre outras coisas, a participação da Tabaqueira e de elementos do seu ex-conselho de gerência na aquisição e constituição de várias empresas em situação não muito clara'.

Um dos casos ali apresentados é o da constituição da Reynolds Portugal, da qual fazem parte a Tabaqueira, a R. J. Reynolds e João Rocha [...] *Nunes Rodrigues*, então presidente da Tabaqueira, representava os interesses de João Rocha na 'Reynolds Portugal'.

Questiona-se, também, a constituição da Agrotab — Empreendimentos Agro-Industriais, S. A. R. L., uma empresa privada com capitais da Tabaqueira e de mais nove sócios, todos eles administradores e quadros da empresa pública.

Por outro lado, de acordo com o relatório, a auditoria à direcção financeira revelou a falta de justificativos importantes, sendo destacada a promoção na Europa, em 1987, das cigarrilhas *Real Feytoria*. Os justificativos em falta são da ordem das centenas de milhares de contos.

Veiga de Macedo refere-se ainda a importantes desvios de milhões de contos de tabaco de exportação para o mercado interno [...] [...] O relatório salienta, finalmente, a reintrodução no mercado de tabaco de contrabando apreendido pelas autoridades fiscais.

A Tabaqueira, que tinha o monopólio destas aquisições, terá afectado a sua revenda a empresas fictícias com sedes na Suíça e na Bélgica, com o intuito da sua reintrodução no mercado nacional [...] O artigo em causa vem assinado por Adriano Oliveira.»

3 — Arrancando destes factos e baseando-se na inexistência de normas ou princípios legais no ordenamento jurídico português que impusessem ao Governo e a Miguel Cadilhe a obrigação ou a imposição de desmentir os factos publicados no *Semanário* e que constam da matéria de facto, o M.^{mo} Juiz do tribunal *a quo* julgou a acção impropriedade e absolveu os réus do pedido, em virtude de não se verificarem todos os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual: a ilicitude dos actos imputados aos mesmos e o nexo de causalidade entre tais factos e os danos.

Contra o assim decidido reagiu o A., ora recorrente, nos termos das conclusões da alegação que integralmente se transcreveram. Vejamos.

Intentou o A., José Nunes Rodrigues, economista, acção declarativa de condenação, na forma ordinária, por responsabilidade civil extracontratual, contra o Estado Português e, a título de responsabilidade solidária, contra Miguel Cadilhe, ex-Ministro das Finanças, pedindo uma indemnização, por danos não patrimoniais, no montante de 100 000 000\$, invocando, em suma, como causa de pedir, o *silêncio*, por parte dos réus, à notícia publicada no jornal *O Semanário*, de 22 de Abril de 1989, transcrita em parte na matéria de facto, e considerada por si desprestigiante do seu bom nome, imagem, reputação e honra pessoais e profissionais, como presidente do conselho de gerência da Tabaqueira, o que levou a opinião pública a associar a sua exoneração desse cargo a tais factos, bem como o *abandono* a que foi votado pelos mesmos réus, o que veio a reflectir-se, acrescenta, na sua nomeação para um lugar modesto na Petrogal.

Mas, sendo esta a causa de pedir, a decisão não poderia ser outra.

Com efeito, não competia ao então Ministro das Finanças Miguel Cadilhe, como ministro da tutela, nem ao Governo, mormente depois daquele ter entregado à Alta Autoridade contra a Corrupção e à Polícia Judiciária um relatório onde se referiam suspeitas de corrupção

e de burla na ordem dos milhões de contos na empresa Tabaqueira, abrangendo a presidência do recorrente, «desmentir» a notícia do *Semanário*, baseada precisamente naquele relatório.

Tal conduta omissiva não tem carácter ilícito, porquanto actos ilícitos, como pressupostos da responsabilidade civil extracontratual, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro, são os que «violam as normas legais e regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis e os actos materiais que infrinjam estas normas e princípios ou ainda as regras de ordem técnica e de prudência comum que devam ser tidas em consideração».

Ora, o silêncio dos réus sobre tal notícia não infringe qualquer norma legal ou regulamentar nem os princípios gerais de direito, tais como os princípios de justiça, da boa-fé, e da presunção da inocência, precisamente porque não há norma legal ou regulamentar que lhes impusesse o dever de praticar o acto omitido.

Na verdade, é princípio geral do direito português que o silêncio só releva como manifestação de vontade quando a lei lhe reconheça esse valor, como se infere do n.º 2 do artigo 10.º do Código Penal e dos artigos 218.º e 496.º do Código Civil, segundo os quais «a comissão de um resultado por omissão só é punível quando sobre o omitente recaia um dever jurídico que pessoalmente o obrigue a evitar esse resultado», ou o «o silêncio vale como declaração negocial, quando esse valor lhe seja atribuído por lei, uso ou convenção», ou ainda «as simples omissões dão lugar à obrigação de reparar os danos, quando, independentemente dos outros requisitos legais, havia, por força da lei ou de negócio jurídico, o dever de praticar o acto omitido».

Daí que a omissão ou o silêncio a que se remeteram os réus perante o artigo publicado no *Semanário*, de 22 de Abril de 1989, sobre o relatório concernente à Tabaqueira, não signifique anuência ao mesmo ou aceitação dos factos aí referidos.

Efectivamente, não há norma ou princípio que impusesse aos réus, em especial ao ex-Ministro das Finanças Miguel Cadilhe, a obrigação de desmentir o que o artigo do jornal *O Semanário* publicitou de injurioso e de desprestigiante para o recorrente.

Os princípios constitucionais da presunção de inocência e da justiça, bem como princípio geral do direito administrativo da protecção da confiança e da boa-fé nas relações com os administrados, não inpunham qualquer desmentido por parte do Governo ou do réu Miguel Cadilhe ao artigo publicado no referido órgão de comunicação, onde, de resto, não se imputavam os referidos factos ao ora recorrente.

Seria, sem dúvida, grave incongruência exigir-se a intervenção do ministro da tutela a favor do recorrente, uma vez que o relatório, publicitado parcialmente pelo jornal *O Semanário*, foi enviado por aquele à Polícia Judiciária e à Alta Autoridade contra a Corrupção, para os devidos efeitos, e foi consequência de auditorias mandadas instaurar pelo mesmo à Tabaqueira, no legítimo exercício dos poderes de tutela, após detecção de irregularidades.

Mas não só. Enviado o relatório à Polícia Judiciária pelo então Ministro das Finanças, em que se iniciavam factos ilícitos criminais, recaía sobre ele o dever de se abster de desmentir os factos já que denunciados crimes públicos ou semipúblicos pelas autoridades públicas a participação por elas apresentadas não pode ser objecto de renúncia nem retirada, como estatui o artigo 115.º do Código Penal, para além de, participados os factos em causa às entidades competentes, a definição do ilícito se inserir na função jurisdicional — ar-

tigo 205.º — e não na função administrativa — artigo 202.º —, ambos da Constituição.

Não se verifica, pois, o primeiro dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual — o facto ilícito — para que os réus pudessem ser condenados.

Sustenta ainda o recorrente que a sentença recorrida violou o disposto no artigo 510.º do Código de Processo Civil, visto ter decidido sem previamente proceder ao julgamento da matéria de facto.

Mas não lhe assiste qualquer razão.

O processo continha já todos os elementos necessários à decisão sobre o mérito da causa, pelo que bem andou o M.^{mo} Juiz *a quo* em decidir logo a questão sem necessidade do saneador.

De resto, ainda que se tivessem por provados todos os factos invocados pelo recorrente, a decisão não poderia ser diferente, pelas razões expostas.

Acresce que o mesmo, como doutamente observa o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, não indicou nem concretizou quais os factos relevantes para a decisão que, em seu entender, importaria apurar em audiência de julgamento da matéria de facto, pois se limitou a fazer uma vaga referência a um «conjunto vário de factos invocados que integram o comportamento ilícito do Governo e do R., Miguel Cadilhe».

Pelo exposto, improcedendo todas as conclusões, e não se mostrando violadas as normas e princípios legais invocados pelo recorrente, acordam, sem necessidade de mais desenvolvidas considerações, em confirmar a sentença recorrida e em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Vicente de Oliveira e Castro* — *Manuel António Lopes Rocha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Acção administrativa (responsabilidade civil extracontratual). Preparo inicial. Isenção. Presidente e vereadores de câmara municipal (estatuto dos eleitos locais).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O presidente de câmara municipal e os vereadores que compõem o órgão colegial que é a câmara municipal não gozam da isenção de custas, acarretando a isenção de preparos, prevista, nos artigos 3.º, n.º 1, alínea a), e 100.º do Código das Custas Judiciais, pois aí se referem as pessoas colectivas de direito público e estas não se confundem com os seus órgãos, sendo que a isenção é questionada no âmbito de uma acção administrativa para efectivação da responsabilidade civil em que o presidente e os vereadores figuram como réus, a par do município.*

2 — *Ponto é que, à luz do estatuto dos eleitos locais, estabelecido na Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, com as alterações que posteriormente lhe foram introduzidas, se faça recair na autarquia local um encargo em processo judicial, como é o preparo inicial, conforme dispõe o artigo 21.º daquela lei.*

Recurso n.º 31 526, em que são recorrentes Ezequiel Lino e outros e recorridos o município de Sesimbra e outro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Ezequiel Lino, Augusto Manuel Carapinha Pólvora, Joaquina Odete Martins da Graça, Fernando Eduardo Marques Antunes, Carlos Manuel Gouveia Lopes, José Augusto Vidal Marques e José João Mouzinho Serrate, o primeiro presidente e os demais vereadores da Câmara Municipal de Sesimbra, vieram interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, do despacho do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de 9 de Junho de 1992, que indeferiu, «liminarmente, o pedido de concessão de apoio judiciário», por eles formulado na contestação da acção administrativa intentada, também contra o município de Sesimbra, pela ora recorrida, Aldeia do Meco — Sociedade para o Desenvolvimento Turístico, L.^{da}, com os sinais identificadores dos autos.

Na base do decidido está a consideração essencial de que, por um lado, e à luz do artigo 21.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Dezembro, que «não é uma norma de isenção», «os identificados réus não gozam do benefício que se arrogam, devendo, conseqüentemente, efectuar os preparos devidos», e, por outro lado, não cumprem, «minimamente, a exigência dos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 387-A/87, de 29 de Dezembro».

2 — Nas suas alegações concluíram assim os recorrentes:

«A) Havia que fazer uma correcta interpretação das normas, seja da constante na alínea a) do n.º 7 do artigo 3.º do Código das Custas Judiciais, seja das contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, tendo em conta que os recorrentes são demandados na qualidade de membros da Câmara Municipal de Sesimbra e por causa de deliberações tomadas por esse órgão colegial, sob pena de violação das citadas disposições, por erro de interpretação;

B) Havia, igualmente, que ter em conta as circunstâncias específicas da situação dos demandados, enquanto eleitos locais, aos quais não é exigível o comprometimento ou afectação do seu património pessoal e familiar, por exclusivas razões decorrentes do exercício das suas funções públicas, sob pena de violação do disposto no artigo 48.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, comando constitucional em conformidade com o qual deveria ser feita a interpretação das normas citadas na presente conclusão, ou de inconstitucionalidade do artigo 21.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho;

C) Deveria, conseqüentemente, a decisão recorrida ter considerado extensivo aos recorrentes o benefício da isenção previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Código das Custas Judiciais, ou, subsidiariamente, dispensando o pagamento de preparos, por se encontrarem

sumariamente alegados os factos e as razões de direito que interessam ao pedido e não ser exigível, no caso, o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro.»

E, complementarmente, vieram os recorrentes editar mais a seguinte alínea:

«D) A decisão recorrida violou assim as normas constantes dos artigos 3.º, n.º 1, alínea a), do Código das Custas Judiciais, 23.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, e 48.º n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, esta não obstante se ter por verificada e cautelarmente suscitada a inconstitucionalidade do artigo 21.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.»

3 — A autora, e ora recorrida, não apresentou alegações.

4 — O M.^{mo} Juiz *a quo* proferiu o despacho de sustentação, mantendo «a decisão recorrida».

5 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «não merece provimento o recurso interposto».

Isto porque, e no essencial, «não assiste razão aos recorrentes relativamente a qualquer das pretensões formuladas — pedido de isenção de custas e preparo e concessão de apoio judiciário com dispensa de preparos —, e que foram denegados pela douta sentença recorrida»; além de que carece «de sentido a alegada inconstitucionalidade da citada norma» (o artigo 21.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, «desde que interpretado como devendo abranger o pagamento dos preparos»).

6 — Vistos os autos, cumpre decidir.

Para uma boa apreciação da situação, importa registar que a autora, e ora recorrida, intentou acção administrativa contra o município de Sesimbra e os recorrentes, na qualidade de presidente e vereadores da Câmara Municipal de Sesimbra, pedindo a condenação solidária dos réus no pagamento, entre o mais, da quantia de 322 501 000\$, e invocando como causa de pedir, e no essencial, que «requereu, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, que a Câmara Municipal de Sesimbra desse execução integral ao acórdão do pleno do Supremo Tribunal Administrativo de 23 de Junho de 1991, emitindo o correspondente alvará de loteamento», mas a «Câmara Municipal de Sesimbra não deu execução ao acórdão do pleno de 23 de Junho de 1991 nem qualquer dos seus membros apresentou qualquer proposta para o efeito», quando os «RR. podiam e deviam ter ordenado a emissão do requerido alvará de loteamento» (e a autora atribuiu à acção o valor coincidente com a citada quantia em dinheiro, juntando, «em substituição ao preparo inicial», o «título de depósito a prazo, na Caixa Geral de Depósitos, da importância de 820 000\$, nos termos do artigo 118.º do Código das Custas Judiciais»).

«Durante os 30 dias subsequentes ao trânsito em julgado do acórdão do pleno do Supremo Tribunal Administrativo de 23 de Junho de 1991, a Câmara Municipal de Sesimbra não executou espontaneamente o decidido, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, emitindo o correspondente alvará de loteamento» — é a essência das afirmações feitas na petição inicial e a fonte da responsabilidade «pelos prejuízos decorrentes da prática do referido acto anulado contenciosamente e da inexecução do acórdão do tribunal pleno de 23 de Junho de 1991.»

Com este ponto de partida, vejamos se assiste razão aos recorrentes.

7 — Tem *duas vertentes* a pretensão dos recorrentes, logo formuladas na contestação que apresentaram na presente acção, e nenhuma delas foi acolhida pelo M.^{mo} Juiz *a quo* no despacho agravado.

A *primeira* tem a ver com a isenção de custas, acarretando a isenção de preparos, tudo isto à luz dos artigos 3.º, n.º 1, alínea a), e 100.º do Código das Custas Judiciais.

Prevê-se aí uma isenção pessoal ou de natureza pessoal, reportando-se a citada alínea a) a um universo vasto de pessoas colectivas de direito público, em que estão presentes interesses de ordem pública, constitucionalmente assegurados, que elas pressupõem. E, entre essas pessoas colectivas, figuram as autarquias locais, a primeira das quais é o município (artigos 237.º e 238.º, n.º 1, da Constituição).

Ora, no quadro de uma teoria geral dos sujeitos da relação jurídico-administrativa, as pessoas colectivas não se confundem com os seus órgãos, no caso, a câmara municipal, como órgão executivo do município, de natureza colegial (artigos 250.º e 252.º da Constituição).

É que a realidade jurídica diz-nos que os interesses próprios da pessoa colectiva de direito público terão de ser dirigidos ou governados por certos indivíduos, estando a cargo deles tomar deliberações ou decisões, realizar ou fazer realizar os actos jurídicos, executar ou fazer executar as operações materiais que forem conducentes a uma boa gestão dos mesmos interesses. Então, aqui, intervém a figura dos órgãos da pessoa colectiva de direito público (deliberativos e representativos).

As pessoas colectivas, não os órgãos, é que gozam da isenção pessoal conferida pelos artigos 3.º, n.º 1, alínea a), e 100.º do Código das Custas Judiciais, e registe-se que desapareceu agora a terminologia originária do Código de «corpos administrativos», no sentido em que eram então designados todos os órgãos colegiais executivos encarregados da gestão permanente dos assuntos de uma autarquia local (e também não pode fazer-se apelo aos artigos 2.º e 53.º da Tabela de Custas, onde se encontra ainda a referência a «corpos e autoridades administrativas», porque, à luz do artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, o regime aplicável hoje às acções administrativas é o do Código das Custas Judiciais).

Portanto, ainda que se dê como assente, como realidade patenteada na petição inicial, que os recorrentes são demandados na presente acção administrativa como componentes do órgão colegial que é a Câmara Municipal, conforme decorre dos artigos 43.º e 44.º do Decreto-Lei n.º 110/84, de 29 de Março, sendo até uma competência exercida sob a forma de exercício colectivo pela câmara, reunida em colégio, salvas as hipóteses de delegação de poderes, a verdade é que não há esforço argumentativo possível capaz de incluir os órgãos da pessoa colectiva onde se refere apenas a pessoa colectiva autarquia local.

Em suma, e por aplicação das normas em jogo do Código das Custas Judiciais, não pode estender-se a isenção pessoal a favor das autarquias locais em benefício dos membros componentes dos seus órgãos executivos, aqui o presidente e os vereadores de uma câmara municipal, como tais demandados na presente acção administrativa.

Ponto é que, à luz do estatuto dos eleitos locais, estabelecido na Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, com as alterações que posteriormente lhe foram introduzidas, se faça recair na autarquia local um encargo em processo judicial como é o preparo inicial, conforme dispõe o

artigo 21.º daquela lei. E, deste modo, até se conjuga a afirmação de não gozarem os eleitos locais, agindo com membros de órgãos da autarquia local, de isenção pessoal, como a constatação de que não recaí sobre eles, mas sobre a autarquia, o encargo do tipo de preparo inicial, tal-qualmente também entende a autora.

8 — A *segunda vertente*, da pretensão dos recorrentes, relaciona-se como a concessão de apoio judiciário na modalidade de dispensa de preparos, aplicando-se o regime legal constante do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro.

Só que esse apoio judiciário, no quadro do acesso ao direito e aos tribunais, e sem questionar a conformação à Constituição (artigo 20.º, n.º 1) da exigência de preparos em processo judicial, passa pelo *onus petendi* e pela prova da insuficiência económica, por aplicação dos artigos 19.º e 23.º, só dispensável quando funcionam as presunções legais do artigo 20.º, o que manifestamente não é o caso presente.

Portanto, o incumprimento daquele *onus*, tal-qualmente sucede aqui, implica, como entendeu o M.^{mo} Juiz *a quo*, o insucesso da pretensão. E, aliás, compreende-se que nem sequer tenha cabimento essa pretensão, quando, como se disse, pode e deve funcionar a regra do artigo 21.º da Lei n.º 29/87, fazendo impender sobre a autarquia local a satisfação dos encargos.

Finalmente, uma *última palavra* sobre a matéria da constitucionalidade suscitada pelos recorrentes, pondo, praticamente, em confronto todas as citadas normas do Código das Custas Judiciais, do Decreto-Lei n.º 387-B/87 e da Lei n.º 29/87, com a norma do artigo 48.º, n.º 1, da lei fundamental.

Prevê-se aqui um direito político ou um direito de participação política, que contempla todos os indivíduos enquanto cidadãos, enquanto membros da colectividade politicamente organizada, e que se exerce desde logo ao nível da constituição dos órgãos do poder político, em sentido amplo, constitucionalmente previstos, e da formação das suas decisões.

Porém, não se vê como, de modo geral, a regra tributária da exigência de preparos, na conformação que lhe foi dada de constituir essa exigência um encargo da autarquia local, possa constituir uma violação daquele direito político. Até porque o seu exercício, no plano da constituição dos órgãos do poder político, em sentido amplo, não pressupõe a instauração de processos judiciais, o que significa que o cidadão que quer exercer direitos políticos não vai pensar, à partida, que se vai confrontar com pleitos judiciais e os encargos que eles acarretam.

Daí que não seja caso para proferir um juízo de inconstitucionalidade material das normas legais em causa, pois não se descortina, contrariamente ao alegado pelos recorrentes, «o comprometimento ou afectação do seu património pessoal e familiar, por exclusivas razões decorrentes das suas funções públicas».

Com o que não merece censura o julgado, na perspectiva aqui acolhida, im procedendo todas as conclusões das alegações dos recorrentes.

9 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, confirmando o despacho agravado.

Custas a cargo dos recorrentes, ora vencidos.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Suspensão provisória. Despacho liminar.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Por razões de eficiência e de urgência da suspensão de eficácia, a lei prescindiu, no incidente, de despacho liminar e prescreveu que a simples notificação do pedido à autoridade requerida determinava, em princípio, a suspensão provisória do acto.*
- 2 — *Porque não há despacho liminar, a notificação à autoridade requerida e aos contra-interessados é feita oficiosamente pela secretaria.*
- 3 — *A suspensão provisória assim obtida determina uma situação de instabilidade a que urge pôr termo, de modo que, com brevidade, o administrado veja definitivamente decidida a sua situação.*
- 4 — *Também a Administração tem urgência nessa decisão, por forma a adoptar medidas tendentes a minorar a lesão do interesse público, sempre decorrente da suspensão, se esta for decretada, ou a executar o acto no caso de indeferimento da pretensão do administrado.*
- 5 — *A urgência na resolução da questão posta, acentuada pela situação de suspensão provisória decorrente da mera notificação do pedido, é que leva a prescindir do despacho liminar e a que o processo só seja presente ao juiz para decisão final.*
- 6 — *No despacho liminar o juiz conhece não só do preenchimento dos requisitos do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) como da regularidade formal do requerimento de suspensão.*
- 7 — *Nessa decisão, a concluir pela irregularidade formal do requerimento, ao juiz é vedado ordenar o seu aperfeiçoamento e apenas permitida a rejeição, não só por a decisão de aperfeiçoamento ser umas das modalidades possíveis tão-só do despacho liminar como porque uma decisão com tal conteúdo seria susceptível de fazer regressar o processo ao início, assim frustrando a preocupação de urgência, marcante no incidente.*
- 8 — *Porque é a notificação do pedido à autoridade requerida que, por imperativo do n.º 1 do artigo 80.º da LPTA, determina a suspensão provisória, a deliberação dessa entidade no sentido de acatar essa suspensão nada decide e por isso não constitui acto administrativo.*
- 9 — *Não configurando acto administrativo, tal deliberação não é susceptível de impugnação contenciosa.*

Recurso n.º 31 738, em que são recorrente Adriano Ferreira Santiago e recorrida a Câmara Municipal de Coimbra. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Adriano Ferreira Santiago recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra que, com fundamento em manifesta ilegalidade da sua interposição, rejeitou o recurso contencioso dirigido contra a deliberação de 21 de Outubro de 1991 da Câmara Municipal de Coimbra.

Alegou e formulou as conclusões seguintes:

1.^a Muito diferentemente da interpretação atribuída no despacho recorrido ao artigo 80.º, n.º 1, da LPTA, a autoridade administrativa, ao receber o duplicado do requerimento de suspensão nessa disposição legal referida, não se limita a automaticamente deliberar a paralisação da executoriedade do acto recorrido;

2.^a Nem, conforme se decidiu nesse despacho, tal suspensão de executoriedade resulta ou pode resultar exclusivamente da lei, a partir do preciso momento em que o tribunal faça comunicação do pedido de suspensão;

3.^a Os termos daquele artigo 80.º impõem claramente, como pressuposto necessário da decisão sobre a suspensão provisória do acto contenciosamente impugnado — neste caso, deliberação da Câmara Municipal de Coimbra de 9 de Setembro de 1991 —, uma avaliação sobre se a execução diferida pode ou não causar prejuízo grave para o interesse público. Consequentemente:

4.^a A resolução prevista e permitida pelo artigo 80.º, n.º 1, tem a natureza de um acto jurídico de autoridade, unilateral, orgânica e materialmente administrativo, visando a produção de efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto;

5.^a É, por isso, um acto administrativo, definitivo e executório, e como tal susceptível de impugnação contenciosa — artigo 25.º da LPTA;

6.^a Do exposto nos números precedentes resulta que o despacho recorrido violou o citado artigo 80.º, n.º 1, por erro de interpretação.

Tal violação ainda ressalta de forma mais nítida e expressiva pelo que se passa a expor:

7.^a Conforme resulta de fls. 17 a 35 da certidão junta, ao ter recebido o duplicado do requerimento de suspensão, a Câmara recorrida opôs-se-lhe.

Em vez de, *nesse momento* (se entendia ser caso disso), deliberar suspender provisoriamente a execução da deliberação impugnada. Mais ainda:

8.^a Contrariamente a uma deliberação de suspensão provisória de executoriedade, a Câmara, por unanimidade, praticou uma série de actos e recorreu a inequívocas medidas, todas elas tendentes a promover, em nome de um urgente interesse público, a execução do que deliberava em sua sessão de 28 de Junho de 1991.

É o que resulta sem sombra de dúvida dos claríssimos termos da certidão de fls. 49 a 50;

9.^a Posteriormente é que fez uma rotação, ao contrário, de 180º [. . .], também por unanimidade;

10.^a Dos dois números precedentes resulta, portanto, que o despacho recorrido, ao considerar legítima a suspensão provisória deliberada em 9 de Setembro de 1991, aplicou erradamente o disposto no artigo 80.º, n.º 1, da LPTA;

11.^a Tendo indeferido liminarmente o recurso directo de anulação interposto pelo recorrente da deliberação de 9 de Setembro de 1991,

o despacho recorrido ofendeu um direito subjectivo público do ora recorrente, que é aplicável pelo regime dos artigos 16.º, n.º 2, 17.º e 18.º da Constituição da República, direito esse garantido pelo artigo 268.º, n.º 4, da lei fundamental — preceitos estes igualmente violados pela decisão recorrida. Finalmente,

12.^a O despacho recorrido ao julgar irrecorrível a deliberação camarária impugnada (9 de Setembro de 1991), violou o princípio da obrigatoriedade do caso julgado constituído pela sentença de 10 de Outubro de 1991 que averiguadamente transitou em julgado (fls. 38, 40 e 41), sentença esta que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia pretendido pela Dentofarma da deliberação da Câmara Municipal de Coimbra tomada em reunião de 28 de Junho de 1991;

13.^a Representaria, além do mais, um absurdo que seja recorrível a decisão sobre suspensão de eficácia quando proferida por um tribunal e se lhe negue tal carácter quando dimanada de uma Câmara.

A Câmara Municipal de Coimbra alegou, por seu turno, defendendo a confirmação do julgado.

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

«A meu ver, o recurso não merece provimento. Efectivamente, tal como se decidiu na douda decisão recorrida, o acto posto em causa no recurso contencioso não é um acto administrativo recorrível. Representa tão-só a manifestação de vontade expressa pela Câmara, de resto desnecessária, como bem salienta o Ministério Público no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, de dar cumprimento ao artigo 80.º, n.º 1, da LPTA; por força do citado preceito, a suspensão provisória da eficácia de acto administrativo, logo que recebido o duplicado do requerimento de suspensão, é automática (v. a anotação ao artigo 80.º, de Dimas de Lacerda, Artur Maurício e Simões Redinha, in *Contencioso Administrativo*).

O acto que o recorrente pretende impugnar perante o Tribunal Administrativo de Círculo não introduziu qualquer definição inovatória na ordem jurídica, pelo que não é contenciosamente impugnável.

E a argumentação do recorrente, segundo a qual à autoridade administrativa se impõe tomar providências para impedir que os serviços competentes ou os interessados procedam à execução, de harmonia com o n.º 2 do mesmo preceito, nada altera ao que acima expôs. Trata-se de prática de actos materiais, também impostos por lei, e não da definição de qual situação jurídica, através de acto administrativo.»

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Com interesse para esse efeito, está provada a matéria de facto seguinte:

a) Em sessão de 28 de Junho de 1991, a Câmara Municipal de Coimbra tomou a deliberação seguinte:

«Verifica-se que a entidade em causa não deu cumprimento ao mandado de notificação emitido pela Polícia Municipal da Câmara Municipal de Lisboa em 2 de Abril de 1991.

Assim e em face dos pareceres técnicos já emitidos, bem como das posições expressas pela Administração Regional de Saúde e Serviço Nacional de Bombeiros/Inspeção Regional de Bombeiros do Centro, entendo propor:

1 — Que a Câmara Municipal de Coimbra delibere ao abrigo do disposto nos artigos 165.º e 166.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas e do consignado no Decreto-Lei n.º 100/84, alínea g)

do n.º 2 do artigo 51.º, proceder à demolição/desmontagem e remoção da construção efectuada no logradouro privativo do estabelecimento designado por 126-E, do Edifício Palmeira, na Rua do Brasil, adoptando os procedimentos referidos na parte final do ponto 1 do parecer subscrito pela engenheira Maria José.

2 — Mais proponho que se proceda conforme se propõe nos pontos 2 e 3 do mesmo parecer.» — Fl. 50 do recurso;

b) A Dentofarma — Sociedade de Equipamentos Dentários, L.^{da}, entidade visada com a deliberação, dela interpôs recurso contencioso para o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra e requereu a suspensão de eficácia — fls. 32-34 do recurso;

c) A Câmara Municipal de Coimbra, notificada no incidente, opôs-se ao pedido de suspensão de eficácia — fls. 35-36 do recurso;

d) O M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, por decisão de 10 de Outubro de 1991, rejeitou o pedido de suspensão, fundado em ilegitimidade passiva — fls. 38-40 do recurso;

e) Em reunião de 21 de Outubro de 1991, a Câmara Municipal de Coimbra deliberou o seguinte:

«Com a interposição de recurso contencioso de anulação da deliberação em causa, a firma Dentofarma pediu juntamente a suspensão de eficácia do acto recorrido.

Nos termos do disposto no artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos), e de acordo com o parecer jurídico apenso ao processo, a Câmara deliberou, por unanimidade, suspender a execução da demolição previamente ordenada enquanto não transitar em julgado a decisão do pedido de suspensão de eficácia do acto recorrido.»

É este o acto objecto do recurso contencioso.

Dispõe o n.º 1 do artigo 80.º da LPTA:

«1 — A autoridade administrativa, recebido o duplicado do requerimento de suspensão, só pode iniciar ou prosseguir a execução do acto, antes do trânsito em julgado da decisão do pedido, quando, em resolução fundamentada, reconheça grave urgência para o interesse público na imediata execução.»

O n.º 2 do artigo 78.º desse diploma, por seu turno, prescreve:

«2 — A secretaria, logo que registre a entrada do requerimento, expede, por via postal, notificações simultaneamente à autoridade requerida e aos interessados a que se refere o n.º 2 do artigo anterior, a todos remetendo duplicado, para responderem no prazo de 14 dias.»

Destes preceitos conjugados se extrai que o legislador claramente se afastou aqui do modelo das providências cautelares, reguladas no Código de Processo Civil, nas quais, em princípio, a medida requerida não é desencadeada antes da audiência do contra-interessado, o que pressupõe, no mínimo, um despacho liminar a ordená-la e sobretudo não actua sem que decisão judicial seja proferida no sentido do seu deferimento.

Na suspensão de eficácia do acto administrativo contenciosamente impugnado gizou antes um tipo de processo dominado pela preocupação de urgência e de eficiência. Por isso determinou que a comunicação do pedido seja feita pela secretaria logo que efectuado o seu registo e independentemente de decisão judicial nesse sentido e que o processo só seja conclusivo ao juiz para efeito de decisão final, uma vez decorrido o prazo para resposta ou esta apresentada.

O incidente só é apresentado ao juiz para que seja proferida decisão final em que o julgador indague não só do preenchimento dos re-

quisitos do n.º 1 do artigo 76.º mas da própria regularidade formal da petição. Assim é porque, no intuito de obstar à execução do acto antes que decisão seja proferida sobre o pedido de suspensão de eficácia, se prescindiu do despacho liminar no qual essa regularidade devia ser objecto de apreciação.

Mas, mais do que isso. Com o mesmo intuito se prescreveu que o acto vê suspensa a sua eficácia pela simples comunicação do pedido à autoridade requerida. A suspensão provisória assim obtida origina, porém, um estado de indefinição a que urge pôr termo mediante decisão judicial.

Tem algo de anómalo, só justificável pela necessidade de protecção de interesses muito ponderosos, que o mero pedido do administrado seja apto, só por si, para desencadear os efeitos da providência que solicita.

Daí que, recebida a resposta da autoridade requerida e dos contra-interessados, o processo seja de imediato presente ao juiz para que este decida sobre a pretensão formulada.

É que se o administrado tem todo o interesse em, com a maior brevidade, ver cessada esta situação de suspensão precária cuja consolidação obtenha por intermédio de decisão favorável, também o interesse público impõe que o mais rapidamente possível se lhe ponha termo.

Como repetidamente vem sendo afirmado, a suspensão de eficácia é sempre causa de lesão do interesse público, por paralisar os efeitos do acto e desse modo constituir um obstáculo à prossecução das atribuições da Administração, e essa lesão pode ser grave se a paralisação temporária da actuação administrativa vai ao ponto de privar o acto dos seus efeitos típicos, designadamente por perda de oportunidade. Urge, por isso, uma decisão judicial que, com a maior brevidade, faça cessar a situação de incerteza gerada pela suspensão provisória, de modo a possibilitar à Administração a adopção de medidas tendentes a minorar a lesão aludida, no caso de a suspensão ser decretada, ou a execução do acto, se a pretensão do administrado for desatendida.

A preocupação de urgência é de tal modo marcante que levou a que no processo se prescindisse de decisão liminar e a que a única intervenção reservada ao juiz tenha em vista a emissão de decisão final, em que, como se acentuou, se indaga do preenchimento dos requisitos do n.º 1 do artigo 76.º mas se decide também da regularidade formal da petição.

Esta circunstância, aliada às restantes considerações produzidas, leva a que se considere que ao juiz está vedado ordenar o aperfeiçoamento do requerimento inicial quando alguma irregularidade o inquine e a que o articulado tenha nesse caso de ser indeferido.

Na verdade, não só a decisão de aperfeiçoamento constitui uma das modalidades do despacho liminar, que no incidente em causa não existe, como seria pouco consentâneo, com todas as restantes razões expostas, que, depois de observado o princípio do contraditório com a audição da autoridade requerida e dos contra-interessados, se admitisse que pudesse ser proferida uma decisão judicial susceptível, pelo seu conteúdo, de fazer regressar o processo à fase inicial, desse modo frustrando a preocupação de celeridade que essencialmente o caracteriza.

Do que vem sendo dito se extrai que a deliberação contenciosamente impugnada, que se cinge a uma afirmação de conformidade com a suspensão provisória imposta pelo n.º 1 do artigo 80.º, nada

decide no caso concreto, isto é, não introduz na ordem jurídica alteração alguma, e por isso não configura um acto administrativo.

Bem se procedeu, pois, ao rejeitar o recurso contencioso.

Importa pouco que, na resposta, a autoridade requerida se tenha oposto ao pedido de suspensão de eficácia, visto tal atitude em nada bulir com o acatamento da suspensão provisória, suspensão essa que é imposta por lei.

Contra o afirmado prosseguimento na execução do acto após a notificação do pedido, podia o requerente reagir pela forma prevista no n.º 3 do artigo 80.º, sem que esse aspecto tenha algo a ver com o carácter imperativo do n.º 1 do mesmo artigo.

Também, e por último, a conformação da autoridade recorrida com a suspensão provisória da eficácia do acto não ofende o caso julgado.

Uma vez que o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra rejeitou o pedido de suspensão, com o trânsito do decidido, a Câmara Municipal deixa de estar impedida de executar a deliberação, por ter cessado a sua suspensão provisória. É apenas isso que sucede, sem que se vislumbre aqui sinal da apontada ofensa.

Improcedem, deste modo, todas as conclusões da alegação.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e condenam nas custas o recorrente, fixando a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (votou a conclusão) — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Notificação dos actos administrativos.

Doutrina que dimana da decisão:

Para que um acto administrativo definitivo e executório seja oponível aos respectivos destinatários era necessário, nos termos do disposto no artigo 30.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio —, que a respectiva notificação contivesse as indicações e informações referidas nos dois números do referido artigo.

Recurso n.º 31 746, em que são recorrente Redimalhas — Empresa Têxtil, L.^{da}, e recorrido o vereador de Obras da Câmara Municipal de Coimbra. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Redimalhas — Empresa Têxtil, L.^{da}, sociedade comercial por quotas de responsabilidade limitada, com sede em Rocha Nova, São Paulo

de Frades, Coimbra, recorre da decisão do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra que rejeitou, por extemporaneidade, o recurso contencioso de anulação que fez do acto cometido em 30 de Setembro de 1991 pelo vereador de Obras da Câmara Municipal de Coimbra, que lhe indeferiu o pedido de apreciação do projecto e licenciamento de uma construção.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1.^a A decisão em recurso não fez correcta interpretação do direito aplicável ao considerar que o despacho de 30 de Setembro de 1991 fora notificado através do mandado de notificação de 4 de Outubro de 1991, pois, neste mandado, apenas se fazia referência a um despacho de 30 de Setembro de 1991 e essa referência não permitia um perfeito conhecimento daquele despacho, pelo que o prazo para dele interpor recurso não começou a correr por não estar a recorrente habilitada a impugná-lo contenciosamente;

2.^a O mandado de notificação de 4 de Outubro de 1991 não é uma forma de notificação do despacho de 30 de Setembro de 1991, pois apenas pretende notificar o ora recorrente para voluntariamente proceder à desmontagem da edificação no prazo de 30 dias. O sentido e motivos constantes do mandado de notificação são claramente distintos dos constantes daquele despacho;

3.^a A decisão em recurso violou o direito fundamental ao recurso contencioso constitucionalmente consagrado no artigo 268, n.º 4, pois enquanto não fosse notificado do despacho de 30 de Setembro de 1991 poderia o recurso ser interposto a todo o tempo.

A autoridade recorrida conta-alegou, dizendo que no processo n.º 31 289, que correu seus termos neste Supremo Tribunal, por acórdão transitado de 15 de Dezembro último, ficou decidido em matéria de facto que:

«Com data de 4 de Outubro de 1991, o recorrido enviou à recorrente o ofício n.º 13 711, com o seguinte conteúdo:

Para conhecimento dessa empresa, tenho a honra de comunicar que o processo em referência foi indeferido por despacho do Ex.^{mo} Vereador de Obras deste Município, de 30 de Setembro de 1991, ao abrigo do disposto nas alíneas *a*) e *d*) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, uma vez que, de acordo com o mapa de mediações, se verifica a existência de um excesso de área de construção e não se contemplam as normas regulamentares em vigor no que se refere ao afastamento do lote.»

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no seu visto final, emitiu parecer no sentido do improvemento do recurso.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1) Em 7 de Outubro de 1991, a recorrente foi notificada pelo mandado expedido pelo vereador Fernando Pereira da Silva de que:

«Em conformidade com o despacho de 30 de Setembro de 1991 [...] para no prazo de 30 dias proceder à desmontagem da edificação construída sem licença municipal, no local acima indicado, ao abrigo do disposto no artigo 165.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas e na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84.»;

2) Em 7 de Maio de 1992, a recorrente deu entrada na secretaria do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra da petição deste recurso contencioso.

Com base na matéria de facto relatada decidiu o M.^{mo} Juiz rejeitar o recurso contencioso, nos termos do disposto nos artigos 28.º e 29.º,

n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio —, por ter sido extemporaneamente interposto, sendo a linha argumentativa da sentença, esquematicamente, a seguinte: do mandado referido em 1). . . «é apenas uma forma de notificação do despacho de 30 de Setembro de 1991 e nada mais.» «. . . Assim sendo, e face à data da notificação referida, 7 de Outubro de 1991, é manifesto que o recurso é extemporâneo. . .»

Mas a ilação factual que constitui pressuposto determinante da sentença recorrida, de que o mandado referido em 1) da exposição da matéria de facto constitui a notificação do acto de 30 de Setembro de 1991, não encontra nos autos nenhum elemento probatório bastante.

Com efeito, contrariamente ao que na sentença se diz, aquele mandado, como muito explicitamente resulta da sua expressão verbal, pretende levar ao conhecimento da recorrente a prática do acto a que explicitamente se refere: a injunção de desmontagem da edificação construída. A referência constante do mandado ao acto de 30 de Setembro de 1991 mas não é do que uma remissão para um acto anterior que se pressupõe conhecido do notificado, mas do qual o mandado não dá de forma alguma conhecimento suficiente do respectivo sentido e fundamentos.

Ora, para que um acto administrativo definitivo e executório seja oponível aos respectivos destinatários era necessário, nos termos do disposto no artigo 30.º da LPTA — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio —, que a respectiva notificação contivesse as indicações e informações referidas nos dois números do referido artigo. Indicações que o mandado referido em 1) da exposição da matéria de facto de forma alguma contém relativamente às indicações referidas.

Em suma, a sentença recorrida não tem base factual bastante para se poder, desde já, decidir que o recurso foi interposto extemporaneamente, havendo que diligenciar a obtenção de prova sobre a data em que a recorrente foi legalmente notificada do acto impugnado ou, se for caso disso, fazer aplicação das pertinentes regras do ónus probatório.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam procedente o recurso, revogam a sentença recorrida e determinam a baixa do processo ao Tribunal Administrativo de Círculo para prosseguimento do recurso contencioso.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *José Acácio Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *Lopes Rocha*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Ajudas de custo. Domicílio necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O direito ao abono de ajudas de custo resulta das deslocações dos funcionários ou agentes da administração central e das administrações local e regional da sua residência oficial, por motivo de serviço público, para além de 5 km, nas deslocações diárias, e de 20 km daquela residência, nas deslocações por dias sucessivos.*
- 2 — *Considera-se residência oficial, para efeitos do abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.*
- 3 — *Não tendo o funcionário local de trabalho certo, há que determinar o seu domicílio necessário pelo local onde se situe o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência.*

Recurso n.º 31 772, em que são recorrente a Câmara Municipal de Castelo Branco e recorrido Anacleto Temudo Ribeiro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Anacleto Temudo Ribeiro, funcionário da Câmara Municipal de Castelo Branco, com a categoria de electricista, interpôs perante o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra recurso contencioso de anulação do indeferimento tácito, por aquela mesma Câmara Municipal, do requerimento que lhe dirigiu, em 6 de Março de 1991, a solicitar o pagamento das ajudas de custo relativas ao mês de Janeiro de 1991, e constantes do «boletim itinerário» anexo a esse requerimento.

Por sentença de fls. 35 a 37 dos autos, o M.º Juiz daquele Tribunal concedeu provimento ao recurso e, em consequência, anulou o acto impugnado.

Com esta decisão não se conformou a Câmara Municipal recorrida, pelo que dela nos trouxe o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação, junta a fls. 40-42, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, a recorrente formulou as seguintes conclusões:

«a) O domicílio necessário dos funcionários ou agentes que não têm local certo de exercício de funções é o local onde se situa o centro da actividade funcional, desde que aí estejam colocados com carácter de permanência;

b) No caso *sub judice*, o trabalhador não está colocado com carácter de permanência na localidade onde se situa o centro da sua actividade profissional;

c) Daí que a resolução jurídica da questão não possa ser resolvida pela subsunção do caso ao n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro;

d) Na ausência de força vinculativa geral do despacho conjunto ministerial, a lacuna da lei deverá ser integrada nos termos do disposto no artigo 87.º do Código Civil.

Termos em que deverá a douta sentença recorrida ser revogada [. . .]»

Não foi apresentada contra-alegação.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Na sentença recorrida consideram-se provados os seguintes factos:

«a) O recorrente é funcionário da Câmara Municipal de Castelo Branco, com a categoria de electricista;

b) A sede da recorrida é em Castelo Branco;

c) O recorrente exerce a sua actividade não só na localidade sede do concelho mas em outras localidades pertencentes à área deste;

d) É na sede do concelho que se situa a sede do município, sendo aqui que o recorrente recebe dos seus superiores hierárquicos, e sempre que necessário, as ordens para se deslocar a outras localidades da área do concelho para executar trabalhos por conta da recorrida;

e) Para o exercício de serviços que lhe foram superiormente distribuídos, o recorrente teve de deslocar-se, nos dias e às localidades discriminadas nos documentos juntos a fl. 9, que se dão por reproduzidos, e que distam mais de 5 km do limite da área da localidade sede do concelho;

f) O recorrente peticionou o pagamento dos abonos de ajudas de custo, relativas às aludidas deslocações, apresentando os correspondentes boletins itinerários, mas a recorrida não lhe fez tais abonos.»

A questão a resolver em sede do presente recurso jurisdicional traduz-se em saber se o ora recorrido, Anacleto Temudo Ribeiro, tem ou não direito ao abono das ajudas de custo, cujo pedido de pagamento formulou.

O problema foi solucionado afirmativamente na sentença recorrida a partir dos factos considerados provados, acima transcritos, e da interpretação e aplicação das correspondentes normas jurídicas e, em consequência, anulado o recorrido acto tácito de indeferimento de tal pedido, por vício de violação de lei, concretamente por infracção do disposto nos artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 2, 6.º e 7.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro.

Cumpre-nos, pois, em sede do presente recurso jurisdicional, apreciar a correcção do julgado.

Preceitua-se no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro:

«1 — Os funcionários ou agentes da administração central e das administrações local e regional e dos institutos públicos nas modalidades de serviços públicos personalizados e de fundos públicos, quando deslocados da sua residência oficial por motivo de serviço público, têm direito ao abono de ajudas de custo conforme tabela em vigor e de acordo com o disposto neste diploma.»

Dispõe, por sua vez, o artigo 2.º do mesmo diploma:

«1 — Considera-se residência oficial, para efeitos do abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.

2 — O domicílio necessário é determinado pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço, por aquele onde exercer as respectivas funções, se for colocado noutra local, ou, não havendo local certo, por aquele onde se situe o centro

da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência e ainda pelo estabelecido em lei especial.»

Determina, porém, o artigo 6.º:

«Só haverá direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações diárias que se realizem para além de 5 km da residência oficial e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 20 km daquela residência.»

Como se depreende das transcritas disposições legais, a questão de saber se o ora recorrido tem ou não direito ao abono das ajudas de custo que se arroga exige a prévia determinação da localidade onde o mesmo tem o seu domicílio necessário.

Importa, para tanto, atender à concreta situação funcional do recorrido e aos critérios estabelecidos no transcrito n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro.

Como resulta da matéria de facto considerada provada e a respeito da qual não se levanta, em sede do presente recurso jurisdicional, qualquer controvérsia, o recorrido é funcionário da ora recorrente, Câmara Municipal de Castelo Branco, com a categoria de electricista, exercendo a sua actividade não só na localidade sede do concelho, onde se situa a sede do município, que o recorrido recebe dos seus superiores hierárquicos, e sempre que necessário, as ordens para se deslocar a outras localidades da área do concelho para executar trabalhos por conta da ora recorrente [cf. as alíneas a) a d) da matéria de facto].

Os serviços da recorrente estão, pois, instalados na sede do município, mas a sua actividade entende-se a toda a área do respectivo concelho, sem que se demonstre que estejam fixados ou instalados, noutra ou noutras localidades daquela mesma área, postos, secções ou delegações dos mesmos serviços.

Os funcionários dos serviços técnicos externos da recorrente exercem, assim, as suas funções, quer na localidade sede da área do concelho, quer em qualquer outra localidade da área do mesmo concelho, sempre que necessário e que para tal recebam as devidas ordens e instruções dos seus superiores hierárquicos, que, em regra, lhes são dadas, directamente, na sede dos respectivos serviços, ou seja, na sede da recorrente.

Como bem se salientou na sentença sob recurso, esta é, concretamente, a situação funcional do recorrido.

Vista esta situação à luz do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, torna-se claro que, como bem se realçou na sentença recorrida, o domicílio necessário do recorrido, para o efeito em causa, não poderá determinar-se pelo elemento «local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço», nem «por aquele onde exercer as respectivas funções, se for colocado noutra local», critérios estes que, dada a factualidade provada, se revelam insuficientes, para o efeito, mas, sim e apenas, pelo último dos critérios previstos no mesmo dispositivo legal, ou seja, pelo local «onde se situe o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência».

Não tendo o recorrido local de trabalho certo, é, pois, por este último critério que há-de determinar-se o seu domicílio necessário.

Ora, os factos inculcam directamente a ideia, vincada pelo M.^{mo} Juiz *a quo*, na sentença recorrida, de que o centro da actividade funcional do recorrido se situa na localidade da sede da recorrente, sendo ali

que deverá considerar-se estar ele colocado com carácter de permanência.

Com efeito, é dessa localidade que o recorrido parte para a execução das tarefas que lhe são pontualmente cometidas e é a essa mesma localidade que o recorrido regressa depois de as executar. E a palavra «centro» significa isso mesmo: «lugar de convergência ou de irradiação».

É, pois, à periferia dessa localidade, onde, como vimos, o recorrido tem o seu domicílio necessário, que deve atender-se para determinar a sua residência oficial, para efeitos do abono de ajudas de custo (cf. os artigos 2.º, n.º 1, e 6.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro).

De tudo o que dissemos decorre que o recorrido tem direito ao abono das ajudas de custo, cujo pedido de pagamento formulou, e que, portanto, foi ilegalmente indeferido.

Ao dar como verificado o arguido vício de violação de lei e ao anular, em consequência, o acto recorrido, a sentença sob recurso não merece, pois, qualquer censura.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a douda sentença recorrida.

Não são devidas custas.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *José Vicente de Oliveira e Castro* (relator) — *Filipe da Costa Aires* — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Autarquia local. Responsabilidade civil extracontratual. Presunção de culpa.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *É aplicável à responsabilidade civil extracontratual das autarquias locais por acto ilícito de gestão pública a presunção de culpa estabelecida no artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil.*
- 2 — *Ainda que se não adopte a tese referida no número anterior, a indefinição da fronteira entre os conceitos de culpa e ilicitude no domínio em causa leva a que, provada a ilicitude, se deva ter como provada também a culpa, salvo se o lesante alegar e provar factos que a descharacterizem.*

Recurso n.º 31 867, em que são recorrente a Câmara Municipal de Lisboa e recorrida Auto Táxis Alves Guedes, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Câmara Municipal de Lisboa recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que, em acção para efectivação

de responsabilidade civil extracontratual, intentada por Auto Táxis Alves Guedes, L.^{da}, com sede na Fonte das Eiras, lote 40, 1.º, direito, Agualva, Cacém, a condenou a pagar à autora a quantia de 336 378\$ e juros legais sobre esta quantia desde 6 de Junho de 1991, pedindo a sua revogação.

Nas suas alegações, conclui a recorrente:

1) A responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa pelos factos ocorridos só lhe poderia ser imputada se se provasse ter havido culpa;

2) Para tanto, seria indispensável ter sido alegado e provado que o obstáculo existente na via pública fora colocado em tempo suficiente para os serviços da Câmara procederem à sua sinalização;

3) Assim sendo, a responsabilidade deverá ser imputada ao Metropolitano de Lisboa, E. P., e ao seu empreiteiro António Veiga — Empresa de Construção, que procederam à colocação do obstáculo na via pública;

4) Ao caso em apreço é inaplicável a presunção do artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil (artigo 350.º, n.º 1, do Código Civil);

5) Sendo certo que o artigo 487.º, n.º 1, do Código Civil impõe ao lesado o ónus da prova de culpa do autor da lesão (*ex vi* do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 061);

6) A sentença fez uma errada interpretação da lei e uma incorrecta aplicação dos factos, violando, entre outros, o artigo 487.º, n.º 1, do Código Civil.

Não houve contra-alegações e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal Administrativo emite parecer no sentido da confirmação do julgado.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Na sentença recorrida deu-se como provada e aqui se dá também por fixada a seguinte matéria de facto:

A) Em 29 de Junho de 1988, a A. era proprietária do veículo ligeiro de passageiros, matrícula OH-93-24, licenciado para o serviço de alugar, na praça de Queluz;

B) No dia 29 de Junho de 1988, cerca das 22 horas e 10 minutos, na Praça do General Humberto Delgado, Lisboa, em frente ao Jardim Zoológico, encontrava-se uma barra de cimento em plena faixa de rodagem, junto a um buraco;

C) Quer a barra de cimento quer o buraco não se encontravam sinalizados;

D) Quer o buraco quer a barra de cimento foram originados por obras que o Metropolitano de Lisboa, E. P., estava a realizar no local;

E) No dia 29 de Junho de 1988, cerca das 20 horas e 45 minutos, o veículo da A. circulava na Praça do General Humberto Delgado, frente ao Jardim Zoológico, em direcção à estrada de Benfica;

F) E fazia-o pela sua mão de trânsito, encostado à direita, atento o seu sentido de marcha;

G) A barra de cimento e o buraco referidos nas alíneas B), C) e D) não eram visíveis a uma distância suficiente para evitar a colisão;

H) Por essa razão o veículo colidiu com a sua dianteira com a barra de cimento, caindo no buraco;

I) O arruamento em questão é uma das artérias mais movimentadas da cidade;

J) Em resultado do acidente, o veículo sofreu danos no pára-choques da frente, radiador, estrutura das longarinas, subcarter do motor e poli da cambota;

K) O custo da reparação importava na altura em 309 578\$;

L) Que a A. despendeu;

M) O veículo esteve imobilizado durante nove dias para reparação;

N) A A. fazia um apuro médio bruto diário de 4500\$ com a exploração do táxi;

O) E tinha despesas médias diárias com o veículo em gasóleo e lubrificações no montante de 1500\$.

A sentença impugnada condenou a Câmara, recorrente, a pagar à A., ora recorrida, uma indemnização no montante de 336 378\$ por danos causados por omissão ilícita e culposa daquela entidade, geradora de responsabilidade civil extracontratual.

Com base nos factos descritos, a mesma sentença deu como verificados todos os pressupostos da responsabilidade civil que enunciara, como sendo o facto ilícito, a culpa, o dano e o nexo de causalidade entre o facto e o dano.

No ponto que importa ao presente recurso, o ilícito residiria, segundo o julgado, na violação do disposto nos artigos 2.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 33/88, de 12 de Setembro, e 3.º, n.º 2, do Código da Estrada, comandos que impunham à recorrente a sinalização de carácter temporário de obras e obstáculos ocasionais na via pública, tendo em vista prevenir os utentes do perigo que representam.

Colocada em plena via pública uma barra de cimento junto a um buraco, barra e buraco esses originados por obras que o Metropolitano realizava no local, a Câmara, recorrente, deveria ter sinalizado tais obstáculos que constituíam perigo para a circulação dos utentes daquela via, o que não fizera.

A culpa do lesante verificar-se-ia conjugando os factos provados com o comando do artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil; a presunção de culpa que este estabelece não fora ilidida — a Câmara, recorrente, não provara que nenhuma culpa houvera da sua parte, nem que os danos se teriam produzido ainda que não houvesse culpa sua.

A impugnação da recorrente dirige-se, essencialmente, contra esta construção jurídica que faz onerar o lesante com uma presunção de culpa, no domínio da responsabilidade civil extracontratual por actos ilícitos de gestão pública.

E daí que, fazendo operar a regra do artigo 487.º, n.º 1, primeira parte, do Código Civil (ao lesado incumbe provar a culpa do autor da lesão), a recorrente realce, desde logo, o facto de a A. não ter alegado nem provado que o obstáculo se encontrava na via pública há tempo, que a Câmara conhecia ou devia conhecer a situação e que ela não tivesse diligenciado no sentido da sua pronta remoção ou sinalização.

Depois acentua o facto de a sua responsabilidade pressupor a culpa funcional de um determinado funcionário ou titular de órgão, culpa essa que não fora apurada.

Por último e admitindo como mera hipótese de raciocínio a aplicação do artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil, salienta que se não atendeu ao facto de o obstáculo ter sido originado por terceiros, não se podendo, no caso, dizer que a recorrente omitira o seu dever de vigilância.

Ao esgrimir contra a tese acolhida na sentença impugnada, a recorrente afronta uma jurisprudência esmagadora deste Supremo Tribunal Administrativo no sentido da aplicação do citado artigo 493.º, n.º 1, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos, por facto ilícito.

Cita-se, a título de exemplo, os acórdãos de 4 de Junho de 1981, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 240, p. 1450, de 13 de Março de 1986, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 305, p. 624, de 12 de Fevereiro de 1987, in *Apêndices*. . ., p. 797, de 7 de Novembro de 1989, processo n.º 27 240, de 16 de Janeiro de 1990, processo n.º 26 149, de 20 de Fevereiro de 1990, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 374, p. 125, de 29 de Março de 1990, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 349, p. 37, de 13 de Novembro de 1990, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 367, p. 871, de 17 de Janeiro de 1991, processo n.º 28 523, de 19 de Novembro de 1991, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 364, p. 490, de 19 de Novembro de 1991, processo n.º 29 361, de 12 de Dezembro de 1991, processo n.º 29 554, e de 25 de Fevereiro de 1992, processo n.º 29 354.

Ainda que, no caso, se não considere decisivo o acolhimento desta tese — como mais adiante se verá —, não vemos que ela, estribada em sólida argumentação, sofra qualquer abalo com as alegações da recorrente.

A responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos, constitucionalmente consagrada no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa, está ainda hoje especialmente prevista no Decreto-Lei n.º 48 051.

No que concerne às autarquias locais, deu este diploma nova redacção aos artigos 366.º e 367.º do Código Administrativo, hoje substituídos pelos artigos 90.º e 91.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

Como a referida jurisprudência o assinala, na regulamentação do Decreto-Lei n.º 48 051 não se desenha o quadro normativo completo da responsabilidade civil dos entes públicos, incluindo a das autarquias, substancialmente idêntica à de todas as pessoas colectivas públicas, apesar da particularização formal — e nada mais do que isto — que traduz a inserção no Decreto-Lei n.º 100/84 dos comandos contidos nos artigos 90.º e 91.º.

Na verdade, para além da expressa remissão para preceitos do Código Civil (artigos 487.º e 497.º), não há no Decreto-Lei n.º 48 051 qualquer regulamentação em numerosos domínios que aquele diploma disciplina (v. g., artigos 483.º, 486.º e 488.º a 496.º).

Daí que, ressalvados aspectos específicos da responsabilidade civil dos entes públicos por actos ilícitos de gestão pública, se tenha que apelar para os citados comandos quando haja que resolver questões a que o Decreto-Lei n.º 48 051 não dá resposta.

Apelo — diga-se de passagem — que, assim, nada tem a ver com o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 48 051 quando alude a «leis especiais», e que deve entender-se como remissão para situações particulares de responsabilidade dos entes públicos que tenham merecido, por esse mesmo particularismo, tratamento reservado.

A aplicação dos preceitos civilísticos tem, deste modo, como único limite a colisão com o que directa ou indirectamente flui do Decreto-Lei n.º 48 051.

Ora, é o próprio Decreto-Lei n.º 48 051 que, no seu artigo 4.º, n.º 1, remete para o artigo 487.º do Código Civil em matéria de apreciação da culpa dos titulares dos órgãos ou agentes.

E apesar de só o n.º 2 do artigo 487.º se referir a «apreciação» da culpa, a verdade inquestionável é que a remissão é feita pelo artigo 4.º, n.º 1, para todo o artigo 487.º, como de igual modo o n.º 2 do mesmo artigo 4.º se reporta a todo o artigo 497.º

A não se tratar de defeituosa técnica legislativa, que não podemos presumir, há-de assim aceitar-se que a remissão do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051 abrange também o n.º 1 do artigo 487.º do Código Civil.

Consequentemente, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos por acto ilícito de gestão pública, será ao lesado que incumbe provar a culpa do autor da lesão, salvo havendo presunção legal.

Mas esta presunção legal será só a que eventualmente vier expressa no Decreto-Lei n.º 48 051 como a que constar do Código Civil, em matéria não regulada por aquele diploma e não colidente com os princípios nele acolhidos.

Uma das situações que o Decreto-Lei n.º 48 051 não prevê é precisamente a contemplada no artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil, onde se estabelece uma presunção de culpa do lesante.

Não aplicar este preceito aos casos de responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos suscitaria sempre o reparo de se não ver razão para desigual tratamento, em matéria de prova, relativamente aos danos causados por coisas móveis ou imóveis que entes públicos ou privados têm em seu poder com o dever de as vigiar.

E nem aqui se perfila o obstáculo que eventualmente enfrentará a aplicação do n.º 2 do artigo 493.º do Código Civil, já que o Decreto-Lei n.º 48 051 prevê a responsabilidade por prejuízos causados por coisas ou actividades excepcionalmente perigosas.

Ora, a aplicação do artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil ao caso dos autos leva necessariamente — como bem se decidiu na sentença recorrida — a julgar verificada a culpa da recorrente, pois da matéria dada como provada não há qualquer facto revelador de que ela não existe ou que os danos se produziram ainda que não houvesse culpa sua.

Não se suscitando dúvidas, face ao disposto nos artigos 51.º, n.º 4, alínea e), do Decreto-Lei n.º 100/84 (redacção anterior à dada pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho), 2.º e 28.º, n.º 1, da Lei n.º 2110, que à recorrente competia providenciar no sentido de garantir a segurança do trânsito, conservando as vias municipais e sinalizando devidamente os obstáculos que pusessem em perigo essa segurança, a falta de sinalização verificada obrigaria a recorrente a fazer — e não fez — aquela prova.

É certo que a recorrente alegou factos tendentes a afastar a sua culpa em termos que parecem, implicitamente, revelar a aceitação da presunção que agora rejeita (artigos 7.º, 8.º, 14.º e 16.º da contestação); mas não menos o é que a todos os quesitos correspondentes a essa matéria (7.º, 8.º, 9.º, 10.º e 12.º) foi dada resposta de «não provado».

E nem procede a alegação e prova de que os obstáculos foram originados por obras que o Metropolitano de Lisboa, E. P., efectuava no local, já que as obrigações que sobre esta impendessem no sentido de assinalar o facto não exoneram a Câmara do seu dever de vigilância da via pública; em tais circunstâncias, parece até dever exigir-se dela um cuidado mais rigoroso e sistemático na verificação das condições de segurança dos arruamentos.

Disse-se, contudo, que a aceitação da tese da presunção de culpa não era determinante para fundamentar o julgado condenatório.

Na verdade, conforme o decidido nos acórdãos de 20 de Outubro de 1987 e de 17 de Maio de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.ºs 370, p. 392, e 377, p. 315, respectivamente, a culpa dos titulares dos órgãos ou agentes liga-se directamente à omissão ou ao facto criador do dano e afere-se, de acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051, nos termos do artigo 487.º do Código Civil, será, pois, culposa a conduta dos titulares do órgão ou agentes quando a conduta comissiva ou omissiva não corresponda à que seja exigível e esperada de um funcionário zeloso e cumpridor.

Ora, como se salienta nos referidos arestos, a definição de ilícito contida no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051 torna difícil estabelecer a linha de fronteira entre o ilícito e a culpa, pois que a omissão de deveres funcionais preenche simultaneamente os dois conceitos.

Deste modo, provada a omissão do aludido dever funcional, sem que a recorrente tenha provado qualquer facto justificativo dessa omissão (ou que esta se não verificou) — e já vimos que não o é o facto de os obstáculos terem sido originados por obras do Metropolitano —, provada deve ter-se a culpa da Câmara lesante.

Note-se que a circunstância de não se ter individualizado o agente responsável pela omissão nada releva para afastar a responsabilidade da recorrente, como decidiram, com o apoio do ensinamento de Freitas do Amaral (*Direito Administrativo*, vol. III, 1985, p. 499), os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 7 de Novembro de 1989, processo n.º 27 240, de 16 de Janeiro de 1990, processo n.º 26 149 (sumariado in *Actualidade Jurídica*, ano 2.º, n.º 5, p. 23) e de 20 de Fevereiro de 1990 (in *Acórdãos Doutrinais*, n.º 374, p. 125), para cuja argumentação se remete.

E do mesmo modo não obsta à responsabilização do ente público, pela referida não individualização do agente responsável, o disposto no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa, cuja redacção não diverge substancialmente da dos artigos 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051 e 90.º do Decreto-Lei n.º 100/84.

Poderá, ainda, dizer-se que a alegada indefinição de fronteiras entre o ilícito e a culpa implica, numa outra perspectiva, adoptada no acórdão de 29 de Março de 1990, processo n.º 27 655, que a prova de factos ilícitos por violação de normas legais ou regulamentares arrasta uma presunção *judicial* de negligência que obriga à contraprova do lesante no sentido da demonstração de que não houve culpa da sua parte, o que a recorrente não fez com êxito.

Não se termina sem um excerto do recente acórdão de 19 de Novembro de 1992, processo n.º 30 291:

«Ao dizer que incumbe ao lesado provar a culpa do autor da lesão, o artigo 487.º, n.º 1, do Código Civil nada mais quer significar que a conduta do autor da lesão deve ser considerada como não culposa se os factos apurados não permitirem ao juiz responder à questão de saber se este agiu, ou não, com negligência. Mas é evidente que o lesado só pode alegar os factos que sejam do seu conhecimento. Os factos descaracterizadores da culpa que sejam do conhecimento do lesante, e não do lesado, só por aquele podem ser alegados.»

Ora, os factos dados como provados, no que concerne à violação do dever de sinalização dos obstáculos na via pública, são suficientes para se concluir pela negligência da omissão, nada mais precisando o lesado de alegar e provar para reforço da demonstração da culpa

do lesante, especialmente quando esse mais se traduziria em circunstâncias de facto cujo conhecimento não é razoável exigir da recorrida; ao invés, sendo do conhecimento da recorrente factos descaracterizadores da sua culpa, deveria, ela sim, alegá-los (o que fez) e prová-los (o que — insiste-se — não fez).

Improcedem, pois, todas as conclusões das alegações da recorrente, não merecendo censura a sentença impugnada.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem devidas pela recorrente.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Nunes Ferreira* — *Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Portaria. Reserva Agrícola Nacional. Suspensão de eficácia. Associações de Regantes e Beneficiários do Vale do Lis.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A Portaria n.º 192/93, de 17 de Fevereiro, a qual, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, identificou as áreas da Reserva Agrícola Nacional (RAN) do município de Leiria, não é susceptível, pelo seu conteúdo e efeitos, de privar a Associação de Regantes e Beneficiários do Vale do Lis da administração da obra hidroagrícola do Vale do Lis na parte que do mesmo não foi incluída, pela citada portaria, na RAN.*
- 2 — *Filiando aquela Associação o prejuízo de difícil reparação que invoca em resultado da execução da Portaria n.º 192/93, na privação da administração sobre parte da obra hidroagrícola nos termos da conclusão anterior, é inviável o pedido de suspensão da mesma portaria, por falta de verificação do pressuposto da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*

Recurso n.º 32 124-A, em que são recorrente a Associação de Regantes e Beneficiários do Vale do Lis e recorrido o Secretário de Estado da Agricultura. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

A Associação de Regantes e Beneficiários do Vale do Lis, melhor identificada nos autos, juntamente com a petição de recurso contencioso, vem requerer perante esta Secção a suspensão de eficácia do acto naquele impugnado, a Portaria n.º 192/93, de 17 de Fevereiro, que aprovou a carta da Reserva Agrícola Nacional (RAN) relativa

ao município de Leiria, aduzindo para o efeito os fundamentos que assim se resumem.

Que a recorrente desde 15 de Setembro de 1948 tem a seu cargo a administração das obras de beneficiação do Vale do Lis, sendo uma pessoa colectiva de direito público, encontrando-se actualmente a reconstruir a obra hidroagrícola do Vale do Lis através das ajudas comunitárias — PEDAP — por aplicação do Decreto-Lei n.º 96/87, *ex vi* do Regulamento (CEE) n.º 3828/85, do Conselho, de 20 de Dezembro, que instituiu um programa específico de desenvolvimento da agricultura em Portugal, conforme mapa que juntou.

E que no ano de 1991 e 1992 investiu já cerca de 120 000 000\$ na reconstrução da 1.ª fase da obra de beneficiação do Vale do Lis, com «a reabilitação do canal I, entre a linha férrea e o açude de Arrabalde, numa extensão de 1698,300 m, e a reabilitação do canal II, entre o açude de Arrabalde e a confluência dos rios Lis/Sena, numa extensão de 1334,200 m».

Que a actual direcção (da Associação requerente, entenda-se) tudo tem feito no sentido de cumprir o projecto, de modo que mais tarde não venha a ter problemas de incumprimento e com isso ficar sob a alçada da lei, nomeadamente do acima referido Regulamento (CEE) n.º 3828/85, do Conselho, de 20 de Dezembro.

Que mais de 80% da área sob a administração e responsabilidade da requerente, que já foi contemplada com a reabilitação da obra mencionada, com a entrada em vigor da Portaria n.º 192/93 — portaria cuja suspensão de eficácia, recorde-se, se encontra agora em causa — deixaria de estar sob a administração da requerente, conforme mapa que juntou, do que resultaria para esta o incumprimento do referido regulamento comunitário, pois que aquela área está contemplada no projecto em curso, e já foi investido todo o capital orçamentado para essa mesma área.

Alegou ainda que a entrada em vigor da citada portaria inviabilizará o projecto de reabilitação em curso, uma vez que na elaboração do projecto essas áreas foram previstas para a sua rentabilidade, como não poderia deixar de ser, constituindo a execução daquele portaria um prejuízo de difícil reparação para a requerente e para os seus associados, já que aquela irá deixar de receber anualmente, só nessa parte, cerca de 2 140 000\$ de taxas de exploração, e os investimentos já estão concluídos, o que inviabilizaria a sua tesouraria, uma vez que as quotas que todos os proprietários de terrenos pertencentes à Associação pagam são essenciais à sua subsistência, tanto mais que o projecto já está aprovado, com a 1.ª fase concluída, com subsídios comunitários, o que levaria ao incumprimento do Regulamento (CEE) n.º 3828/85, do Conselho, de 20 de Dezembro.

Por outro lado, alegou ainda a requerente, para fundar o seu pedido de suspensão de eficácia da Portaria n.º 192/93, que tal pedido não determinaria qualquer grave lesão do interesse público, tanto mais que a retirada de terrenos da zona essencialmente agrícola apenas vem beneficiar alguns construtores e imobiliários da zona, pondo em causa a desanexação «errática» dos terrenos a «subsistência dos restantes solos da Associação» (*sic*) e do seu projecto já contemplado com subsídios comunitários.

Para além do que se acabou de sumariar, a requerente alegou ainda factos conducentes, do seu ponto de vista, à ilegalidade da portaria cuja suspensão de eficácia pretende, mas, porque se trata de matéria alheia a este incidente e antes própria do recurso con-

tencioso, não oferece interesse a sua exposição neste lugar e daí a sua omissão.

Notificada a autoridade requerida — o Secretário de Estado da Agricultura, autor daquela portaria —, respondeu este da forma constante de fls. 66-68.

Começou por chamar a atenção para a norma do artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e para os três requisitos aí cumulativamente exigidos para o deferimento da suspensão de eficácia dos actos administrativos.

E analisando a possível verificação, no caso, do pressuposto da alínea *a*), ponderou que a requerente, ao alegar deixar de poder cobrar a quantia de 2 140 000\$ anualmente relativa a quotizações devidas pelos proprietários dos prédios beneficiados pela obra de rega do Vale do Lis, cujos terrenos não ficaram integrados na RAN, alude a um prejuízo perfeitamente quantificável, o que, de acordo com a jurisprudência unânime deste Supremo Tribunal — acrescenta-se —, não pode entender-se como um prejuízo de difícil reparação.

A isto acresceria ainda, segundo a autoridade requerida, que o facto de todo o perímetro da obra de rega não ficar integrado na RAN do município de Leiria não causa, nem actual nem directamente, qualquer prejuízo, uma vez que a cobrança de taxas se efectua em relação aos prédios beneficiários pela obra de rega, independentemente de eles estarem ou não integrados na RAN.

Por outro lado, também os aumentos de quotização — necessários para colmatar o prejuízo que a requerente invoca — se não repercutiriam nos associados.

De qualquer modo, alega ainda a autoridade requerida, nunca os prejuízos invocados seriam de difícil reparação.

É, a final, conclui a sua resposta no sentido de se indeferir o pedido de suspensão de eficácia da Portaria n.º 192/93, por falta de verificação do requisito da falada alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Aberto visto no presente incidente ao Ex.º Magistrado do Ministério Público, emitiu o mesmo o seu parecer de fls. 69 e 69 v.º

Aí começa por admitir-se — atenta a circunstância de os mapas juntos pelo requerente com o seu pedido, sob o n.ºs 4 e 6, não terem sido impugnados pela autoridade requerida — que parte da área agrícola beneficiada com a obra hidroagrícola do Vale do Lis ficou excluída, como vem alegado pela requerente, da RAN.

Só que tal circunstância, acrescenta, tem por consequência que os correspondentes terrenos deixem de se encontrar exclusivamente afectos à agricultura, não estando sujeita a prévia autorização qualquer utilização desses solos que não tenham um fim estritamente agrícola (artigos 8.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho), donde não resultar da delimitação da área da RAN, com a identificação dos respectivos solos na carta anexa, qualquer prejuízo na esfera jurídica da requerente e dos seus associados.

De resto — acrescenta o mesmo ilustre magistrado —, a publicação da carta identificadora dos solos relativamente a certo município apenas torna dispensável a emissão de certificado de classificação dos solos, que deverá instruir obrigatoriamente todos os processos de iniciativa pública ou privada para o licenciamento de quaisquer empreendimentos ou utilizações de fins não agrícolas em zonas abrangidas por cartas da RAN (artigos 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 196/89); assim, nesta perspectiva, conclui-se, a suspensão da eficácia do acto recorrido não teria qualquer utilidade para a requerente, uma vez

que o regime transitório definido nos artigos 27.º e seguintes daquele Decreto-Lei n.º 196/89 não impede que os solos não integráveis na RAN possam ser afectados a fins não agrícolas mediante o prévio procedimento autorizatório.

Por todos os fundamentos acabados de expor, o parecer perfilha o entendimento de que se deverá indeferir o pedido por se não verificar o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º, da LPTA.

Independentemente de vistos, atenta a urgência da presente providência cautelar, cumpre decidir.

Conforme resulta dos fundamentos aduzidos pela requerente, Associação do Regantes e Beneficiários do Vale do Lis, em defesa do pedido que no presente incidente formula, de suspensão de eficácia da Portaria n.º 192/93, o *prejuízo de difícil reparação* que a mesma imputa à execução deste acto — efeito que justamente pretende afastar através do deferimento da providência —, resultaria, na sua óptica, da circunstância de, por virtude daquela portaria, ficar subtraída à sua administração 80% dos solos do Vale do Lis onde exerce as suas atribuições (artigo 8.º do seu requerimento inicial), já que, conforme ainda também aduz, foi nessa parte dos solos que executou o projecto de reabilitação em curso, que ficaria inviabilizado (artigo 24.º), como é em relação a tal parte dos prédios que deixará de receber o montante anual total de 2 140 000\$ de taxas dos respectivos associados, titulares dos mesmos.

Importa assim ver primeiro se, tal como alega a requerente, da Portaria n.º 192/93, ou antes da sua execução, resulta ou não ela ficar privada da administração de 80% dos solos, nos quais, até ao montante da entrada em vigor da mesma, exercia a sua actividade.

Na verdade, se a resposta a dar a semelhante questão for *negativa* — como veremos de seguida que é —, ficará irremediavelmente comprometida a viabilidade do próprio pedido feito de suspensão de eficácia da Portaria n.º 192/93, resultando assim prejudicado o conhecimento dos restantes fundamentos em que a requerente alicerça aquele seu pedido.

Vejamos, pois.

A Portaria n.º 192/93, que poderá configurar-se como um acto de conteúdo individual e concreto, por aplicar determinado regime, o contido no Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, a certo objecto, os solos do município de Leiria, foi emitida, como no seu preâmbulo se diz, ao abrigo do artigo 5.º deste diploma, onde se atribui ao Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação (hoje da Agricultura) competência para identificar as áreas da RAN na carta da mesma.

Ora, aquele Decreto-Lei n.º 196/89, que estabelece o regime jurídico da RAN, visou defender e proteger, assim se diz logo no seu artigo 1.º, as áreas de maior aptidão agrícola, *garantindo a sua afectação à agricultura*, áreas essas que serão constituídas segundo o critério definido no artigo 4.º e depois identificadas na carta da RAN por portaria, o que pode ser feito de forma parcelar, designadamente município a município (artigo 5.º, n.º 2) e que foi o que aconteceu no caso com a Portaria n.º 192/93.

Tal garantia de afectação dos solos assim identificados ao uso agrícola, que aquele Decreto-Lei n.º 193/92 visa efectivizar com a criação da RAN, conforme resulta do mesmo diploma, é constituída através da instituição para os respectivos solos de um sistema de *parecer prévio favorável* das comissões regionais da reserva agrícola para todas as licenças, concessões, aprovações e autorizações administrativas rela-

tivas a tais solos ou a qualquer obra ou construção neles efectuada, por forma a assim se evitar que sobre eles sejam praticados qualquer dos actos que, em princípio, o artigo 8.º do diploma veda, por susceptíveis de diminuir ou destruir as suas potencialidades agrícolas.

A garantia da afectação à agricultura dos solos da RAN — tal é o que resulta do Decreto-Lei n.º 196/89 — é pois uma simples garantia de conteúdo *negativo*.

Não se define nele o que de forma *positiva* deverá ser realizado em tais solos, de um ponto de vista agrícola, mas antes o que, atenta esta finalidade, se encontra *vedado ou proibido* e instituindo-se um sistema de parecer prévio obrigatório para todos os licenciamentos administrativos que digam respeito directa ou indirectamente aos solos respectivos, por forma a impedir que os actos ou operações que o diploma proíbe em geral nos terrenos da RAN venham a ocorrer na área pela mesma abrangida.

Se este é o regime administrativo que decorre do Decreto-Lei n.º 196/89, não se vê como se possa defender, tal como o faz a requerente, que da execução da Portaria n.º 192/93 — que se limitou a definir as áreas da RAN do município de Leiria — resultou ela ficar «privada» da administração de 80% da obra hidroagrícola do Vale do Lis, uma vez que com a citada portaria nasceu apenas para os terrenos nela definidos um sistema de parecer prévio obrigatório para todos os licenciamentos ou autorizações administrativas.

O que significa que tal portaria nenhuns efeitos produziu, pois, quanto aos poderes que a requerente, enquanto associação de regantes, possuía.

Aliás, a requerente, na sua petição, não chega minimamente a explicar a razão por que, na sua tese, da execução da Portaria n.º 192/93 resultará o ficar ela privada da administração de 80% da obra hidroagrícola do Vale do Lis.

Por outro lado, cabe ainda ponderar, os poderes ou competências da requerente, enquanto associação de regantes, são os que resultam do instrumento ou instrumentos por força do qual foi constituída (e que nem sequer se mostram presentes nos autos) e do regime legal aplicável e que não interessa sequer aqui dilucidar.

Quaisquer, porém, que sejam tais poderes ou competências, os mesmos não são minimamente afectados pela Portaria n.º 192/93, que os deixa incólumes.

Em conclusão: não resultando desta portaria a perda para a requerente da administração de 80% dos solos da obra hidroagrícola do Vale do Lis, e que a mesma erige como base primeira do prejuízo de difícil reparação que imputa à execução daquela, falece no caso o pressuposto da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA para a viabilidade do pedido de suspensão da eficácia que faz da citada portaria, o que conduz ao seu indeferimento, uma vez que aquele pressuposto, conjuntamente com os das alíneas *b*) e *c*) daquela disposição legal, é conforme à jurisprudência de há muito firmada neste Supremo Tribunal, de verificação cumulativa.

Termos em que se indefere o pedido de suspensão de eficácia da Portaria n.º 192/93, de 17 de Fevereiro.

Custas pela requerente, com a taxa de justiça de 10 000\$.

Lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *João Vaz Reborião*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 18 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia de acto.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A suspensão de eficácia de acto só pode ser concedida quando se verifiquem cumulativamente os requisitos das alíneas a) b) e c) do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*

2 — *Não cumprindo o requerente o ónus da afirmação dos factos concretos integradores de prejuízos de difícil reparação que a execução do acto provavelmente cause, é de indeferir a suspensão.*

Recurso n.º 32 173, em que são recorrente Maria Teresa Costa Mota Tavares Roque Alpendre e recorrido o presidente do conselho directivo da Escola Preparatória de Palmela. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rolão Preto.

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

1 — Maria Teresa Costa Mota Tavares Roque Alpendre, professora efectiva do ensino preparatório, a exercer funções na Escola Preparatória de Palmela, residente na Quinta dos Caracóis, lote 26, em Palmela, veio pedir a suspensão de eficácia do acto do presidente do conselho directivo da Escola Preparatória de Palmela que reescalou a requerente do 9.º para o 7.º escalão da carreira docente.

O pedido foi porém indeferido no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa por se ter entendido que se não verifica o requisito previsto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), já que «a requerente não cumpriu o ónus que lhe incumbia de alegar, especificando, os factos concretos integradores de prejuízos de difícil reparação».

2 — Discordando da decisão, recorre a requerente, alegando, em conclusão, o seguinte:

1.º Tudo o que a recorrente no pedido de suspensão de eficácia tem de demonstrar é a probabilidade de o acto impugnado causar prejuízos de difícil reparação;

2.º Por uma questão de razoabilidade não pode ser exigido à ora recorrente que prove documentalmente todas as suas contas;

3.º Os prejuízos de difícil reparação que provavelmente resultarão da execução do acto impugnado não podem ser ignorados pelo julgador, com o argumento de que são meramente conjecturais;

4.º Basta considerar o montante elevado que é subtraído pelo acto impugnado ao ordenado da ora recorrente para que se deduzam como prováveis as dificuldades económicas e as privações;

5.º Do montante elevado que a ora recorrente será obrigada a repor e do facto de a ora recorrente não ter bens nem economias resulta como provável a insolvência da ora recorrente;

6.º A perspectiva de a reposição ser feita de mês a mês não torna menos prováveis as dificuldades e privações nem a insolvência da ora recorrente;

7.º A execução do acto impugnado violaria os direitos fundamentais da ora recorrente estabelecidos nos artigos 53.º, 58.º e 59.º da Constituição;

8.º Os danos morais causados pelas dificuldades e privações e pela insolvência são prejuízos de difícil reparação;

9.º O interesse público não será gravemente lesado caso a eficácia do acto impugnado seja suspensa, continuando a ora recorrente a auferir o ordenado que tem recebido desde o início de 1992;

10.º Não existe ilegalidade na interposição do recurso.

3 — O Ex.º Magistrado do Ministério Público nesta Secção emitiu, a fls. 55 e 56, o seu douto parecer, defendendo que o recurso não merece provimento, pelas razões ali expressas e que aqui se dão por reproduzidas.

4 — Sem vistos, vem o processo à conferência.

5 — Cumpre decidir.

Segundo o preceituado no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, a suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando:

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

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

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

A exigência destes requisitos é cumulativa, querendo com isso significar que o não preenchimento de um deles, independentemente da verificação dos restantes, é de per si bastante para conduzir ao insucesso da pretensão (cf. *Acórdãos Doutrinais*, n.º 348, p. 1465).

6 — Vejamos, pois, quanto ao requisito da alínea a): a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso.

Neste particular, alega, com interesse, a requerente no pedido de suspensão de eficácia que vive exclusivamente do seu ordenado como professora ou funcionária pública, gastando sempre a totalidade desse seu vencimento para fazer face às despesas da vida familiar, jamais conseguindo fazer quaisquer poupanças, custeando as despesas de alojamento, alimentação, deslocações, livros e propinas de uma filha universitária. O ordenado referente ao escalão 9.º era de 310 600\$. Daí que a redução do seu vencimento mensal no montante de 65 000\$ implique privações e tenha impacte significativo na economia familiar.

Ora, a alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º, já referenciado, ao falar em prejuízos de difícil reparação que a execução do acto cause provavelmente ao requerente, faz um apelo à doutrina da causalidade adequada consagrada no artigo 563.º do Código Civil.

Assim, para efeitos de concessão da suspensão, só são de considerar os prejuízos que se possam considerar adequados ou prováveis da própria execução do acto (cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13 de Maio de 1986, recurso n.º 23 792-A).

O que implica que este requisito positivo deve ser provado ou demonstrado pelo requerente da suspensão. Não sendo feita essa prova, porque o preceito citado não contém uma presunção *juris tantum* dos prejuízos, com simples consequência da execução do acto, o pedido de suspensão deve ser indeferido (cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 16 de Setembro de 1986, recurso n.º 24 211).

No caso dos autos, a requerente tão somente refere a circunstância de apenas viver do seu ordenado que, a ser diminuído, lhe traz dificuldades sucessivas não só pela diminuição como ainda para a hipótese de reposição.

Ficamos, porém, sem saber qual o teor das suas despesas para que se possa aquilatar das suas reais carências, sendo ainda certo que as mesmas poderão vir a ser compensadas com o posterior recebimento do ordenado a que se julga com direito.

Foi, aliás, neste sentido que se expressou o Ex.º Juiz *a quo*, ao considerar que não se verificava um prejuízo irreparável ou de difícil reparação de que depende o deferimento do pedido.

Com efeito, parece evidente que a requerente não cumpriu o ónus da afirmação dos factos concretos integradores de prejuízos de difícil reparação, como se sublinha no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18 de Novembro de 1986, recurso n.º 24 417-A.

Efectivamente, a dificuldade de reparação deve avaliar-se segundo juízos de probabilidade, assentes nos elementos probatórios dos autos e da experiência comum das coisas, tendo como referente a possibilidade de reintegração natural da esfera jurídica do requerente, hipotizada a anulação do acto impugnado (cf. o acórdão Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Novembro de 1987, recurso n.º 25 390-A).

Do exposto resulta, pois, não se demonstrar o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, sendo a sua falta suficiente para que se não possa decretar a suspensão pretendida.

Sendo assim, e dado que a exigência dos requisitos, a que alude o citado artigo 76.º da LPTA, é cumulativa, pensamos que se mostra prejudicado o conhecimento ou apreciação de qualquer dos outros requisitos a que se reporta aquela disposição legal.

Termos em que se decide negar provimento ao recurso, confirmando-se a sentença recorrida.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em 10 000\$ e 5000\$, respectivamente.

lisboa, 18 de Maio de 1993. — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *Manuel Nunes Ferreira* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Execução de acórdão. Declaração de inexistência de causa legítima de inexecução. Caducidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O direito de pedir a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, caduca, nos termos do disposto no artigo 96.º, n.º 2, alínea b), da Lei de Processo, se a respectiva petição não for apre-*

sentada em juízo dentro do ano posterior ao prazo de 60 dias fixado no n.º 1 do artigo 6.º daquele decreto-lei, durante o qual a Administração, face ao pedido de execução do interessado, apresentado conforme o n.º 1 do artigo 5.º do mesmo diploma, não deu execução integral à decisão nem invocou causa legítima de inexecução.

- 2 — *Não releva, em contrário, o requerimento em que o interessado, tendo tido conhecimento de que a autoridade requerida enviara o seu pedido a outra autoridade para execução, renovou junto desta o seu pedido.*

Recurso n.º 23 875-B, em que são requerentes José Eduardo Fernandes de Sanches Osório e outro e requerido o Primeiro-Ministro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — José Eduardo Fernandes de Sanches Osório, advogado, e Carlos Alberto Coelho de Sousa, oficial do Exército, residentes, respectivamente, em Lisboa e em Cascais, requereram, ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e por apenso ao recurso n.º 23 875, «a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução e a consequente execução do acórdão do pleno de 23 de Janeiro de 1990», que se mostra proferido a fls. 12 e seguintes dos autos principais.

Na sua vista inicial, a fl. 31, o Ex.º Magistrado do Ministério Público sustentou o indeferimento do pedido nos seguintes termos: «Os requerentes pedem ‘a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução e a consequente execução do acórdão do pleno de 23 de Janeiro de 1990, que confirmou o acórdão de 3 de Junho de 1988 e anulou o acto de extinção da EPPI — Empresa Pública de Parques Industriais’ — cf. fl. 2.

Como se pode constatar pelo documento que constitui fls. 10 a 13 do apenso A, os requerentes fizeram uso da faculdade a que alude o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, pedindo ao Sr. Primeiro-Ministro a execução integral do acórdão anulatório em 25 de Setembro de 1990.

Atento o teor da petição, a Administração nem terá invocado causa legítima de inexecução nem terá dado execução integral ao julgado.

Acontece que à data da entrada da petição neste Supremo Tribunal em 11 de Dezembro de 1992 encontrava-se já largamente ultrapassado o prazo fixado para esse efeito pelo artigo 96.º, n.º 2, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

O direito de exigir o cumprimento do julgado já se tinha extinguido, portanto, nessa data, pelo que, a nosso ver, deverá ser indeferido o requerimento da declaração de inexistência de causa legítima de inexecução.»

Os requerentes responderam nos termos do seu requerimento de fl. 33, que se dá por reproduzido, onde, em suma, sustentam ter cumprido o prazo fixado na alínea b) do n.º 2 do artigo 96.º da Lei de Processo, pelo que o seu direito não caducou.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

2 — O pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução de decisão proferida em contencioso administrativo, no caso de a Administração, confrontada com pedido do interessado

de execução da mesma, não invocar causa legítima de sua inexecução nem lhe dar execução integral, deve ser formulado, consoante o disposto no artigo 96.º, n.º 2, alínea b), da Lei de Processo, no prazo de um ano a contar do termo do prazo fixado no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Este prazo, por seu turno, é o de 60 dias a contar da data de apresentação pelo interessado ao órgão que tiver praticado o acto recorrido do requerimento a pedir a execução do julgado.

Daqui decorre que, apresentado este requerimento, se o órgão demandado não der execução integral à decisão nem invocar causa legítima de sua inexecução dentro do prazo de 60 dias a contar da apresentação desse requerimento, o interessado dispõe de um ano a contar do termo destes 60 dias para formular em juízo o seu pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução.

No caso concreto, este pedido foi, segundo o Ministério Público, apresentado para além de tal prazo, quando, portanto, caducara já o respectivo direito, visto que, apresentado ao Primeiro-Ministro, em 25 de Setembro de 1990, o requerimento a pedir a execução integral do acórdão proferido pelo pleno desta Secção em 23 de Janeiro de 1990, no recurso n.º 23 875 (fl. 27), só em 11 de Dezembro de 1992 formularam o pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução, conforme fl. 2, portanto depois de decorrido sobre aquela data, de 25 de Setembro de 1990, mais que os citados prazos de seis meses e do ano subsequente.

Dentro deste esquema, a posição do Ministério Público é correcta.

A tanto, porém, opõem os requerentes que tendo requerido a execução do acórdão ao Primeiro-Ministro, este respondeu ter sido o requerimento submetido à consideração do Ministro do Planeamento e da Administração do Território por ser o competente para o efeito, em razão do que, após o indeferimento liminar do seu pedido de execução no processo apenso n.º 23 875-A, fizeram junto dessa entidade várias diligências que não tiveram resposta conclusiva, pelo que «resolveram suscitar, através de requerimento, um despacho expresso sobre a sua pretensão, o que só ocorreu em 19 de Junho de 1992», sendo então que só deste despacho «se pode concluir que a Administração não quis dar execução integral à decisão deste Supremo Tribunal, porque só o respectivo requerimento foi dirigido à entidade competente», pois «só o requerimento dirigido ao Sr. Ministro do Planeamento e da Administração do Território, de 15 de Setembro de 1992, satisfaz o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, razão por que foi cumprido o prazo fixado na alínea b) do n.º 2 do artigo 96.º», e o direito que pretendem fazer valer não caducou.

O cerne da questão está, assim, em saber qual a data em que se deve ter como formulado, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 96.º da Lei de Processo, o requerimento, pedindo à Administração a execução do julgado, referido nos n.ºs 1 dos artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Para tanto, importa reter os seguintes factos:

A) Em 25 de Setembro de 1990, os requerentes apresentaram ao Primeiro-Ministro o requerimento, cujo duplicado está a fl. 27, pedindo-lhe «a execução integral do acórdão proferido no recurso n.º 23 875 pelo pleno da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, com data de 23 de Janeiro de 1990»;

B) Pelo ofício n.º 19 744, de 6 de Outubro de 1990, constante de fl. 9, foi comunicado aos requerentes que a sua pretensão foi «submetida à consideração do Ministério do Planeamento e da Administração do Território»;

C) Em 12 de Dezembro de 1990, os requerentes formularam no processo apenso n.º 23 875-A pedido de execução do acórdão deste Supremo Tribunal de 29 de Janeiro de 1990, proferido pelo pleno da Secção no recurso n.º 23 875, tendo a respectiva petição sido liminarmente indeferida por ineptidão, conforme os artigos 193.º, n.º 2, alínea b), e 474.º, n.º 1, alínea a), do Código de Processo Civil, pelo despacho do relator de 5 de Fevereiro de 1991, que não impugnaram, não tendo também usado da faculdade do artigo 476.º do mesmo Código;

D) Em requerimento apresentado no respectivo Gabinete em 15 de Setembro de 1992, e cujo duplicado está a fl. 24, os requerentes, dizendo-se informados de que o assunto havia transitado para o seu Gabinete, pediram ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território, «como entidade competente por ser a detentora da tutela sobre a extinta EPPI, a execução integral do acórdão proferido no recurso n.º 23 875 pelo pleno da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, com data de 23 de Janeiro de 1990»;

E) Sobre a matéria desse requerimento, o Ministro demandado exarou o despacho de 19 de Outubro de 1992, constante de fl. 10, em que determinou o envio de cópia do processo ao Gabinete do Primeiro-Ministro e a comunicação aos interessados de carecer de competência para apreciar e decidir a pretensão por o acto recorrido ter sido da autoria do Governo, representado pelo Primeiro-Ministro;

F) Pela petição de fl. 2, apresentada neste Supremo Tribunal em 11 de Dezembro de 1992, os requerentes deduziram o pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão do pleno desta Secção de 23 de Janeiro de 1990, proferido no recurso n.º 23 875, ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

3 — Segundo a alínea b) do n.º 2 do artigo 96.º da Lei de Processo, como já ficou referido, o prazo para formular pedido de inexistência de causa legítima de inexecução, no caso de a Administração, face a pedido do interessado para execução do julgado, não invocar causa legítima de inexecução nem dar execução integral à sentença, é de um ano contado a partir do termo do prazo fixado no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, que é de 60 dias desde a data da apresentação, conforme o n.º 1 do artigo 5.º do mesmo diploma, do requerimento para execução da sentença pela Administração.

No caso em apreço, uma vez que houve dois requerimentos em que os requerentes pediram à Administração a execução do julgado — um, o de 25 de Setembro de 1990, dirigido ao Primeiro-Ministro, outro, o de 15 de Setembro de 1992, dirigido ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território —, tudo está em saber qual o que deve considerar-se como válido para desencadear aquele prazo de caducidade.

O regime legal deste petitório está fixado no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Aí se dispõe no n.º 1 que «a execução de sentença proferida em contencioso administrativo, quando não seja efectuada espontaneamente pela Administração, no prazo de 30 dias a contar do trânsito em julgado, pode ser requerida pelo interessado ao órgão que tiver

praticado o acto recorrido, ou, tratando-se de acção, ao competente órgão da pessoa colectiva nela demandada».

E o n.º 2 determina que «se a execução competir, cumulativa ou exclusivamente, a outro ou outros órgãos, deverá o órgão referido no número anterior enviar-lhes os elementos necessários para o efeito no prazo de 10 dias a contar da apresentação do requerimento de execução».

Daqui decorre que, face a uma conduta relapsa da Administração quanto à execução espontânea do julgado a favor de um administrado, este mais não tem que apresentar o seu pedido de execução ao órgão que praticou o acto recorrido (era este o caso) e depois aguardar o prazo de 60 dias para essa execução, fixado no artigo 6.º, n.º 1, do citado diploma, para, esgotado tal prazo sem a pretendida vantagem, desencadear, com respeito do que a seguir se inicia, o procedimento adequado à posição que a autoridade requerida tome de invocar causa legítima de inexecução ou de não executar integralmente o julgado.

Demandado, por esta forma, o órgão que praticou o acto recorrido, é a data da apresentação do respectivo requerimento que fixa o termo inicial do prazo de caducidade assinado no artigo 96.º, n.º 2, alínea b), da Lei de Processo.

Isto porque, apresentado tal requerimento nas condições apontadas, ao interessado não é exigida a formulação de qualquer outro pedido, mesmo que a execução compita a entidade diferente da demandada, pois, em tal caso, conforme o n.º 2 do artigo 5.º; já transcrito, é o órgão requerido que tem o dever de, no curto prazo de 10 dias a contar da data de apresentação do requerimento de execução, enviar os elementos necessários para o efeito a quem tal deva competir.

Sendo assim, de concluir é que aos requerentes não assiste razão.

Na verdade, tendo o acto anulado pelo acórdão deste Supremo Tribunal, cuja execução está em causa, sido da autoria do Governo e sendo este representado pelo Primeiro-Ministro (artigo 204.º da Constituição da República), a este cabia, por um lado, como coube, a intervenção no recurso contencioso e, por outro, providenciar pela execução espontânea do julgado ou receber e dar andamento ao pedido que os interessados lhe dirigissem nesse sentido.

Peticionando ao Primeiro-Ministro a execução do julgado, os requerentes, demandando a autoridade própria, praticaram o único acto que a lei lhes exigia para a obter da Administração, mais não lhes restando que aguardar o decurso do prazo fixado para essa execução e para, decorrido aquele sem esta ou sem afirmação de existência de causa legítima de inexecução, desencadear o adequado procedimento judicial dentro do respectivo prazo.

Nada significa em contrário a circunstância de o Primeiro-Ministro ter mandado submeter a pretensão dos requerentes à consideração do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, uma vez que, encaminhada a pretensão para este Ministério com a cobertura legal do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, era descabido e por isso irrelevante qualquer outro pedido de execução do julgado a entidade a quem, pela via e autoridade próprias, ela já fora cometida.

Conhecedores do caminho que à sua petição fora dado, os requerentes deveriam ter-se acautelado, desencadear no prazo legal o respectivo procedimento judicial, uma vez que, decorrido o prazo de 60 dias assinalado no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77

sem execução do julgado, ficaram cientes desta e da não invocação de causa legítima de inexecução.

Aliás, foi assim que procederam, como revela o apenso n.º 23 875-A.

Mas, rejeitada liminarmente a respectiva petição por inepta, pelo despacho de 5 de Fevereiro de 1991, nos termos dos artigos 193.º, n.º 2, alínea b), e 474.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil, os requerentes nem impugnaram esse despacho nem se socorreram da faculdade prevista no artigo 476.º daquele Código, apresentando, antes, à Administração o requerimento de 15 de Setembro de 1992 que então a lei já lhes não consentia com efeito útil.

Nestas circunstâncias, a apresentação do requerimento de 15 de Setembro de 1992, dirigido pelos requerentes ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território, é um mero facto material sem relevância jurídica, portanto sem qualquer eficácia no âmbito da contagem do prazo de caducidade fixado na alínea b) do n.º 2 do artigo 96.º da Lei de Processo.

De concluir é, pois, que havia já caducado à data da apresentação da petição de fl. 2, pelo decurso do respectivo prazo, o direito que os requerentes através dela pretendiam fazer valer, procedendo, assim, a arguição feita pelo Ministério Público.

4 — Termos em que se rejeita liminarmente o pedido.

Custas pelos requerentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, a pagar por cada um, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Jorge Manuel de Sousa*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Indeferimento tácito. Dever legal de decidir. Caso resolvido ou caso decidido.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A Administração não tem o dever de revogar os seus actos ainda que ilegais.*
- 2 — *Não se forma indeferimento tácito decorrente do silêncio da Administração sobre pretensão de revogação de acto administrativo definitivo e executório firmado na ordem jurídica, por falta de impugnação atempada, com força de caso decidido ou resolvido.*

Recurso n.º 28 889, em que são recorrente José Carlos Duarte Fontes e recorrido o Secretário de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Carlos Duarte Fontes, residente em Miraflores, Lisboa, interpôs recurso contencioso do acto de indeferimento tácito do Se-

cretário de Estado do Orçamento ao seu requerimento de 2 de Novembro de 1989, em que solicitava a sua promoção/reclassificação para a categoria de comandante B, assacando-lhe vícios de violação de lei.

No seu visto final, o Ex.º Magistrado do Ministério Público levantou a questão da ilegalidade da interposição do recurso por falta de objecto, já que não se teria formado o impugnado acto tácito de indeferimento, pois o Secretário de Estado do Orçamento não teria o dever legal de decidir a pretensão que o recorrente lhe dirigiu, visto que ele próprio reconhece que a situação que considera ilegal e lesiva dos seus direitos já se havia consolidado na ordem jurídica por falta de impugnação atempada.

A Administração não está obrigada a revogar os seus actos ilegais, após o decurso do prazo previsto para a respectiva impugnação, gozando antes de um poder discricionário para o fazer.

Ouvido o recorrente sobre a questão, nada disse.

Tudo visto, cumpre decidir, tomando-se em consideração os factos provados que são pertinentes:

A) O recorrente foi desligado para a aposentação por despacho de 28 de Agosto de 1980 do director-geral de Recrutamento e Formação, por delegação de poderes do Secretário de Estado da Administração Pública, na categoria de oficial piloto B (fl. 118);

B) Tal despacho não foi objecto de recurso contencioso de anulação; C) Em 2 de Novembro de 1989, o recorrente dirigiu ao Secretário de Estado do Orçamento um requerimento em que formulava a pretensão de ser reclassificado para a categoria de comandante «B» — fls. 7 e 8 do instrutor;

D) Sobre esta pretensão não houve pronúncia do Secretário de Estado do Orçamento.

Constata-se desta matéria fáctica que o recorrente dirigiu, em 2 de Novembro de 1989, ao Secretário de Estado do Orçamento uma solicitação em que, no fundo, pretendia a revogação do acto que lhe fixou a pensão de aposentação praticado em 28 de Agosto de 1980, baseado em que tal acto teria sido cometido com violação de lei, por lapso ou omissão da Administração, que o classificou como oficial piloto B quando o devia ter classificado com o comandante B, à semelhança do que aconteceu com outros funcionários que se encontravam em situação igual à sua, do que resultou o recorrente ter ficado prejudicado no montante da pensão fixada.

O recorrente não contestou que o acto que lhe fixou a pensão de aposentação é um acto definitivo e executório que se firmou na ordem jurídica por ausência tempestiva de impugnação contenciosa.

Isso mesmo admite no artigo 17.º das suas alegações a fl. 69 v.º

Decorre do exposto que se está perante um caso decidido ou resolvido que se tornou inimpugnável contenciosamente e que a autoridade administrativa não tem o dever de revogar, ainda que com fundamento em ilegalidade.

A Administração não tem o dever de revogar os seus actos ainda que ilegais — acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de Fevereiro de 1983, recurso n.º 18 006, in *Apêndice ao Diário da República*, p. 625, e de 16 de Junho de 1983, recurso n.º 18 009.

Não havendo o dever de pronúncia sobre a pretensão formulada, o silêncio administrativo que sobre ela recaiu não confere ao recorrente a faculdade de presumir indeferida para efeitos contenciosos — artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Não se formou por isso o alegado indeferimento tácito, pelo que o recurso não tem objecto, devendo ser rejeitado.

Neste sentido, e para um caso idêntico, já se decidiu no acórdão de 17 de Dezembro de 1991, recurso n.º 28 887 (fls. 91 e seguintes).

Não obsta à solução a que se chegou o facto de terem ocorrido situações similares com outros interessados que, apesar de não terem recorrido contenciosamente dentro dos prazos legais, viram rectificadas as suas reclassificações pela Administração, já que, como pondera o Ministério Público, o recorrente não demonstrou o necessário paralelismo entre a situação dos autos e os casos que invoca, além de que a decisão proferida num determinado processo apenas obriga a Administração a dar-lhe execução no âmbito desse processo.

A Administração até pode discordar dessa decisão e o Tribunal também não está impedido de proferir noutros processos decisões diferentes.

Não há assim violação do princípio constitucional da igualdade. Nestes termos, e tudo considerando, julgam procedente a excepção da ilegalidade de interposição do recurso, por carência de objecto, e por isso o rejeitam.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 20 000\$ e procuradoria de 50 %

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Classificação de serviço na função pública. Suprimento da sua falta. Exclusão de candidato a concurso por falta de classificação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A classificação ordinária é da iniciativa da Administração e abrange os funcionários que contem no ano civil anterior mais de seis meses de serviço prestado em contrato funcional com os notadores ou notador competente.*
- 2 — *A falta de classificação será suprida por adequada ponderação do currículo profissional do funcionário na parte correspondente ao período não classificado.*
- 3 — *A ponderação do currículo profissional será levada a efeito pelo júri do concurso de promoção que entretanto tenha sido aberto, pelo que não pode ser excluído o candidato que não tenha sido classificado nos últimos três anos sob a alegação de não ter apresentado classificação de serviço comprovativa do direito à redução do módulo de tempo, que era de três anos, de serviço na categoria anterior com a classificação de Muito bom.*

Recurso n.º 29 874, em que são recorrente Carlos Ribeiro Nunes e recorrido o Presidente da Assembleia da República. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Carlos Ribeiro Nunes, residente em Lisboa, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Presidente da Assembleia da República de 18 de Junho de 1991, imputando-lhe vícios de violação da lei e de forma, assim concluindo as suas alegações:

- 1.ª A iniciativa na classificação ordinária cabe à Administração;
- 2.ª A falta de classificação do recorrente nos anos de 1988, 1989 e 1990 não impedia a sua admissão ao concurso;
- 3.ª Verificando-se a falta de classificação do recorrente, devia esta ter sido suprida por adequada ponderação do currículo profissional do recorrente, a efectuar pelo júri do concurso;
- 4.ª Não tendo sido suprida a falta de classificação do recorrente, foram violados os artigos 14.º, 20.º e 21.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, e 19.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, que impõe aos serviços o dever de emitirem documentação exigível para admissão a concurso dentro do prazo estabelecido para apresentação das candidaturas;
- 5.ª Tendo o acto recorrido recaído sobre parecer em que se reconhece que cabia ao júri o dever de suprir a falta de classificação do recorrente, está afectado por vício de forma, ao decidir confirmar a exclusão do recorrente por falta de classificação de serviço;
- 6.ª A decisão e os fundamentos em que se baseia são contraditórios e incongruentes, já que não se pode aceitar que se reconheça que a falta de classificação de serviço podia e devia ter sido suprida pelo júri e se decida manter a exclusão do recorrente do concurso, por falta de classificação de serviço;
- 7.ª Incorreu em vício de forma, por violação do artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

A entidade recorrida contra-alegou, oferecendo o merecimento dos autos.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de provimento do recurso.

Factos assentes:

- A) Por aviso de 15 de Maio de 1991, publicado na *Ordem de Serviço*, n.º 22/91, da Assembleia da República, foi aberto concurso interno condicionado de acesso à categoria de assessor documentalista — fls. 8 a 11;
- B) Nos termos do seu n.º 4, constituem requisitos gerais e especiais de admissão ao concurso e posse de três a cinco anos de serviço na categoria anterior, classificados de *Muito bom* ou, no mínimo, de *Bom*, respectivamente;
- C) Com data de 24 de Maio de 1991, apresentou o recorrente requerimento, pedindo a sua admissão ao concurso, esclarecendo que tomara posse da sua actual categoria em 28 de Junho de 1987 e «em relação à classificação de serviço que não lhe tem sido atribuída até à data, foi requerida em 21 de Maio de 1991 para o efeito» — fl. 11;
- D) O recorrente dirigiu, em 21 de Maio de 1991, ao director-geral da Administração e Informática o requerimento de fl. 12, a solicitar a sua classificação de serviço com a maior brevidade possível, de

modo a apresentar-se ao concurso referido em A). Por despacho de 23 de Maio de 1991 deste director-geral foi decidido que as classificações de serviço em falta só poderiam ser atribuídas pelo director-geral que exercia o cargo nas respectivas datas — fl. 13;

E) Na reunião do júri de 29 de Maio de 1991 foi deliberado excluir o recorrente por não ter apresentado classificação de serviço comprovativa do direito à redução do módulo de tempo — acta n.º 1 de fls. 18 e 19 do processo instrutor;

F) Em 29 de Maio de 1991 foi publicada a lista dos candidatos admitidos e excluídos do concurso em causa, nela figurando o nome do recorrente como candidato excluído — fl. 17 do processo instrutor;

G) Pelo requerimento de 6 de Junho de 1991 interpôs o recorrente recurso para o Presidente da Assembleia da República de tal decisão — fl. 15;

H) A presidente do júri do concurso elaborou a informação de fls. 2 e 3 do processo instrutor, datada de 18 de Junho de 1991, dirigida ao director-geral de Administração e Informática da Assembleia da República em que se pronuncia pela improcedência do recurso;

I) Este director-geral lavrou o despacho de fl. 1 do processo instrutor, datado de 18 de Junho de 1991, que é também no sentido do indeferimento do recurso;

J) O Presidente da Assembleia da República lavrou então este despacho: «Concordo com o parecer do Sr. Director-Geral, e por essa razão indefiro.»;

L) Com o requerimento referido em C) apresentou o recorrente o seu currículo de fl. 4 do processo instrutor;

M) No ano de 1988 e respeitante ao trabalho prestado na Comissão Nacional de Eleições, onde então estava destacado, foi-lhe atribuída a classificação de *Bom*, homologada por despacho do secretário-geral da Assembleia da República de 22 de Maio de 1989 — fls. 29 e 30 do processo instrutor;

N) O recorrente reagiu a esta classificação, dizendo que ela fora atribuída pelo presidente da Comissão Nacional de Eleições, que não tinha competência para tal, originando todo o expediente de fls. 12 a 28 do processo instrutor, no qual se inclui a informação n.º 6/90, de 2 de Fevereiro de 1990, do director dos Serviços Administrativos e Financeiros, que é no sentido de se considerar inexistente e de nenhum efeito aquela classificação;

O) A auditoria jurídica elaborou a nota n.º 2/90, de 20 de Fevereiro de 1990, no sentido de que a classificação de serviço do recorrente devia ser repetida pela entidade competente, que é o director-geral de Administração e Informática — fls. 12 e 13 do processo instrutor;

P) Nessa nota exarou o secretário-geral, em 23 de Fevereiro de 1990, o despacho: «À DSAF com a minha concordância.»;

Q) Em 12 de Junho de 1991, a presidente do júri pediu ao director-geral de Administração e Informática as informações constantes de fl. 9 do 1.º processo instrutor sobre a ausência das classificações de serviço do recorrente em 1988, 1989 e 1990;

R) O director-geral de Administração e Informática respondeu nos termos que constam de fls. 7 e 8 do 1.º processo instrutor;

S) Em 17 de Junho de 1991, na reunião do júri, resolveu este não reconhecer fundamento válido ao recurso do recorrente, que invoca a competência do júri para suprir a falta de classificação de serviço, mantendo a sua exclusão do concurso, a menos que este

ou a Administração enviem ao júri, em tempo útil, documento comprovativo da classificação de serviço adequada à sua admissão — acta n.º 4 de fls. 5 e 6 do 1.º processo instrutor;

T) Em 26 de Junho de 1991, o recorrente solicitou ao Presidente da Assembleia da República que lhe fosse concedida a classificação extraordinária do serviço referente aos seis meses de serviço prestado no Arquivo Histórico Parlamentar;

U) Em 3 de Julho de 1991, a Divisão de Administração de Pessoal elaborou a informação n.º 78/91, de fls. 19 e 20, sobre o pedido de classificação extraordinária;

V) Em 4 de Julho de 1991, o chefe da Divisão lavra nesta informação um despacho no sentido de o recorrente ser classificado extraordinariamente em relação a 1990;

X) O director-geral de Administração e Informática emitiu o parecer de fls. 22 a 26, em que se pronuncia sobre o indeferimento da concessão da classificação extraordinária;

Z) Sobre este parecer recaiu o despacho de concordância do secretário-geral de 16 de Julho de 1991, pelo que foi indeferido o pedido de classificação extraordinária feito pelo recorrente.

O direito:

Tendo sido alegados vícios de violação de lei e de forma, em obediência ao disposto no artigo 57.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos, vai começar-se pela apreciação dos primeiros, já que a sua procedência determina uma mais eficaz e estável tutela dos interesses que o recorrente diz terem sido ofendidos. O que está essencialmente em causa é a exclusão do recorrente do concurso, por não ter classificação de serviço comprovativa do direito à redução do módulo de tempo. Efectivamente, no aviso de concurso dizia-se que era preciso possuir três anos de serviço na categoria anterior classificados de *Muito bom* ou então cinco anos de serviço classificados de *Bom*.

O concurso foi aberto em 15 de Maio de 1991 e precisamente nos três anos anteriores o recorrente não possuía classificações de serviço que tivessem sido atribuídas validamente.

Decorre do regime legal estatuído pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, que revê o regime de classificação de serviço na função pública, que a classificação ordinária de serviço é da iniciativa da Administração e abrange os funcionários que contem no ano civil anterior mais de seis meses de serviço efectivo prestado em contacto funcional com os notadores ou notador competente, ainda que o desempenho profissional se processe em regime de destacamento, como, aliás, era o caso.

Estabelece o artigo 20.º que a falta de classificação é suprida por adequada ponderação do currículo profissional do funcionário na parte correspondente ao período não classificado. Por seu turno, estabelece o artigo 21.º que a ponderação do currículo profissional será levada a efeito pelo júri dos concursos de promoção.

Sendo este o regime legal, logo se constata que o recorrente não poderia ser excluído do concurso por não ter classificações do serviço, cuja falta não lhe pode ser imputada, sendo o júri, em tal hipótese, obrigado a efectuar a ponderação do currículo profissional do concorrente. Só mediante o mecanismo do artigo 20.º estava o júri em condições de aquilatar se o recorrente estava ou não em situação de beneficiar da redução do módulo temporal de cinco para três anos a que se reportava o aviso do concurso. Não tendo assim pro-

cedido, e tendo o acto recorrido indeferido o recurso hierárquico da decisão do júri de exclusão do recorrente do concurso, padece o mesmo do alegado vício de violação lei — artigos 14.º, 20.º e 21.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, já que não assistia ao júri a faculdade de, com base na avaliação profissional que fez dos elementos do processo, excluir o recorrente por não ser esse o meio nem o momento próprios para o classificar.

A procedência deste vício prejudica o conhecimento dos demais.

Nestes termos, e tudo considerando, dá-se provimento ao recurso e anula-se o despacho de 18 de Junho de 1991 do Presidente da Assembleia da República.

Sem custas.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Administração directa. Hierarquia. Competências específicas. Recurso hierárquico. Recurso contencioso. Prazo. Prova. Função pública. Administração tributária. Transição de sistemas remuneratórios.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Outubro, apesar de ter dado competências exclusivas aos titulares de cargos dirigentes, não extinguiu, por si, a hierarquia e direcção do Governo e, portanto, o recurso hierárquico daqueles titulares para o membro do Governo.*
- 2 — *É à entidade contenciosamente recorrida que cabe provar a extemporaneidade do recurso contencioso.*
- 3 — *No sistema remuneratório do pessoal da administração tributária, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, há que ter em conta as promoções subjectivas entre 1 de Outubro de 1989 e a data da entrada em vigor desse decreto-lei, mantendo-se as regras de promoção estabelecidas pelo Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, no que não forem incompatíveis com o conteúdo desse decreto-lei ou por ele revogadas.*

Recurso n.º 30 371, em que são recorrente Ana Isabel da Silva Rodrigues e recorrido o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Ana Isabel da Silva Rodrigues, técnica verificadora tributária de 2.ª classe, residente em Porto Salvo, Oeiras, recorre contenciosamente

do despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 12 de Junho de 1991, que negou provimento ao recurso hierárquico, interposto pela ora recorrente, do despacho do director-geral das Contribuições e Impostos, de 21 de Novembro de 1990, que, por sua vez, tinha indeferido o pedido, formulado pela ora recorrente, de promoção à categoria imediata, com efeitos retroagidos a Abril/Maio de 1990.

Fundamenta o recurso no facto de a lei aplicável (Decreto-Lei n.º 287/90, de 7 de Junho) ter feito a distinção entre os efeitos de natureza remuneratória (que retroagiu a 1 de Outubro de 1989) de outros aspectos, que só se produziriam para futuro, ou seja, a partir de 8 de Junho de 1990; assim, deveriam operar-se automaticamente todas as promoções que ocorressem entre 1 de Outubro de 1989 e 7 de Junho de 1990, reunidos que estivessem os requisitos legais.

O indeferimento do seu requerimento violou o artigo 13.º da Constituição, visto que a recorrente foi discriminada em relação a colegas seus que, entretanto e em condições idênticas, foram promovidos com base no artigo 48.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 42/83.

Foram violados os artigos 13.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, e o n.º 2 do artigo 48.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, bem como o artigo 13.º da Constituição.

Respondeu o Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, apresentando, em síntese dessa resposta, as seguintes conclusões: *a)* O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, extinguiu a categoria de técnico verificador tributário; *b)* A extinção constitui matéria de incidência remuneratória; *c)* Tem, por isso, efeitos retroactivos de 1 de Outubro de 1989; *d)* A recorrente só veria verificadas as condições para a nomeação a técnica verificadora tributária de 1.ª classe em Maio de 1990; *e)* Mas, nessa data, tal categoria já estava extinta; *f)* Está, pois, liminarmente afastada a hipótese de satisfazer a sua pretensão.

Em *alegações*, a recorrente concluiu: 1) O despacho recorrido, por ilegal, deverá ser revogado e, consequentemente, promovida a recorrente à categoria imediata; 2) Porquanto o despacho recorrido enferma dos vícios de violação de lei; 3) Designadamente do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 187/80, de 7 de Junho, do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, do artigo 13.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 12.º do Código Civil; 4) Independentemente das acima alegadas violações de lei, a vingar o entendimento da entidade recorrida, no sentido de atribuição de efeitos retroactivos ao artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 187/80, o que é contrário à *ratio legis*, estar-se-ia face à inconstitucionalidade material do s-bredito diploma, porquanto violaria frontalmente o normativo consignado no n.º 3 do artigo 18.º da Constituição.

Contra-alegou o Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, condensando essa contra-alegação nas seguintes conclusões: 1) O recurso interposto do despacho de 12 de Junho de 1991, proferido pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, é extemporâneo, de acordo com a alínea *a)* do n.º 1 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e deve ser rejeitado; 2) O despacho proferido em 12 de Junho de 1991 é meramente confirmativo do despacho proferido em 28 de Novembro de 1990, pelo director-geral das Contribuições e Impostos, que sobre a matéria (promoções dos funcionários da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos) detém, competência própria, nos termos do artigo 12.º do

Decreto-Lei n.º 323/87, de 26 de Setembro, designadamente do n.º 10 do mapa II; 3) Tal recurso, na sequência do qual foi proferido o despacho de 12 de Junho de 1991, é hierárquico facultativo e foi, também, interposto extemporaneamente; 4) O despacho de 12 de Junho de 1991 não é, pois, acto definitivo e executório susceptível de impugnação contenciosa, nos termos do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos; 5) O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, extinguiu a categoria de técnico verificador; 6) A extinção da categoria constitui matéria de «incidência remuneratória» e, por isso, tem efeitos retroactivos a 1 de Outubro de 1989; 7) Na data em que a recorrente reunia condições para promoção já a categoria estava extinta; 8) Não foram, por esse motivo, violadas quaisquer disposições legais, nomeadamente as dos artigos 12.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, 48.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, 13.º da Constituição ou do n.º 1 do artigo 12.º do Código Civil, todos invocados pela recorrente.

Sobre as questões prévias levantadas pela entidade recorrida tomou posição a recorrente nos termos seguintes:

Quanto à extemporaneidade, não revela a data da emissão do ofício de comunicação do acto recorrido à recorrente, porquanto isso apenas é demonstrativo da burocracia e da organização dos serviços da recorrida; aliás, a recorrente, logo no intróito da petição de recurso, referiu a data do despacho e a da sua comunicação; de resto, esse facto, ora alegado, podendo constituir uma excepção peremptória, a proceder, deveria ter sido arguido aquando da contestação ou despacho de sustentação (artigos 496.º e 510.º do Código de Processo Civil) e não extemporaneamente, nesta fase processual de julgamento; por último, dir-se-á que não basta à entidade recorrida alegar a extemporaneidade do recurso, seria necessário prová-lo, e esse ónus compete-lhe (n.º 1 do artigo 342.º do Código Civil), o que, para o efeito, não fez juntar aos autos qualquer documento, aviso de recepção, comprovativo daquilo que alegou.

Quanto à competência do director-geral das Contribuições e Impostos, entende que ela só se pode basear no Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, e não no n.º 1 do artigo 48.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, que lhe é anterior e que constitui a fundamentação da causa de pedir do presente recurso. Acresce que a promoção em causa resultou automaticamente daquele n.º 1 do referido artigo 48.º, que dispensava a intervenção de qualquer acto administrativo. E analisando o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 323/89, verifica-se que o director-geral apenas detém poderes gerais de gestão permanente das respectivas unidades orgânicas, pressupondo o artigo 13.º a possibilidade de delegação de competências por parte dos membros do Governo, pelo que se não vislumbram as suas alegadas competências próprias, que nem os próprios Secretários de Estado, actualmente, detêm. Por último, a notificação feita ao recorrente mostra que o sentido do acto contenciosamente recorrido foi o de negar provimento a recurso hierárquico e não o de proferir um acto confirmativo.

Cabe-nos conhecer, em primeiro lugar, das questões que possam obstar ao conhecimento do mérito do recurso; de entre elas, trataremos, em primeiro lugar, da recorribilidade do acto contenciosamente recorrido e, depois, da tempestividade do recurso contencioso.

Caso a solução dada a essas questões não impeça o conhecimento do objecto de recurso, veremos, então, se à recorrente assiste o direito que se arroga.

Consideramos relevantes para a decisão dessas questões a seguinte *matéria de facto*:

1) A recorrente, sendo técnica verificadora tributária de 2.ª classe da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, dirigiu ao respectivo director-geral um requerimento, pedindo a sua promoção à classe imediata;

2) Pronunciando-se sobre o requerimento referido no n.º 1) e sobre os de outros funcionários que, também, haviam requerido as respectivas promoções, um técnico jurista da Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Humanos (DSGRH), da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, elaborou, em 28 de Agosto de 1990, uma informação, com o n.º 968 (como consta de fls. 16 a 21, inclusive), que concluiu nos seguintes termos:

«1 — A norma constante do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 187/90 comporta em si matéria directamente relacionada com a incidência remuneratória.

2 — As normas relacionadas com a incidência remuneratória têm efeitos retroactivos ao dia 1 de Outubro de 1989 (artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 187/90).

3 — A extinção das classes, previstas no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 187/90, retroage ao dia 1 de Outubro de 1989.

4 — Em face da aplicação retroactiva do artigo 12.º, não poderão ser efectuadas as promoções cujo direito tenha sido adquirido no dia 30 de Setembro, e que ainda não tenham sido efectivadas, devendo todos os pedidos ser indeferidos.

5 — As promoções cujo direito tenha sido adquirido após o dia 30 de Setembro e que se tenham concretizado antes de 7 de Junho não poderão ser revogadas (n.º 1 do artigo 12.º do Código Civil), não devendo no entanto ser considerada essa promoção para efeitos de integração no sistema retributivo.

6 — Atendendo ao facto de se terem gorado algumas expectativas de promoção na carreira, tal como ela se encontrava regulada nos artigos 45.º, 48.º e 49.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, devem ser empreendidas as diligências necessárias no sentido de vierem a ser consagradas normas no diploma de descongelamento dos escalões, a que se refere o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de forma a salvaguardar as promoções cujo direito se adquiria depois de 30 de Setembro e que poderão concretizar-se através da mudança de um escalão.»;

3) Sobre a informação referida no n.º 2), foi elaborada uma proposta, com o n.º 1184, que sugeria o indeferimento, pelas razões da mesma informação constantes;

4) No rosto da proposta referida no n.º 3), foi manuscrito um parecer, em 24 de Outubro de 1990, com o seguinte conteúdo: «Concordo. É de indeferir, com os fundamentos constantes da anexa informação n.º 968, de 28 de Agosto de 1990, e consequente despacho. A consideração superior.»;

5) Ainda no rosto da proposta referida no n.º 3), foi manuscrita, em 25 de Outubro de 1990, sem indicação da categoria ou função do seu autor, uma tomada de posição com o teor que se segue:

«Concordo ser de indeferir com os fundamentos no parecer e na informação da DSGRH, sobre a qual lavrei despacho de concordância. A consideração do Ex.º Director-geral.»;

6) Também no rosto do parecer referido no n.º 3), despachou o director-geral das Contribuições e Impostos, em 28 de Novembro de 1990, nos termos que seguem: «Concordo. Indefiro.»;

7) Por ofício de 24 de Janeiro de 1991, do director distrital de Finanças, foi comunicado a vários serviços que o despacho de 28 de Novembro de 1990, do director-geral, indeferira os pedidos de promoção à classe imediata dos funcionários constantes da relação anexa;

8) De uma relação, de que se vê cópia a fl. 22, encimada pelos dizeres «relação anexa dos técnicos tributários e liquidadores tributários que pediram promoção à classe imediata», consta o nome da recorrente;

9) No rosto de uma cópia, que se encontra a fl. 14 do ofício referido no n.º 7), está manuscrito, com data de 28 de Janeiro de 1990: «Dê-se conhecimento aos requerentes que prestam serviço neste Departamento.»;

10) A ora recorrente interpôs recurso hierárquico do despacho referido no n.º 6) para o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, nos termos constantes de fls. 5 a 8, inclusive, que deu entrada no Gabinete do Secretário de Estado em 28 de Fevereiro de 1991;

11) O recurso referido no n.º 10) foi presente ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, com o parecer de que o recurso era de indeferir, com os fundamentos constantes da informação n.º 968/90, da DSGRH;

12) No rosto da folha onde foi aposto o parecer referido no n.º 11), o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais despachou, em 12 de Junho de 1991, como segue: «Concordo. Indefiro.»;

13) O despacho referido no n.º 12) foi comunicado à recorrente por ofício datado de 15 de Outubro de 1991;

14) Segundo as regras do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, a recorrente teria sido promovida a técnica verificadora tributária de 1.ª classe em Abril ou Maio de 1990.

Enunciadas as questões e descritos os factos relevantes, passemos a dedicar atenção às *normas jurídicas* que darão a solução daquelas questões.

Começando pela questão da recorribilidade do despacho contenciosamente impugnado, vemos que a tese da entidade recorrida assenta no facto de o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Outubro, remetendo para o mapa anexo ao diploma, ter dado competências específicas aos directores-gerais.

Certo é que esse diploma atribui específicas competências aos titulares dos cargos dirigentes.

No entanto, esse diploma legal não destruiu a estrutura hierárquica dos serviços da administração directa do Estado, como claramente se vê do disposto na alínea c) do seu artigo 22.º, que precisamente obriga à informação permanente através da via hierárquica, que, assim, foi mantida.

Foi em consonância com a manutenção dessa estrutura hierárquica que não foram alteradas as regras sobre a recorribilidade dos actos administrativos, como se vê do n.º 7 do artigo 15.º, que claramente deixa intocadas as regras anteriores, que permaneceram exteriores ao diploma.

O que será defensável é que o Decreto-Lei n.º 323/89 veio afastar a regra geral (ou esclarecer a sua inexistência), segundo a qual a competência do superior abrange sempre, e primariamente, a do in-

ferior; mas não excluiu a competência do superior para conhecer, por via de recurso hierárquico, da matéria da competência primária do inferior; de contrário, seria, inclusivamente, de perguntar em que medida não estaria a ser posta em causa a direcção da administração directa, atribuída ao Governo pela alínea d) do artigo 202.º da Constituição.

Teremos de reconhecer que o Decreto-Lei n.º 323/89 não estabeleceu, dentro da administração directa, como que uma multiplicidade de «institutos públicos»; estabeleceu, sim — o que já representa elevado grau de desconcentração —, competências específicas primárias dos titulares dos órgãos dirigentes, o que não exclui (a menos que tal resulte claramente da lei) a presença da hierarquia, de que o recurso hierárquico é uma das mais expressivas manifestações.

Por isso, entendemos que o despacho do director-geral das Contribuições e Impostos referido no n.º 6) da matéria de facto não era contenciosamente recorrido; essa recorribilidade cabe, de facto, ao despacho que é objecto deste recurso contencioso, que foi proferido sobre recurso hierárquico necessário e que não teve a natureza de acto confirmativo.

Quanto à extemporaneidade do recurso, foi ela suscitada apenas pelo facto de o despacho recorrido ter sido notificado à recorrente por ofício de 15 de Outubro de 1991 e este recurso só ter sido interposto em 28 de Janeiro de 1992.

No entanto, nada nos autos mostra que a recorrente tenha sido notificada dentro de um prazo curto, a contar da data do ofício de notificação — é sabido que as comunicações levadas a cabo pela Administração nem sempre são feitas na data que dos respectivos documentos consta, ou dela normalmente próxima; mesmo a entrega pelos serviços postais nem sempre — sabe-se também — é feita em tempo normal (especialmente depois da vigência do regime chamado de «correio azul», já existente quando da notificação em causa).

Nestas condições, e atendendo a que a extemporaneidade do recurso é um facto extintivo do direito do recorrente, a sua prova cabe à entidade recorrida (artigo 342.º, n.º 2, do Código Civil).

Esta entidade não fez a mínima prova da data em que a recorrente tenha tido conhecimento do acto de que recorre; e nem sequer alega qual essa data.

Consideramos, portanto, também improcedente a alegação de extemporaneidade deste recurso contencioso.

Quanto à matéria de fundo, haveremos que ter em conta a conjugação do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, com as disposições do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, que estabeleceu o estatuto remuneratório do pessoal das carreiras de administração tributária e aprovou a respectiva escala salarial. E a primeira ideia de que teremos de partir é a de que esse decreto-lei não revogou, em bloco, o referido decreto regulamentar, até porque se trata de diplomas com âmbitos diferentes. Só terão desaparecido, de entre as disposições desse decreto regulamentar, as que forem incompatíveis com preceitos do dito decreto-lei ou que este expressamente tenha revogado (que o decreto regulamentar não foi revogado em bloco, mostra-o, até, o facto de o decreto-lei se ter preocupado em revogar expressamente por exemplo, no seu artigo 14.º, o artigos 76.º do decreto regulamentar em causa).

A peça base para a interpretação do acto contenciosamente impugnado é a informação n.º 968, a que alude o n.º 2) da matéria

de facto, informação essa cujo conteúdo foi aceite pelo despacho do director-geral, hierarquicamente recorrido, e que também veio a ser acolhido no despacho que decidiu o recurso hierárquico, ora em apreciação.

Essa informação conclui que o artigo 12.º do decreto-lei tem incidência remuneratória, por abordar matéria directamente relacionada com as promoções; e sendo assim, a extinção de categorias feita por esse artigo 12.º retroage a 1 de Outubro de 1989, uma vez que o artigo 15.º desse Decreto-Lei n.º 187/90 dispõe que o diploma produz efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989, «no que respeita à matéria de incidência remuneratória». Mas se assim fosse, todo o diploma teria efeitos retroactivos a essa data, uma vez que ele mesmo estabelece o estatuto remuneratório do pessoal da administração tributária.

Nessa interpretação, seriam retroactivamente desfeitos todos os direitos a promoção subjectivados depois de 1 de Outubro de 1989, mas antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho.

Não parece ser essa a adequada interpretação — que, aliás, não se mostra nada fácil — do referido decreto-lei.

Para nós, o significado da retroacção a 1 de Outubro de 1989 (data certamente resultante das negociações de que o preâmbulo do diploma dá conta) é, tão-só, o de que a nova escala salarial se aplica a partir dessa data, certamente por se mostrar mais benéfica que o sistema anterior; mas faz-se o pagamento segundo as categorias existentes à data da entrada em vigor do diploma, data essa que, por não haver norma em contrário, se situou no 5.º dia após a sua publicação. Por isso, esse novo esquema salarial não pode deixar de ter em conta as promoções subjectivadas antes da entrada em vigor do decreto-lei.

Aliás, só assim se entende o estabelecido no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 187/90, que, aliás, carece de adequada interpretação.

Na verdade, o n.º 1 desse artigo 3.º estabelece a regra geral de transição para a nova estrutura remuneratória de acordo com o anexo II ao diploma; esse anexo II surge, na estrutura do diploma, com carácter de quadro intermédio, que vai, depois, facultar a integração no anexo I.

Ora, se o artigo 12.º, que extinguiu certas categorias de certas classes, tivesse efeito retroagido a 1 de Outubro de 1989, não se veria como fazer a sua transição para a estrutura do anexo II; se o legislador nada disse quanto a isso, é porque entendeu que, à data da entrada em vigor do decreto-lei, essas categorias ainda existiam.

A questão só se colocava na segunda fase (integração na escala do anexo I), pois que esta teria de ser feita já depois da entrada em vigor do decreto-lei, quando o seu artigo 12.º já estava, portanto, em vigor. Assim, houve necessidade de criar a norma do n.º 2 do artigo 3.º, que, precisamente, só se refere às categorias extintas pelo artigo 12.º E a regra estabelecida foi a de que essa transição para o mapa I se faria para a categoria a que tinham direito em 30 de Setembro de 1989; mas — entenda-se — para a categoria a que nessa data tinham direito, em relação à alcançada à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 187/90.

A recorrente, como se viu, adquiriu o direito à promoção a técnica verificadora tributária em Abril ou Maio de 1990; adquirira-o, pois, quando o Decreto-Lei n.º 187/90 entrou em vigor.

Assim, por força do disposto no artigo 15.º do decreto-lei referido, a recorrente deveria ser paga segundo o anexo II, pela categoria de técnica verificadora tributária de 2.ª classe, até à sua promoção a técnica verificadora tributária de 1.ª classe (Maio ou Abril de 1990); a partir dessa promoção, e até à transição para o sistema do mapa I, seria paga como determina o anexo II para a categoria de técnica verificadora tributária de 1.ª classe; a transição para o sistema do mapa I considerará o escalão a que teria direito, em 30 de Setembro de 1989, como técnica tributária de 1.ª classe.

Entendendo de modo diverso, o despacho recorrido interpretou e aplicou erradamente os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º e os artigos 12.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, bem como a parte aplicável do artigo 48.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio.

Não se mostra violado o artigo 13.º da Constituição, desde logo porque a orientação seguida em relação à recorrente foi a que foi observada quanto a uma generalidade de funcionários, e a recorrente não mostrou minimamente que tivesse sido discriminada em relação a outros.

Não se vê, também, que esteja em causa a violação de qualquer número do artigo 18.º da Constituição, pois não se demonstra a violação de qualquer direito, liberdade ou garantia.

As acima referidas violações de lei tornam anuláveis o acto contenciosamente recorrido.

Pelo exposto, acordam em dar provimento ao recurso e, consequentemente, em anular o despacho de 12 de Junho de 1991, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que negou provimento ao recurso hierárquico que a recorrente, Ana Isabel da Silva Rodrigues, interpusera do despacho do director-geral das Contribuições e Impostos, de 21 de Novembro de 1990, que, por sua vez, indeferira um pedido da ora recorrente para ser promovida a técnica verificadora tributária de 1.ª classe.

Sem custas.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Desconcentração de poderes. Serviços prisionais. Competência própria do director-geral (artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de Setembro).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de Setembro, desconcentrou o poder de colocação do pessoal dos quadros de pessoal comum aos serviços centrais e*

aos estabelecimentos prisionais e das carreiras próprias dos estabelecimentos prisionais.

- 2 — *O despacho do director-geral dos Serviços Prisionais que, ao abrigo desse preceito, transfere um funcionário de um estabelecimento prisional para outro, sito no mesmo distrito, correspondendo ao exercício de competência própria desconcentrada, é directamente impugnável na via contenciosa, sendo meramente facultativo o recurso hierárquico que dele se interponha, e, portanto, contenciosamente irrecorrível o despacho que sobre este for proferido.*

Recurso n.º 30 573, em que são recorrente António Manuel Raposo Pena e recorrido o Ministro da Justiça. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — António Manuel Raposo Pena, primeiro-oficial do quadro do pessoal comum dos Serviços Centrais e dos Serviços Externos da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, impugna contenciosamente o despacho do Sr. Ministro da Justiça de 14 de Janeiro de 1992, que lhe indeferiu o recurso hierárquico que interpusera do despacho do director-geral dos Serviços Prisionais de 30 de Setembro de 1991, que o transferiu do Estabelecimento Prisional do Linhó para o Hospital Prisional de S. João de Deus, em Caxias, assim o punindo disciplinarmente à margem de qualquer processo disciplinar.

No seu visto inicial, o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto suscitou a questão prévia da ilegalidade do recurso, conducente à rejeição, fundado em que, não cabendo recurso hierárquico necessário do despacho do director-geral porque proferido no exercício de competência própria para decidir em última instância, o despacho recorrido assume natureza meramente confirmativa, dele não cabendo, por isso, o recurso contencioso interposto.

Respondeu o recorrente a esta arguição, reiterando, em suma, ser o acto objecto do recurso hierárquico uma decisão punitiva a infligir uma pena de «transferência» à margem de processo disciplinar, cuja natureza não é infirmada pela invocação do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 8 de Setembro, e do qual, por isso, cabia, como necessária, a impugnação graciosa que dele fez.

Relegando para final o conhecimento de tal questão prévia pelo despacho de fl. 23, foi notificada a autoridade recorrida para responder ao recurso, o que esta fez nos termos constantes de fls. 27 e seguintes, onde, em suma, sustenta a rigorosa legalidade do despacho do director-geral, como acto de gestão de pessoal que é, e, consequentemente, do despacho recorrido.

O recorrente apresentou oportunamente a sua alegação, que conlui no seguintes termos:

«Deve ser anulado o despacho do Sr. Ministro ora atacado e, consequentemente, a punição que encerrava o despacho do director-geral, porquanto foram violados:

a) O artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de Setembro, porquanto faz parte das normas que reestruturaram a orgânica dos serviços quanto à distribuição do pessoal, faculdade que se esgotou nessa distribuição, não sendo uma faculdade punitiva;

b) O princípio da imparcialidade da Administração — Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, e o artigo 266.º da Constituição;

c) O n.º 3 do artigo 269.º da Constituição, que elevou à dignidade constitucional o processo disciplinar, e o despacho em causa é um acto punitivo;

d) Os artigos 1.º, 35.º, 38.º e 42.º do Estatuto Disciplinar;

e) O artigo 11.º do mesmo Estatuto, porque a colocação em serviço diferente é o efeito de uma pena prevista no n.º 4 do artigo 13.º, e não uma pena com autonomia;

f) Os artigos 25.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que é inaplicável no caso.»

Contra-alegou a autoridade recorrida no sentido da improcedência do recurso, visto estar em causa «uma medida de gestão administrativa, devidamente fundamentada nas necessidades do serviço e ditada pela necessidade de revitalização dos efectivos humanos do Estabelecimento Prisional do Linhó» [conclusão a)], além de que o «despacho impugnado, na medida em que a transferência dos funcionários da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais por conveniência de serviço se integra na competência própria do director-geral, é contenciosamente irrecorrível, porquanto assume natureza meramente facultativa» [conclusão g)].

O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto emitiu o parecer de fl. 58, em que, reiterando a questão prévia inicialmente levantada, invoca o julgamento da procedência da mesma questão pelo acórdão desta Secção de 9 de Junho de 1992, no recurso n.º 30 574, em que o mesmo despacho foi impugnado na parte respeitante a outro funcionário também por ele transferido, e, para o caso de improcedência desta, sustenta a legalidade do acto recorrido.

Após vistos, cumpre decidir.

2 — Apura-se a seguinte matéria de facto:

A) Em 30 de Setembro de 1991, o director-geral dos Serviços Prisionais proferiu o seguinte despacho, constante de fls. 8 dos autos e 3 do instrutor:

«Vários têm sido os factos ocorridos no Estabelecimento Prisional do Linhó que revelam graves falhas no funcionamento dos seus serviços.

Eu próprio, em recente deslocação ao Estabelecimento, acompanhado dos dois subdirectores-gerais, pude constatar a desorganização reinante e a inépcia de alguns serviços.

Esta realidade do Estabelecimento Prisional do Linhó é hoje do domínio público, tantas têm sido as vezes que a imprensa tem notificado factos nele ocorridos e tecido considerações ao funcionamento dos seus serviços.

A Direcção-Geral dos Serviços Prisionais tem procurado modificar aquela triste realidade, desencadeando inquéritos e processos disciplinares, punindo responsáveis dos ilícitos detectados, comunicando factos a tribunais, nomeando um novo director, substituindo chefias do pessoal de vigilância, técnicos de educação e médico, colocando novos funcionários, fazendo obras, substituindo equipamento, implementando oficinas, atribuindo apoios financeiros.

Os resultados de todas estas medidas não foram, infelizmente para os Serviços Prisionais, os desejados. A situação de crise quase permanente no Estabelecimento Prisional do Linhó não pode ser, no entanto, uma fatalidade. Há que tentar novas soluções, há que alterar

este quadro negro, há que revitalizar as chefias intermédias, há que colocar os diversos serviços a funcionar em moldes correctos e eficazes.

Noutros departamentos dos Serviços Prisionais, situados no distrito de Lisboa, conhecem-se necessidades de pessoal, podendo alguns funcionários do Estabelecimento Prisional do Linhó, atentas as suas características, satisfazer essas necessidades.

Por todas estas razões, e tendo em vista a melhoria na capacidade de resposta às necessidades que são colocadas aos Serviços Prisionais, determino as seguintes medidas de gestão:

a) Coloco na direcção do Estabelecimento Prisional do Linhó o director de estabelecimento prisional central e especial Jorge Fernando Matos Oliveira;

b) Transfiro do Estabelecimento Prisional do Linhó para o Estabelecimento Prisional de Tires o chefe de secção Francisco Jeremias Afonso;

c) Transfiro do Estabelecimento Prisional do Linhó para os serviços centrais o chefe de secção António Higinio de Carvalho Pereira;

d) Transfiro do Estabelecimento Prisional do Linhó para o Hospital Prisional de S. João de Deus o primeiro-oficial António Manuel Raposo Pena.

As transferências referidas nas alíneas b), c) e d) são determinadas por conveniências de serviço e fundamentam-se no artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de Setembro.

Ainda, relativamente ao Estabelecimento Prisional do Linhó, brevemente serão tomadas outras medidas de gestão, nomeadamente na área do pessoal, devendo o Sr. Director apresentar-me, no prazo de 15 dias e para esse efeito, informação detalhada sobre as necessidades dos diversos serviços.

As medidas de gestão agora decididas têm efeito imediato.

Cópias aos [...]»;

B) Notificado deste despacho em 1 de Outubro de 1991 (fl. 4 dos autos), o ora recorrente mediante, a petição cujo duplicado está a fl. 11, e se tem como reproduzido, apresentada no Gabinete do Sr. Ministro da Justiça em 15 de Outubro de 1991, dele interpôs recurso hierárquico;

C) Em 14 de Janeiro de 1992, o referido Sr. Ministro indeferiu esse recurso nos termos do seguinte despacho, que consta de fls. 18 dos autos e 22 do instrutor:

«Indefiro o recurso hierárquico interposto pelo primeiro-oficial do quadro de pessoal comum dos Serviços Centrais e dos Serviços Externos da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais António Manuel Raposo Pena, relativo ao despacho que ordenou a sua transferência para o Hospital Prisional de S. João de Deus, com fundamento na competência do Sr. Director-Geral dos Serviços Prisionais para, ao abrigo do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de Setembro, e do n.º 1 do artigo 25.º e do artigo [ter-se-á querido escrever Decreto-Lei] n.º 247/89, de Dezembro, para, verificando-se a conveniência de serviço, promover aquela transferência.»;

D) Foi este despacho transmitido ao director-geral dos Serviços Prisionais pelo ofício junto a fl. 17, no qual este ordenou em 31 de Janeiro de 1992 a sua notificação ao recorrente, que, então, dele interpôs o presente recurso em 13 de Março de 1992.

3 — Relegado para final o conhecimento da questão prévia suscitada pelo Ministério Público da ilegalidade da interposição do recurso, porque interposto de acto meramente confirmativo, dado tra-

tar-se de decisão de recurso hierárquico não necessário, importa apreciar desde já essa questão.

O presente recurso tem efectivamente como objecto o despacho de 14 de Janeiro de 1992, do Ministro da Justiça, que indeferiu recurso hierárquico, que lhe havia sido dirigido, do despacho de 30 de Setembro de 1991, do director-geral dos Serviços Prisionais, que, entre outras medidas, determinou a «transferência» do ora recorrente do Estabelecimento Prisional do Linhó para o Hospital de S. João de Deus, em Caxias.

O recorrente parte de que este despacho constituiu um acto punitivo à margem do devido processo disciplinar e de que, por isso, dele cabia necessariamente, para atingir a via contenciosa, o recurso hierárquico que interpôs, conforme o artigo 75.º do Estatuto Disciplinar.

A ser exacto este pressuposto, rigorosa é aquela conclusão.

Sucede, porém, que, segundo o Ministério Público, tal pressuposto não ocorre.

E diga-se desde já que tem razão este magistrado, como, aliás, este Supremo Tribunal já decidiu, quanto a idêntica medida tomada no mesmo despacho relativamente a outro funcionário, no acórdão de 9 de Junho de 1992, recurso n.º 30 574.

A uma primeira aproximação, é de ponderar que, banida a transferência, como pena disciplinar, do Estatuto em vigor (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro), pela sua não inclusão no elenco taxativo das penas constantes do artigo 11.º, aliás conforme declaração expressa e justificada no preâmbulo do diploma, aquela providência existe hoje apenas como instrumento de modificação da relação jurídica de emprego dos funcionários em geral, conforme o n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, a utilizar nos termos previstos no artigo 22.º do mesmo diploma.

Tal circunstância aponta, assim, para a tese contrária à do recorrente, embora em termos não decisivos, pois não é de excluir que, mediante a aplicação de tal medida, se tenha visado sancionar uma conduta infraccional à margem do processo disciplinar, com escusa do correspondente ónus e com preterição das garantias que esse meio oferece aos visados.

Tudo depende, portanto, da ponderação das circunstâncias concretas do caso, esclarecedoras da natureza do acto e do fim que através dele se prosseguiu.

4 — O despacho do director-geral que foi objecto do recurso hierárquico é confessadamente tributário do disposto no artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de Setembro (Lei Orgânica dos Serviços Prisionais), cujos dois primeiros números prescrevem:

«1 — Por despacho do director-geral será determinada a distribuição do pessoal referido nos n.ºs 3 e 4 do artigo anterior.

2 — As colocações do pessoal referido no número anterior serão determinadas por despacho do director-geral, de acordo com as necessidades do serviço, ficando sujeitas a confirmação do Ministro da Justiça as que impliquem transferência para serviço ou estabelecimento situado em distrito diferente, devendo, neste caso, ouvir-se o interessado.»

O pessoal referido nos n.ºs 3 e 4 do artigo anterior é o do quadro comum aos serviços centrais e aos estabelecimentos prisionais (n.º 3) e o das carreiras próprias dos estabelecimentos prisionais, também constituindo um quadro comum (n.º 4).

Este artigo 68.º é uma aplicação do princípio da desconcentração administrativa afirmado no artigo 267.º, n.º 2, da Constituição da República, aplicando-o em termos de desconcentração absoluta na pessoa do director-geral quanto à movimentação do pessoal dos quadros dos serviços centrais e dos estabelecimentos prisionais, por um lado, e, por outro, das carreiras próprias dos estabelecimentos prisionais, desde que não implique deslocação desse pessoal para distrito diferente do serviço ou do estabelecimento em que se encontre, caso em que, estando então a correlativa medida sujeita a confirmação do Ministro da Justiça, a desconcentração é meramente relativa.

Neste último caso, de desconcentração relativa, em que subsiste a hierarquia pela exigida intervenção do Ministro, o acto correspondente não é definitivo em razão da necessidade da sua confirmação hierárquica; mas, no primeiro, o acto do director-geral é praticado no exercício da sua competência própria, sem sujeição a fiscalização hierárquica, constituindo, portanto, a última palavra da Administração na matéria.

Assim, nesta hipótese, a censura do acto efectiva-se pela via contenciosa, mas, na outra, é necessário para tal efeito o rumo da via hierárquica.

Tudo está, pois, em saber se e a qual destas formas de desconcentração corresponde o despacho do director-geral em causa.

5 — Não vem questionado que o recorrente pertença ao quadro do pessoal comum dos serviços centrais e dos serviços externos da Direcção-Geral, sendo certo que ele próprio se identifica como primeiro-oficial desse quadro.

O recorrente está, portanto, incluído no âmbito de aplicação objectiva do referido artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 268/81.

E este preceito, ao permitir a distribuição do pessoal a que se reporta pelos respectivos serviços e estabelecimentos, faculta a movimentação do mesmo pessoal conforme as necessidades respectivas, em função das exigências de normalidade e de eficiência do seu funcionamento e da sua actuação, de modo a permitir a adequação tão rigorosa quanto possível do funcionário ao concreto lugar que ocupa e, assim, a obter o seu melhor rendimento e a correspondente vantagem para os serviços.

Ora, através da fundamentação do despacho do director-geral que «transferiu» o recorrente do Estabelecimento Prisional do Linhó para o Hospital Prisional de S. João de Deus, em Caxias, colhe-se que, face à constatação de falhas no funcionamento dos seus serviços, esta medida, conjuntamente com as demais aí tomadas e para além de outras, já adoptadas, de natureza disciplinar, de denúncia criminal de certos factos, de nomeação de novos funcionários, de melhoria de instalações e de equipamentos, decorreu da necessidade de obviar à desorganização ainda subsistente dos serviços do Estabelecimento Prisional do Linhó, através da revitalização de chefias intermédias, colocando os diversos serviços a funcionar em moldes correctos e eficazes, da substituição de funcionários que, atentas as suas características e as necessidades específicas de outros estabelecimentos ou departamentos sítos no distrito de Lisboa, aí pudessem actuar com mais proveito, satisfazendo, por outro lado, essas necessidades.

Não se imputa ao ora recorrente, nem a qualquer dos outros funcionários visados, facto concreto susceptível de ser considerado como irregular do ponto de vista disciplinar e em razão do qual, ainda que encapotadamente, se visasse impor-lhe qualquer sanção.

Bem ao contrário, tudo se processa em termos de apreciação do funcionamento geral do Estabelecimento Prisional e na mira do seu aperfeiçoamento e do incremento da sua eficiência, pela renovação do seu pessoal com aproveitamento da actividade deste onde se possa mostrar mais adequada e mais produtiva, intenção a concretizar não apenas através das deslocações de pessoal determinadas mas também de outras medidas a estudar e a aplicar futuramente.

O despacho do director-geral de 30 de Setembro de 1991 foi, portanto, um acto de gestão de serviços administrativos e do seu pessoal, praticado no exercício da competência própria deferida pelo artigo 68.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 268/81 e sem dependência da hierarquia, uma vez que a deslocação do recorrente, que determinou, não foi para distrito diferente do do lugar onde prestava serviço, pois tanto Linhó como Caxias pertencem ao distrito de Lisboa.

Com tal, estava esse despacho imediatamente sujeito a recurso contencioso, pelo que a decisão do recurso hierárquico dele interposto, meramente facultativo, tem simples natureza confirmativa, não invalidando o caso resolvido decorrente da sua não impugnação contenciosa.

Daí a ilegalidade do presente recurso, com a consequência da sua rejeição.

6 — O recorrente opõe, tanto na petição do recurso como na alegação final — o que, a proceder, poderia conduzir a solução diferente —, que «o artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de Setembro, faz parte das normas que se contêm no diploma que reestruturou a orgânica dos Serviços Prisionais, e as dotações e colocações de pessoal, aquando da estruturação, foi feita por despacho do director-geral. Porém, essa faculdade esgotou-se naquela distribuição orgânica».

Entende, assim, o recorrente que esse preceito legal seria de natureza meramente temporária, vigorando apenas para o efeito de colocar os funcionários existentes nos Serviços Prisionais ao tempo do início da vigência do diploma nos lugares dos novos quadros que a cada um correspondessem.

Mas não lhe assiste razão, desde logo como decorre do já exposto.

Na verdade, se aquele artigo 68.º é, como se referiu, uma aplicação do princípio constitucional da desconcentração de poderes que, no dizer de Freitas do Amaral (*Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, 1986, p. 658), se traduz «num processo de descongestionamento de competências, conferindo-se a funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios, os quais numa administração concentrada estariam reservados em exclusivo ao superior», tem de ser, por natureza, uma disposição para vigorar pelo tempo de vigência do diploma que reconheceu a sua necessidade, e não temporária, em termos de se esgotar com a sua primeira, e então única, aplicação.

Por outro lado, é seguro que a exclusão da transitividade desse preceito, nos termos em que vem sustentada, decorre da sua inserção sistemática.

O mencionado artigo 68.º integra-se na secção 1 do capítulo III do diploma, respeitante ao pessoal, a qual estabelece os quadros de pessoal e do regime de provimento em termos que excluem a limitação no tempo da sua eficácia.

A tratar-se de regra que se esgotaria com a primeira aplicação, essa sua natureza teria de ser expressamente afirmada, e então seria incluída no capítulo IV, onde se acolhem as «disposições finais e tran-

sitórias» exigidas pela adequação imediata do regime e dos quadros estabelecidos pela lei anterior ao disposto na lei nova.

Além de que teriam sentido os n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo 68.º, que manifestamente se referem às colocações resultantes da ocorrência de vagas que vão surgindo e de que os eventuais interessados, seguramente para os efeitos da distribuição e colocação de pessoal a que os n.ºs 1 e 2 se referem, deverão ser informados pela Repartição de Administração do Pessoal e Assuntos Gerais.

Por outro lado, ainda, a transição do pessoal para os lugares dos novos quadros obedece não ao disposto no artigo 68.º mas às regras dos artigos 86.º e seguintes, estes, sim, esvaziados de conteúdo logo que aplicados às respectivas situações transitórias.

7 — Pelo exposto, julgando procedente a questão prévia arguida pelo Ministério Público, rejeita-se o recurso por ilegalidade da sua interposição.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Rui Vieira Müller Simões* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Amnistia. Alínea ii) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho. Trabalhadores dos CTT.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Pela alínea ii) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91 foram amnistiadas as infracções disciplinares cometidas por trabalhadores de empresas públicas, qualquer que seja o seu regime disciplinar (de direito público ou de direito privado), salvo quando essas infracções constituam ilícito penal não amnistiadas por essa lei ou hajam sido despedidos por decisão definitiva ou transitada.*
- 2 — *Os funcionários dos CTT, sujeitos ao regime disciplinar aprovado pela Portaria n.º 348/87, de 28 de Abril, são destinatários das penas amnistiadoras das alíneas gg) e ii) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, pois, de um lado, detêm estatuto especial administrativo para efeitos disciplinares e, de outro, são trabalhadores de empresa pública.*
- 3 — *Estando abrangidos por ambas as normas, em cada caso, face à natureza das infracções e gravidade destas ou das penas, deve preferir-se, quanto à abrangência amnistiante, a aplicação da norma que lhes seja mais favorável.*

Recurso n.º 30 934, em que são recorrente o conselho de administração dos CTT e recorrido António Joaquim Lopes de Oliveira. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — António Joaquim Lopes de Oliveira, carteiro do quadro de pessoal dos CTT, recorreu contenciosamente da deliberação do conselho de administração dos CTT de 21 de Julho de 1988, que, por infracção disciplinar, o puniu com a pena de despedimento.

Por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto de 10 de Março de 1992, foi julgada extinta a instância, por impossibilidade superveniente da lide, por aplicação da amnistia, nos termos do artigo 1.º, alínea ii), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

Inconformado com o assim decidido, o conselho de administração dos CTT recorre agora, produzindo alegações, que assim terminam: «1.ª Contrariamente ao concluído na sentença, os trabalhadores dos CTT são para efeitos disciplinares funcionários ou agentes administrativos;

2.ª No contexto da aplicação da Lei n.º 16/86, sempre se considerou os trabalhadores dos CTT abrangidos pelo disposto na alínea dd) do seu artigo 1.º, o qual contém uma redacção praticamente coincidente com a actual alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, existindo nesse sentido vasta jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo;

3.ª Os CTT têm um estatuto disciplinar especial de direito administrativo, consagrado na Portaria n.º 348/87, de 28 de Abril, e em consonância com o estipulado no estatuto da empresa (Decreto-Lei n.º 49 368), que não contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril — Regime Básico das Empresas Públicas;

4.ª No âmbito disciplinar, quanto aos trabalhadores do quadro dos CTT, a relação jurídica estabelecida entre estes e a empresa não é do tipo laboral, mas sim administrativa;

5.ª Há uma relação de especialidade entre as alíneas gg) e ii) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, pela qual, do âmbito geral das empresas públicas previstas na alínea ii), a alínea dd) vai retirar os casos especiais dos trabalhadores que, apesar de trabalharem em empresas públicas, são para efeitos disciplinares considerados funcionários ou agentes com estatuto especial de direito público;

6.ª A alínea ii) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, é aplicável somente ao pessoal das empresas públicas cujo regime disciplinar não seja de direito público;

7.ª Consequentemente, ao pessoal dos CTT é-lhe aplicável o conteúdo da alínea gg) — segunda parte — da Lei n.º 23/91, na qual não está, claramente, incluído o recorrente, ora recorrido, uma vez que a pena aplicada é de despedimento e portanto superior à de suspensão;

8.ª Não deve em qualquer caso ser aplicada pelo tribunal a amnistia, porquanto o objecto do recurso contencioso é apenas a declaração de invalidade ou anulação dos actos administrativos, como se estabelece no artigo 6.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, não cabendo aos tribunais praticar a administração activa.» Não houve contra-alegação.

O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu seu douto parecer: «Em consequência com o decidido no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 26 de Maio de 1992, no recurso n.º 30 461, que

se pronunciou sobre caso similar, entende-se que a infracção disciplinar se encontra amnistiada nos termos das disposições conjugadas nas alíneas *k*) e *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, não merecendo qualquer censura a decisão recorrida.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo tem entendido que o pessoal dos CTT está sujeito a um regime disciplinar de direito público, que constitui um regime privativo ou estatuto especial, e que originou que, no âmbito da Lei n.º 16/86, de 11 de Junho, se considerasse o referido pessoal abrangido pelo disposto na segunda parte da alínea *ff*) do artigo 1.º desse diploma. No entanto, a citada lei de amnistia, além de reproduzir a referida disposição [alínea *gg*)], contém um acto normativo que amnistia as infracções disciplinares dos trabalhadores de empresas públicas ou de capitais públicos sem qualquer restrição quanto ao âmbito subjectivo de aplicação, pelo que nada autoriza a efectuar uma interpretação restritiva desta norma de forma a dela excluir os trabalhadores dos CTT [alínea *ii*)].

Com efeito, não se surpreende qualquer contradição íntima entre as duas disposições, que continuam a possuir campos de aplicação distintos, nada permitindo conferir à expressão ‘empresa pública’ um sentido técnico-jurídico diverso daquele que normalmente lhe responde.

Deverá, assim, denegar-se provimento ao recurso e confirmar-se a decisão recorrida.»

II — Factos provados:

A) O ora recorrido ingressou no quadro de pessoal dos CTT com a categoria profissional de carteiro, a qual mantinha ao tempo do acto punitivo;

B) Pela deliberação n.º 302 788 CA, de 21 de Julho de 1988, do conselho de administração dos CTT, foi ao recorrente aplicada, no desfecho de processo disciplinar, a pena disciplinar de despedimento, por infracção enquadrável no n.º 1 e alínea *i*) do n.º 2 do artigo 16.º do Regulamento Disciplinar, aprovado pela Portaria n.º 348/87, de 28 de Abril, uma vez que constitui também crime de abuso de confiança, pois, em comportamento continuado, ocorrido de 3 de Fevereiro a 16 de Junho de 1987, no exercício das suas funções de distribuidor postal, no giro rural motorizado n.º 55, da CTT de Braga, recebeu de diversos utentes (19) quantias várias em dinheiro, no montante total de 58 195\$, que aqueles lhe entregaram para pagamento de contas telefónicas, no centro automático de cobranças da AT de Braga, pagamentos que não fez, locupletando-se em proveito próprio dessa importância, a qual, contudo, veio mais tarde a repor com entrega aos respectivos utentes dos montantes parcelares que deles havia recebido;

C) O conselho de administração dos CTT não participou criminalmente contra o ora recorrido pelos factos por que foi punido disciplinarmente;

D) O ora recorrido tomou conhecimento da referida deliberação em 5 de Agosto de 1988 e intentou o respectivo recurso contencioso no Tribunal Administrativo de Círculo de Porto em 29 de Setembro de 1988, processo que se encontrava pendente na data da entrada em vigor da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho;

E) O ora recorrido, nos 10 dias subsequentes à entrada em vigor da Lei n.º 23/91, não requereu, nos termos do seu artigo 9.º, que a amnistia não produzisse os seus efeitos em relação a ele.

III — Logicamente, impõe-se que se conheça da questão suscitada na 8.ª e última conclusão da alegação do conselho de administração dos CTT, e que se traduz na invocação da impossibilidade, por parte dos tribunais administrativos, de fazerem aplicação da amnistia relativamente a infracção disciplinar sancionada por acto punitivo, contenciosamente impugnado em recurso ainda pendente, já que neste o tribunal se limita à declaração da invalidade ou anulação dos actos administrativos que dele são objecto, o que exclui por parte do tribunal a prática de qualquer acto de administração activa.

Trata-se de questão largamente discutida neste Supremo Tribunal Administrativo e que se encontra resolvida pelo pleno desta Secção (cf. os acórdãos de 11 de Julho de 1991, no recurso n.º 25 323, e de 28 de Maio de 1992, no recurso n.º 25 955) em termos que merecem a nossa aceitação.

Aí se diz que a constatação feita pelo Tribunal de que a infracção disciplinar se encontra amnistiada não se configura como acto administrativo, pois não passa de mera operação de «acertamento» entre a previsão legal e a situação de facto concreto, não deixando qualquer margem para decisão autónoma do órgão de aplicação do direito. A amnistia opera *ope legis* e por isso o tribunal limita-se a declarar os respectivos efeitos por simples verificação, o que significa que não são ultrapassados os limites da função jurisdicional.

No mesmo sentido tem sido a jurisprudência do Tribunal Constitucional (cf. os Acórdãos n.ºs 320/86 e 323/86, ambos de 19 de Novembro de 1986, in *Diário da República*, 2.ª série, de 16 de Fevereiro de 1987), por força da qual se tem entendido que os efeitos *ex lege* da amnistia permitem compreendê-la como um incidente que afecta a marcha normal do recurso, determinando a sua extinção por impossibilidade superveniente da lide, nos termos da alínea *e*) do artigo 287.º do Código de Processo Civil, «pelo que nada justificaria persistir o tribunal em apreciar a ilegalidade de uma infracção entretanto amnistiada, sabendo-se de antemão que nenhuma influência teria no caso concreto a sua decisão, o que iria até contra o princípio de que não é lícito realizar no processo actos inúteis — cf. o artigo 137.º do Código de Processo Civil».

Decorre do exposto que, contrariamente ao alegado pelo ora recorrente, os tribunais administrativos não estão legalmente impossibilitados de aplicar a amnistia relativamente a infracções disciplinares punidas por actos administrativos perante eles impugnados em recurso contencioso pendente, pelo que, nesta parte, improcede o presente recurso jurisdicional.

IV — Passemos de seguida à questão posta nas demais conclusões da alegação da recorrente, que se traduz em saber se a decisão judicial impugnada, no caso *sub judice*, fez ou não correcta aplicação do disposto na alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

Como resulta da matéria de facto acima especificada, o ora recorrido, sendo carteiro do quadro de pessoal dos CTT, foi, por acto de 21 de Julho de 1988, punido com a pena de despedimento, por factos ocorridos de 3 de Fevereiro a 16 de Junho de 1987 e por infracção integrada nos n.ºs 1 e 2, alínea *i*), do artigo 16.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pela Portaria n.º 348/87, de 28 de Abril.

Sustenta a entidade recorrente que, sendo o ora recorrido funcionário dos CTT, está, para efeitos disciplinares, sujeito a estatuto disciplinar de direito público, como resulta do estatuto aprovado pela Portaria n.º 384/87, de 28 de Abril, em consonância com o estatuto

da empresa (Decreto-Lei n.º 49 368), que não contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, pelo que, tal como este Tribunal entendeu em diversos arestos aquando da aplicação da Lei, de amnistia, n.º 16/86, de 11 de Junho, só podia beneficiar da amnistia da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, se a pena por que foi punido não fosse de maior gravidade do que a de suspensão, nos termos da segunda parte da alínea *gg*) do artigo 1.º desta última lei, não lhe sendo aplicável a amnistia da alínea *ii*) do artigo 1.º da citada Lei n.º 23/91, já que esta é apenas aplicável ao pessoal das empresas públicas cujo regime disciplinar não seja de direito público, havendo uma relação de especialidade entre as alíneas *ii*) e *gg*) citadas.

Vejamos, pois.

Dispunha a alínea *dd*) do artigo 1.º da Lei n.º 16/86, de 11 de Junho, que eram amnistiadas:

«As infracções disciplinares puníveis, directamente ou por remissão, pelo Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, quando a pena aplicável ou aplicada não seja superior a suspensão, e bem assim as infracções praticadas pelos funcionários ou agentes que possuam estatuto especial, quando a sua gravidade não seja superior à das referidas no n.º 1 do artigo 24.º daquele Estatuto.»

Os CTT, que ao tempo dessa lei quer ao tempo da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho (cf., hoje, o Decreto-Lei n.º 87/92, de 14 de Maio), eram uma empresa pública, como resultava do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 49 368, de 10 de Novembro de 1969 — Estatuto dos Correios e Telecomunicações de Portugal.

Os respectivos «servidores» permaneciam, porém, sujeitos ao «poder disciplinar da empresa», nos termos do regulamento respectivo, como resulta do n.º 4 do artigo 26.º desse Estatuto.

Tal regime foi o contemplado na Portaria n.º 13 232, de 24 de Julho de 1950, emitida ao abrigo do n.º 2 do artigo 81.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários Cívicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32 659, de 9 de Fevereiro de 1943, e que teve em vista a adaptação deste Estatuto à especificidade dos serviços telegráficos e telefónicos.

No artigo 30.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, que estabeleceu o regime jurídico das empresas públicas, prescreveu-se:

«O estatuto do pessoal das empresas públicas deve basear-se no regime do contrato individual de trabalho, salvo quanto ao pessoal das empresas que explorem serviços públicos, para o qual, de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º, pode ser definido, em certos aspectos, um regime de direito administrativo, baseado no Estatuto do Funcionalismo Público, com as modificações exigidas pela natureza específica da actividade de cada empresa.»

Nesta conformidade, e ao abrigo também do disposto no n.º 4 do artigo 26.º do citado Decreto-Lei n.º 49 368, foi aprovado o novo Regulamento Disciplinar, anexo à Portaria n.º 248/87, de 28 de Abril.

Lê-se no seu preâmbulo:

«A empresa pública Correios e Telecomunicações de Portugal pode submeter determinados aspectos do seu funcionamento a um regime de direito público.

Um destes aspectos é o exercício do seu poder disciplinar, considerada a importância dos interesses a prosseguir e que se prendem, nomeadamente, com a segurança e o sigilo das correspondências.

Sempre os CTT tiveram a este propósito um regime privativo, mesmo quando faziam parte da administração geral do Estado.

As novas realidades sócio-laborais, designadamente a evolução do direito disciplinar na função pública, criaram a necessidade de alterar o Regulamento Disciplinar no sentido de uma melhor adequação [. . .]»

Não surpreende, assim, que neste Tribunal, face às prescrições desse estatuto especial de direito público, se tenha decidido com regularidade, nomeadamente para efeitos de aplicação da amnistia constante da alínea *dd*) — segunda parte — do artigo 1.º da Lei n.º 16/86, de 11 de Junho (orientação que se sufraga), que é de direito público, constituindo um estatuto especial, o regime disciplinar a que estão submetidos os funcionários dos CTT (cf., por todos, o acórdão do pleno de 11 de Julho de 1991, no recurso n.º 25 326).

Importa reter, contudo, que, nos termos do artigo 1.º desse Regulamento Disciplinar dos CTT, aprovado pela Portaria n.º 347/87, ele é aplicado a «todos os trabalhadores, com excepção dos assalariados» (n.º 1), sendo o regime disciplinar destes últimos «o estabelecido no direito comum do trabalho» (n.º 2).

Nos termos do artigo 6.º, alínea *h*), desse Estatuto, a pena máxima aplicável por infracções disciplinares cometidas por «trabalhadores abrangidos por este Regulamento» é a de despedimento.

E, em conformidade com o exposto e com o disposto no artigo 27.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 49 408, de 27 de Novembro de 1969, essa é também a pena disciplinar máxima para os trabalhadores assalariados dos CTT.

Em ambos os diplomas é prevista a pena disciplinar de suspensão, tal como acontece com o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, onde se prevê a pena disciplinar máxima de demissão — artigo 11.º, n.º 1, alíneas *c*) e *f*).

Pois bem, a Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, veio, nomeadamente, amnistiar infracções disciplinares cometidas até 25 de Abril desse ano.

E, no artigo 1.º, alínea *gg*), reproduzindo quase na íntegra o texto da alínea *dd*) do artigo 1.º da Lei n.º 16/86, amnistiou:

«As infracções disciplinares puníveis pelo Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, directamente ou por remissão, quando a pena aplicável ou aplicada não seja superior a suspensão e, bem assim, as infracções praticadas pelos funcionários ou agentes com estatuto especial, quando a sua gravidade não seja superior à das referidas no n.º 1 do artigo 24.º (suspensão) daquele Estatuto.»

Nesta conformidade, na senda da referida jurisprudência deste Tribunal, igualmente entendemos que os funcionários dos CTT, ou seja, os seus trabalhadores sujeitos no aspecto disciplinar ao estatuto aprovado pela Portaria n.º 348/87, também estão abrangidos pela amnistia da norma constante da alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91.

Quanto a tal conclusão, mas só quanto a ela, estamos com a afirmação da entidade ora recorrente.

Contudo, entendemos ainda, pelas razões aduzidas, que esses mesmos funcionários também estão abrangidos pela amnistia da norma da alínea *ii*) do artigo 1.º da referida Lei n.º 23/91.

Aí se amnistiam:

«As infracções disciplinares cometidas por trabalhadores de empresas públicas ou de capitais públicos, salvo quando constituam ilícito

penal não amnistiado pela presente lei ou hajam sido despedidos por decisão definitiva e transitada.»

Como se vê, nessa norma não se estabelece qualquer distinção para os trabalhadores de tais empresas em função do regime disciplinar a que estão sujeitos (de direito público ou direito privado).

E o teor literal do preceito «trabalhadores de empresas públicas ou de capitais públicos» e «despedidos» revela que se teve em atenção a natureza jurídica da entidade empregadora (empresa pública ou de capitais públicos), e não o regime jurídico da relação laboral ou disciplinar a que se encontram submetidos os seus trabalhadores, sendo certo que, como vimos, no caso dos «trabalhadores» dos CTT, quer para os assalariados quer para os do quadro e sujeitos ao estatuto aprovado pela Portaria n.º 348/87, está prevista a pena disciplinar de despedimento.

Creemos, pois, que o teor literal da norma é decisivo no sentido de que por ela estão abrangidos todos os trabalhadores dos CTT, ainda que punidos disciplinarmente com despedimento, qualquer que seja o regime disciplinar a que estão sujeitos.

Ora, à luz do disposto no artigo 9.º do Código Civil, é a partir da letra ou texto da lei se que deve procurar reconstruir o «pensamento legislativo», ou espírito da lei e, em princípio, há-de optar-se, como sentido da lei, por aquele que melhor condiga com o significado natural e directo das expressões usadas — «o intérprete presumirá que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos correctos» —, a menos que, por razões ponderosas, baseadas noutros elementos de interpretação, se tenha de afastar tal sentido, por não corresponder à solução mais correcta, justa ou razoável. (Cf. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 1987, pp. 188 a 191).

Acresce que se tem entendido, o que temos por correcto, que os diplomas que concedem amnistias, como providências de excepção, que são, devem interpretar-se nos seus precisos termos, sem ampliações nem restrições que neles não venham expressas. (Cf. Pareceres de Procuradoria-Geral da República n.ºs 34/64 e 128/76, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.ºs 142, p. 185, e 272, p. 70, e acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 16 de Março de 1977, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 265, p. 145, e desta Secção de 28 de Junho de 1990, no recurso n.º 17 987).

Assim, importa averiguar se há suporte material justificado para a interpretação restritiva feita pela recorrente quanto à alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, em termos de tal norma apenas ser aplicada aos trabalhadores de empresa públicas sujeitos ao regime disciplinar decorrente da Lei do Contrato Individual de Trabalho, pelo que, relativamente aos trabalhadores dos CTT, dela ficariam excluídos os que, no aspecto disciplinar, estão sujeitos ao estatuto de direito público da citada Portaria n.º 348/87.

Conforme resulta do confronto da alínea *gg*) com a alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, constata-se que a amnistia deste é menos ampla do que amnistia da alínea *ii*), visto que exclui as infracções puníveis ou punidas com penas superiores à de suspensão, no Estatuto Disciplinar, ou de gravidade superior a elas, enquanto a da alínea *ii*) abrange as infracções mais graves, incluindo as que possam dar lugar ou tenham sido motivadas por despedimento.

A amnistia consagrada pela Lei n.º 23/91 é uma amnistia festiva: com o aparente intuito de comemorar o 25 de Abril (os actos amnistiados são os praticados até 25 de Abril de 1991), houve o escopo de estender a um certo número de cidadãos uma expressão de magnanimidade do Parlamento.

Não se vê como esse fim festivo, ou o júbilo pretendido, possa ser maior com a restrição da amnistia defendida pela recorrente quanto ao âmbito subjectivo da norma da alínea *ii*).

Pelo contrário, o fim da lei será alcançado mais amplamente se na alínea *ii*) forem também abrangidos os trabalhadores das empresas públicas sujeitos a regime disciplinar de direito público.

A diferenciação de tratamento de trabalhadores da mesma empresa, resultante do âmbito subjectivo da alínea *ii*) que a entidade recorrente defende, em resultado do regime disciplinar a que se encontram sujeitos, está, pois, em contradição com o fim geral da lei amnistiante.

Por outro lado, tradicionalmente, a amnistia tem-se apresentado como acto jurídico tipicamente orientado para apagar os actos sancionatórios de direito público.

Assim, quando abranja [como realmente abrangeu pela alínea *ii*)] sanções disciplinares desencadeadas por regime disciplinar de direito privado, tais como as previstas no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 49 408, de 21 de Janeiro de 1969, aplicável ao pessoal assalariado dos CTT, então essa intervenção naturalmente que devia fazer-se numa menor escala, com menor abrangência ou extensão, do que em relação às sanções de direito público.

Ora, a posição defendida pela ora recorrente, paradoxalmente, conduziria a um resultado oposto, pois os trabalhadores dos CTT sujeitos a regime disciplinar de direito privado podiam ver amnistiadas as suas infracções punidas com suspensão e com penas de maior gravidade, incluindo a de despedimento, mas já não assim os trabalhadores da mesma empresa sujeitos a estatuto de direito público e que nos termos deste haviam sido igualmente punidos com a pena aí prevista de despedimento, para os quais o limite da gravidade das penas seria o da pena de suspensão.

No sentido que sustentamos, ou seja, de que na alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91 se incluem todos os trabalhadores das empresas públicas, qualquer que seja o seu regime disciplinar, pronuncia-se o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 153/93, de 3 de Fevereiro do corrente ano, no processo n.º 151/92, onde se afirma:

«Do mesmo modo que o Estado entendeu amnistiar certas infracções disciplinares cometidas por agentes administrativos, funcionários ou não funcionários da administração pública, central regional ou local, e por militares [alíneas *gg*) e *hh*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91], entendeu também amnistiar as infracções disciplinares praticadas por trabalhadores do sector público empresarial, sem distinguir ente os que estão sujeitos à Lei do Regime do Contrato Individual de Trabalho e os que estão sujeitos a um regime laboral de direito administrativo [...]

Nesta lei de 1991 há normas amnistiadoras que englobam os trabalhadores da administração directa do Estado e os da chamada administração indirecta [...] por o legislador ter dado prevalência à natureza pública da entidade patronal, em vez de ter valorizado a distinção entre trabalhadores vinculados a empresa do sector público, por regimes laborais de direito administrativo ou de direito privado,

distinção que se reveste de carácter essencialmente técnico ou formal [...]»

Finalmente, quando se não defenda para a interpretação das leis de amnistia a posição acima exposta e que temos como a mais correcta, então sempre se dirá que a excepcionalidade da lei da amnistia, por vezes alegada, só impede a aplicação das suas normas por analogia (artigo 11.º do Código Civil), mas não requer nem justifica a sua interpretação restritiva, e, por outro lado, permite a sua interpretação extensiva, como resulta do mesmo preceito.

Ora, tendo em conta que a amnistia é um acto de benevolência, então, pelo princípio tradicional de «favorabilia amplianda, odiosa restringenda», a interpretação de uma lei de amnistia deve fazer-se extensivamente quanto aos seus destinatários ou pessoas por ela beneficiadas. (Cf., neste sentido, Leal Henriques e Simas Santos, citando A. Carvalho Filho, em anotação ao artigo 126.º do Código Penal).

Em suma, para além de não corresponder ao texto da lei, o entendimento restritivo, defendido pela ora recorrente quanto ao âmbito subjectivo da norma amnistiadora da alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, não tem fundamento material razoável, conduzindo a injustificável tratamento desigual de trabalhadores da mesma empresa pública, pelo que se tem como incorrecto.

Por outro lado, contra o que também sustenta a ora recorrente, não há qualquer relação de especialidade entre as normas amnistiadoras das alíneas *gg*) e *ii*).

Já vimos que é diverso o seu âmbito objectivo, relativo à extensão das infracções por elas abrangidas, e em termos de ser até mais amplo o da alínea *ii*).

Quanto ao feixe de seus destinatários, constata-se que na alínea *gg*) se incluem os funcionários e agentes sujeitos ao Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84 e os funcionários e agentes com estatuto especial; na alínea *ii*) estão abrangidos os «trabalhadores» das empresas públicas ou de capitais públicos, devendo entender-se, como vimos, que naqueles se incluem os que detêm estatuto disciplinar público e os que estão sujeitos a regime disciplinar de direito privado.

Assim, pode acontecer que alguns dos seus destinatários sejam abrangidos por ambas as normas.

É o que acontece com os trabalhadores dos CTT, que estão sujeitos ao estatuto aprovado pela Portaria n.º 348/87.

Tais trabalhadores dos CTT são simultaneamente destinatários das amnistias de ambas as referidas alíneas, pois detêm um estatuto especial administrativo e são trabalhadores de empresa pública.

Mas daí não pode concluir-se que uma das normas é norma geral, constituindo o direito-regra, e a outra seja a norma especial, com disciplina nova e para um círculo mais restrito de pessoas (cf. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e Discurso Legitimador*, pp. 94 e 95).

Não há, pois, entre ambas as normas qualquer relação de especialidade.

E estando aqueles trabalhadores abrangidos por ambas as normas, naturalmente deve preferir-se, em cada caso, a aplicação da norma que mais amplamente os beneficia quanto aos efeitos amnistiadores das respectivas infracções, ou seja, a que nesse aspecto lhes é mais favorável.

Face a tal conclusão importa averiguar se, no caso, a aplicação da alínea *ii*) conduz a resultado mais favorável para o ora recorrido, uma vez que nessa alínea se estabelecem duas ressalvas ou pressu-

postos negativos da amnistia das infracções disciplinares já punidas com pena de despedimento:

Não constituir a infracção ilícito penal não amnistiado pela Lei n.º 23/91;

Não haver o trabalhador sido despedido por decisão definitiva e transitada.

Ora, os factos descritos em supra *ii, B*) indiciam ilicitude criminal que, mesmo que quando provada em processo criminal, estaria abrangida pela previsão do tipo legal de crime de abuso de confiança — artigo 300.º, n.º 1, do Código Penal —, de valor máximo de 58 195\$, e, portanto, amnistiada, *ex vi* da alínea *f*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, uma vez que os benefícios patrimoniais intentados obter ou obtidos pelo ora recorrido não ultrapassaram globalmente o montante de 200 000\$.

Por outro lado, como acima se especificou em supra *ii, D*), o ora recorrido impugnou contenciosamente o acto punitivo dentro do prazo de dois meses, legalmente fixado [artigo 28.º, n.ºs 1, alínea *a*), e 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos], e quando entrou em vigor a Lei, de amnistia, n.º 23/91, de 4 de Julho, tal recurso estava ainda pendente.

Como se entendeu no já referido Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 153/93, de 3 de Fevereiro do corrente ano, pp. 41 e 47, a ressalva final da alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, «salvo [...] quando hajam sido despedidos por decisão definitiva e transitada» pretende abranger «apenas as sanções de despedimento firmes», em virtude de «decisão definitiva e transitada», ou seja, «aquelas que, por um lado, são insusceptíveis de qualquer reclamação ou recurso hierárquico e, por outro lado, não podem ser judicialmente modificadas [...]»

No caso *sub judice*, o acto punitivo não se havia firmado como caso decidido e podia vir a ser anulado no já então pendente recurso contencioso.

Desta feita, no caso, não ocorrem as circunstâncias impeditivas previstas na parte final da alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91.

Pelo exposto, constatando-se que pelo ora recorrido não foi feito uso da faculdade que lhe era concedida no artigo 9.º da Lei n.º 23/91 [supra *ii, E*)], não merece censura a decisão do Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, ora impugnada, enquanto, por aplicação ao caso da alínea *ii*) do artigo 1.º daquela lei, julgou extinta a instância por impossibilidade superveniente da lide.

Em conformidade, nega-se provimento ao presente recurso jurisdicional.

Sem custas.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (vencido, conforme voto de vencido que junto em separado). — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Voto de vencido

No projecto de acórdão que, como relator, elaborei concluí no sentido da concessão de provimento ao recurso, revogando em consequência a sentença, pelo que os autos teriam de baixar ao Tribunal Administrativo de Círculo para que conhecesse do mérito do recurso

se a tanto nada mais obstasse. Esta conclusão baseava-se no facto de ter entendido, seguindo aliás o que para um caso similar foi decidido pelo acórdão de 10 de Dezembro de 1992, no recurso n.º 31 181, que a situação do recorrido, como funcionário dos CTT, era reconduzível à alínea *gg*) e não à alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho. Ora, como aquela primeira alínea não prevê uma amnistia de infracções a que corresponda pena aplicável ou aplicada superior à de suspensão, não podia o ora recorrido beneficiar de tal medida, já que foi punido com a pena de despedimento. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Recurso hierárquico. Local de apresentação da petição.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Tendo o despacho contenciosamente impugnado indeferido por extemporaneidade o recurso hierárquico, sem entrar na análise da matéria de fundo, no recurso contencioso apenas se poderá averiguar se o recurso hierárquico foi ou não tempestivamente interposto.*
- 2 — *Só a apresentação da petição do recurso hierárquico perante a entidade que proferiu o acto recorrido ou perante a autoridade a quem o recurso hierárquico é dirigido assume relevo para se determinar se tal recurso foi ou não interposto em tempo.*
- 3 — *Se a petição for apresentada noutra local — mesmo que seja aquele onde se procedeu à notificação do despacho em causa —, só terá relevância para se considerar o recurso hierárquico tempestivamente interposto se, remetida a uma das entidades acima referidas, ali der entrada dentro do prazo previsto na lei.*

Recurso n.º 31 126, em que são recorrente José Quintas da Rocha e recorrido o Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

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

1 — José Quintas da Rocha, casado, professor QND do 8.º grupo A da Escola Secundária de Castelo de Paiva, residente no lugar do Passal, freguesia de Sobrado, concelho de Castelo de Paiva, interpôs recurso contencioso do despacho do Sr. Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário de 17 de Junho de 1992, que indeferiu o recurso hierárquico do despacho do Sr. Director Regional do Norte de Educação de 18 de Março do mesmo ano, que aplicara ao recorrente a pena de suspensão graduada em 30 dias.

Sintetizando as considerações constantes da petição de recurso, o recorrente concluiu o seguinte:

«38.º O recurso hierárquico interposto foi apresentado atempadamente e dentro do prazo legalmente estabelecido;

39.º Não pode dar-se por cometida pelo recorrente qualquer ‘falta’, por isso que não se configuraram os elementos essenciais do quadro legal sob a égide de que foi punido;

40.º Violadas se mostram, pois e entre outras, as disposições dos artigos 11.º, n.º 1, alínea *c*), 12.º, n.º 4, 24.º e 75.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local — Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Nestes termos e nos mais de direito, deve ser julgado procedente o alegado e, em consequência, anulado o despacho do Sr. Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário de 17 de Junho de 1992, revogando-se a decisão aí proferida e dando-se sem efeito a pena de suspensão aplicada ao recorrente, tudo com as legais consequências.»

Respondendo ao recurso, a autoridade recorrida disse que o mesmo se desenvolvia em duas partes distintas:

«A primeira, até ao artigo 9.º, inclusive, respeita ao indeferimento do recurso hierárquico por extemporaneidade;

A segunda, remanescente do articulado, respeita à questão de fundo, aos factos sindicados no processo disciplinar e instrução deste.»

E sustenta aquela autoridade que esta «segunda parte não tem aqui cabimento, uma vez que se for julgado legal o despacho de indeferimento do recurso hierárquico, isso significa que está precludido o direito de recurso do arguido»: mas se, ao contrário, «for julgado ilegal e anulado o aludido despacho, a execução desse julgado significa que se tem de analisar de fundo a decisão punitiva, o que ainda não teve lugar».

Em alegações finais, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«A) O recurso hierárquico foi apresentado a quem tinha competência para o receber e dentro do prazo legalmente estabelecido;

B) Não se mostram cometidas pelo recorrente as ‘faltas’ a ele imputadas na acusação, não se configurando os elementos essenciais do quadro legal sob a égide de que foi punido;

C) Violado se mostra no despacho recorrido pois, e além do mais, o disposto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e nos artigos 75.º, n.º 3, 3.º, 11.º e 12.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.»

A autoridade recorrida também alegou, mantendo a posição expressa na resposta.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu depois o seguinte parecer:

«Visto.

O *thema decidendum* não poderá deixar de ser identificado pelo conteúdo do acto recorrido. Ora, tendo sido, através do acto impugnado contenciosamente, decidido que o recurso hierárquico havia sido interposto fora de prazo, será naturalmente esta pronúncia que delimitará o objecto do presente recurso, sendo por isso estranhos ao *thema decidendum* as questões vertidas nas conclusões B) e C) da alegação de recurso.

É a pronúncia quanto à extemporaneidade na interposição do recurso hierárquico tem como implícita a ideia (que mereceu depois

algum desenvolvimento na resposta ao presente recurso) de que a apresentação da petição de recurso deverá ser feita, no prazo de 10 dias (cf. o disposto no n.º 3 do artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 24/84), ou perante a autoridade que proferiu o acto ou perante a entidade perante quem se recorre, não passando a entrega de tal petição perante outra entidade (no caso, a escola onde o recorrente prestara serviço) de mero acto material, sem qualquer significação jurídica, concretamente no plano da tempestividade do recurso.

E parece-nos que assiste inteira razão a tal ponto de vista. Na verdade, a controvérsia sobre tal questão e que o estatuído, designadamente, nos artigos 52.º, § 3.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, alimentava, parece-nos sem razão de ser face ao que se prevê através do artigo 34.º, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), preceituando que a ‘petição pode ser apresentada *perante o autor do acto recorrido* ou perante a *autoridade* a quem seja dirigida’, sendo certo não se estabelecer quanto aos recursos hierárquicos a possibilidade de ‘apresentação da petição’ perante outra instância, à semelhança do que se estabelece, quanto aos recursos contenciosos, através do artigo 35.º daquela diploma.

E a situação não foi alterada pelo Código do Procedimento Administrativo, onde se estabeleceu a possibilidade de interposição de recurso hierárquico apenas perante as mesmas entidades referidas no citado preceito da LPTA (cf. o n.º 3 do artigo 169.º).

Somos, pois, de parecer que não merece provimento o recurso interposto.»

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Em matéria de facto com interesse para a decisão apura-se o seguinte:

a) Na sequência de processo disciplinar instaurado ao recorrente, foi-lhe aplicada, por despacho do Sr. Director Regional de Educação do Norte de 18 de Março de 1992, a pena de suspensão, graduada em 30 dias (fl. 9 do processo instrutor — 1.º volume);

b) Este despacho foi notificado ao recorrente no dia 30 de Março de 1992, no gabinete do conselho directivo da Escola Secundária de Castelo de Paiva (fl. 8 do processo instrutor — 1.º volume);

c) Em 9 de Abril de 1992, o recorrente apresentou, na mesma Escola Secundária, um requerimento dirigido ao Sr. Ministro da Educação, no qual declarava interpor recurso para essa entidade, nos termos do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar, do mencionado despacho de 18 de Março de 1992 do Sr. Director Regional de Educação do Norte (fl. 4 do processo instrutor — 1.º volume);

d) No dia 29 de Maio de 1992 foi prestada pelo gabinete jurídico da Inspeção-Geral de Educação a informação n.º 147/GJ/92, do seguinte teor:

«*Assunto: Recurso hierárquico do professor da Escola Secundária de Castelo de Paiva José Quintas da Rocha.*

1 — Em decisão de processo disciplinar, proferida pelo Sr. Director Regional de Educação do Norte em 18 de Março de 1992, foi aplicada a este docente a pena disciplinar de suspensão graduada em 30 dias.

2 — É deste despacho punitivo que vem o presente recurso, mas fora de prazo.

3 — De harmonia com o disposto no artigo 75.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar e no artigo 34.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 267/85,

de 16 de Julho, a petição de recurso deve ser apresentada no prazo de 10 dias perante a entidade *a quo* ou perante a entidade *ad quem*.

4 — Tendo o recorrente sido notificado em 30 de Março de 1992 e a petição de recurso entrado no serviço da entidade *a quo* em 10 de Abril de 1992, estava já ultrapassado o prazo legal de recurso.

5 — Assim, deve o presente recurso ser indeferido liminarmente por extemporaneidade.» (Fls. 7 e 8 do processo principal e 2 e 3 do processo instrutor — 1.º volume);

e) Sobre essa informação foi exarado em 17 de Junho de 1992, pelo Sr. Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, o seguinte despacho: «Concordo e indefiro.» (Fls. 7 e 9 do processo principal e 1 e 2 do processo instrutor — 1.º volume);

f) É este despacho que constitui o objecto do presente recurso contencioso.

3 — Como se vê da descrição da matéria de facto que antecede, o despacho contenciosamente impugnado foi proferido na sequência de recurso hierárquico de um acto que aplicou uma pena disciplinar de suspensão.

Simplemente, aquele despacho não chegou a entrar na análise da matéria de fundo do recurso hierárquico, uma vez que, entendendo que tal recurso tinha sido interposto fora de prazo, logo o indeferiu por extemporaneidade.

Sendo este o conteúdo do despacho contenciosamente impugnado, no presente recurso apenas se poderá averiguar se o recurso hierárquico foi ou não tempestivamente interposto, não se podendo conhecer da questão de fundo, pelo que são impertinentes as conclusões formuladas pelo recorrente a esse respeito.

Só em momento posterior, e se for dado provimento ao presente recurso contencioso, é que a autoridade recorrida terá de decidir a questão de fundo do recurso hierárquico para ela interposto, podendo seguir-se eventualmente um novo recurso contencioso.

Mas neste momento, repete-se, só há que saber se o recurso hierárquico foi ou não tempestivamente interposto.

4 — O n.º 3 do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, estabelece o prazo de 10 dias para a interposição de recurso hierárquico do despacho punitivo.

Quanto à entidade a quem deve ser apresentada a respectiva petição, e perante as dúvidas que se suscitavam em face da redacção do § 3.º do artigo 52.º do Regulamento deste Tribunal, o artigo 34.º, alínea *a*), da LPTA veio dispor que «a petição pode ser apresentada perante o autor do acto impugnado ou perante a autoridade a quem seja dirigida, no prazo de um mês, se outro não for especialmente fixado».

Preveem-se, portanto, apenas dois locais para a apresentação das petições de recursos hierárquicos: ou perante a entidade que proferiu o acto recorrido, ou perante a autoridade a quem o recurso hierárquico é dirigido.

Assim, só a entrada da petição num desses locais assume relevo para se determinar se o recurso hierárquico foi ou não interposto em tempo.

Admite-se, no entanto, que a petição possa ser apresentada noutra local, mas, nesse caso, só terá relevância para se considerar o recurso hierárquico tempestivamente interposto se, remetida a uma das en-

tidades acima referidas, ali der entrada dentro do prazo previsto na lei.

Isto, porém, não aconteceu no caso em apreciação: é que, tendo o recorrente sido notificado do despacho punitivo no dia 30 de Março de 1992, a petição do recurso hierárquico só deu entrada no serviço da entidade *a quo* no dia 10 de Abril seguinte, portanto já depois de esgotado o prazo de 10 dias previsto no n.º 3 do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar.

É certo que tal petição foi apresentada na Escola onde o recorrente prestava serviço, e também onde foi notificado do despacho punitivo, dentro daquele prazo de 10 dias, mais precisamente no dia 9 de Abril de 1992.

Mas como o autor do despacho punitivo foi o Sr. Director Regional de Educação do Norte, era perante ele — ou perante o Sr. Ministro da Educação, a quem o recurso hierárquico foi dirigido — que a respectiva petição tinha de ser apresentada dentro do referido prazo de 10 dias, o que, repete-se, não aconteceu.

Não pode aceitar-se a tese do recorrente, de se dar relevância ao local da notificação do despacho punitivo, pois isso significaria criar, sem previsão legal, um novo local para a apresentação das petições de recursos hierárquicos, a acrescer aos dois expressamente previstos no já citado preceito da LPTA, coincidente, aliás, com o Código do Procedimento Administrativo, em cujo artigo 169.º, n.º 3, se dispõe que «o requerimento de interposição do recurso (hierárquico) pode ser apresentado ao autor do acto ou à autoridade a quem seja dirigido».

5 — Em face do exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa*. — Fui presente, *Maria Angélica Domingues*.

Acórdão de 20 Maio de 1993.

Assunto:

Direitos fundamentais. Princípio da igualdade. Acto administrativo. Nulidade e anulabilidade. Rejeição do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A ilegalidade do acto administrativo é, em regra, geradora de anulabilidade.*
- 2 — *São porém nulos os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental — artigo 133.º, n.º 1, alínea d), do Código do Procedimento Administrativo.*
- 3 — *Os actos que ofendam garantias dos cidadãos resultantes dos princípios constitucionais da igualdade (artigo 13.º da Constituição), proporcionalidade, justiça e imparcialidade*

idade (artigo 266.º, n.º 2, do mesmo diploma) geram também nulidade desde que a ofensa seja grave ou grosseira.

4 — *Não ofende, pelo menos de modo grosseiro ou grave, o princípio da igualdade, não gerando por isso nulidade, o exame universitário que o júri mandou gravar, contra a vontade do examinando e contra os hábitos da escola, sendo certo que existia um litígio entre aquele e o aluno, que dera já origem, a vários recursos contenciosos e a sucessivas repetições da prova.*

5 — *Foi assim correctamente rejeitado o recurso contencioso, apresentado muito para além do prazo previsto no artigo 28.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*

Recurso n.º 31 520, em que são recorrente João Manuel da Silva Leitão Ribeiro e recorrido o júri de exame de Radiologia e Anatomia Radiológica. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I — João Manuel da Silva Leitão Ribeiro interpôs, em 15 de Novembro de 1991, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso do acto do júri que procedeu ao seu exame de Radiologia e Anatomia Radiológica, realizado em 2 de Novembro de 1989 na Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa.

Aduziu:

Frequentou o 4.º ano da Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa no ano lectivo de 1988-1989;

Realizou na época normal de Junho os exames desse ano curricular, entre eles o da cadeira de Radiologia e Anatomia Radiológica, no qual reprovou;

Na época de recurso apresentou-se de novo a exame;

Que ocorreu em 12 de Outubro;

De forma irregular, visto que decorreu à porta fechada e sem constituição do júri;

Pediu a realização de novo exame, o que foi atendido;

Realizou-se novo exame em 2 de Novembro.

Pede se declare nulo o acto então realizado, porque foi irregular a constituição do júri e foi violado o princípio constitucional da igualdade, por se ter procedido à gravação do seu exame, caso único na Escola, acusando ainda o júri de violação do princípio da imparcialidade e novamente do princípio da igualdade devido a procedimentos discriminatórios que a seguir menciona.

O processo seguiu os seus termos, tendo a final o M.º Juiz rejeitado o recurso por extemporaneidade, inclusive na parte em que se diz violado o princípio da igualdade, por considerar que mesmo nessa parte o acto só pode padecer de anulabilidade.

II — Incoformado, interpôs o impugnante recurso jurisdicional, tendo alegado:

1) Não foi a reprovação que impugnou mas a deliberação prévia do júri de mandar gravar o exame do recorrente, sem consentimento deste;

2) Porque essa atitude visou apenas o recorrente, foram violados os artigos 13.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa;

3) Violação que gera nulidade do acto e não apenas anulabilidade, como entendeu o M.^{mo} Juiz *a quo*;

4) Face ao artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), que considera nulos designadamente os actos que ofendem o conteúdo essencial de um direito fundamental, terá de ser alterado o decidido;

5) O recurso contencioso foi tempestivo, pelo que a sentença deve ser revogada.

Neste Tribunal, o digno magistrado do Ministério Público lavrou parecer no sentido da negação do provimento, aderindo à argumentação da sentença, que segue de resto a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Administrativo.

III — *Matéria de facto* fixada na sentença:

A) Em 2 de Novembro de 1989, o recorrente, que frequentara o 4.º ano da Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa, foi submetido a exame na cadeira de Radiologia e Anatomia Radiológica;

B) O júri era presidido pelo professor da disciplina, Armando Santinho da Cunha, e integrado pelo professor Humberto Ferreira da Costa e pela assistente convidada da disciplina, Maria Leonor Matoso Teixeira de Melo Batista de Sousa;

C) O júri deliberou proceder à gravação do exame do recorrente, sem o consentimento deste, aplicando-lhe exclusivamente a ele este procedimento;

D) Era habitual permitir aos alunos a escolha de 1 *slide* entre 200, tendo ao recorrente sido facultada a escolha de 1 entre 5;

E) O exame do recorrente foi de cerca de 60 minutos, enquanto as provas dos restantes alunos variaram entre os 20 e os 30 minutos.

IV — *Conhecendo do recurso jurisdicional*.

Face às alegações do recurso jurisdicional, temos que neste momento o recorrente põe só em causa a gravação do exame, que considera violação dos artigos 13.º (princípio da igualdade) e 266.º da Constituição.

O n.º 2 deste último artigo prescrevia (redacção de 1982):

«Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar com justiça e imparcialidade no exercício das suas funções.»

É significativamente diferente a redacção actual:

«Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.»

Entraram portanto no preceito os princípios da igualdade e da proporcionalidade.

Nos termos do artigo 28.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, é de dois meses o prazo de recurso contencioso de actos anuláveis, uma vez que o recorrente reside no continente.

A entender-se que a violação dos preceitos constitucionais citados só gera anulabilidade, a sentença recorrida não merece reparo. Mas será de facto assim?

Trata-se de uma *vexata quaestio*.

Este Tribunal tem propendido maioritariamente para a posição acolhida na sentença.

Citam-se apenas, entre outros, os acórdãos de 14 de Abril, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 330, p. 745, de 23 de Outubro de 1990 (pleno), in *Acórdão Doutrinários*, n.º 350, p. 243, e de 30 de Janeiro de 1992, recurso n.º 28 087.

A doutrina tem defendido maioritariamente a sanção da nulidade — v. referência no acórdão do pleno.

Há quem defenda porém a solução oposta, isto é, a da anulabilidade — v. Rui Medeiros, in *O Direito*, n.º 121, vol. III, p. 509.

Pedro Maria Godinho Vaz Patto, in «Documentação e direito comparado» (*Boletim do Ministério da Justiça*), n.º 33-34, p. 491 e segs., defende a sanção de nulidade mas traça larga panorâmica das opiniões defendidas sobre o assunto, algumas inclinando-se para a anulabilidade.

Citando Canotilho, escreve: «As leis violadoras do núcleo essencial dos direitos fundamentais e inquestionavelmente as violadoras dos direitos à vida e à integridade pessoal são leis inexistentes, o que leva a que os agentes administrativos se possam deparar com o direito de resistência dos particulares (artigo 21.º da Constituição da República).».

João Caupers (continuamos seguindo o mesmo estudo) defende uma solução diferenciada.

Caso o Tribunal Constitucional se tenha pronunciado pela constitucionalidade, deve a mesma presumir-se.

Quanto aos diplomas sujeitos a fiscalização preventiva, o não exercício dessa faculdade, indiciando a inexistência de dúvidas da parte do Presidente da República, levará normalmente a idêntica presunção.

Vieira de Andrade defende a prevalência da regra constitucional quando a inconstitucionalidade for evidente.

Ao tempo em que foi praticado o acto não estava ainda em vigor o CPA.

Nada impede no entanto que hoje nos socorramos das suas normas para melhor compreender regras duvidosas, prática recomendada por Vaz Serra (*Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 103.º, p. 235, nota).

No elenco dos actos nulos (artigo 133.º do CPA) figuram hoje «os actos que ofendem o conteúdo essencial de um direito fundamental» [n.º 2, alínea *d*)].

Em nota a esse preceito, escrevem Freitas do Amaral, J. Caupers, J. Martins Claro, J. Raposo, Pedro Siza Vieira e Vasco Pereira da Silva (edição da Almedina):

«Das alíneas *c*) e *d*) constam as nulidades por natureza.

Isto é, as ditas nulidades por natureza, infelizmente nunca reconhecidas pela nossa jurisprudência, passam a ser nulidades por determinação da lei.

Está em aberto, quanto à fixação dos seus contornos, um trabalho de elaboração jurisprudencial particularmente relevante no caso da alínea *d*) do n.º 2: entendemos nomeadamente que a expressão ‘direitos fundamentais’ só abrange neste artigo os ‘direitos, liberdades e garantias’ e direitos de natureza análoga, excluindo os ‘direitos económicos, sociais e culturais’ que não tenham tal natureza.»

Dissertando já sobre este novo preceito, defende o M.^{mo} Juiz na sentença recorrida uma ideia de ponderar:

As garantias resultantes dos princípios constitucionais de igualdade, proporcionalidade e justiça não foram equiparadas a direitos fundamentais para os efeitos do normativo em questão.

Deliberadamente, o legislador não lhes faz referência.

Não é correcto falar-se de conteúdo essencial de garantias constitucionais.

Ou se verificam ou não os pressupostos da violação do princípio garantístico, não podendo distinguir-se nele uma parte central enformadora, vertebral, e uma parte circunstancial.

Assim, só os direitos fundamentais propriamente ditos estarão incluídos no preceito.

Os actos que ofendam garantias dos cidadãos, como os constantes dos artigos 13.º e 266.º da Constituição da República, caem na regra do artigo 135.º do CPA — anulabilidade.

Se bem repararmos, o artigo 133.º, n.º 2, alínea *d*), do CPA não pode decidir em definitivo a querela, pela singela razão de que não tem dignidade constitucional.

A posição do M.^{mo} Juiz, digna de ponderação, continuará certamente a ter a oposição dos que defendem a aplicação directa do artigo 13.º, por força do artigo 18.º

É que o artigo 13.º está já inserto na parte I — Direitos e deveres fundamentais.

Segundo parece, o artigo 133.º, n.º 2, alínea *d*), acolheu a ideia sugerida por Gomes Canotilho — *v. supra* —, que, supomos, não vai apenas no sentido defendido na sentença.

Mas será mesmo de seguir a posição «maximalista» de bastar a invocação do artigo 13.º ou de um dos outros princípios referidos no artigo 266.º para que se considere o acto passível de nulidade e tenha de dar-se seguimento ao recurso?

Supomos que o melhor caminho não será esse.

Sérvulo Correia (*Noções* . . . , p. 361) e Vieira de Andrade (*loc. cit.*) mostram-se receosos das consequências.

Mas também admitimos que existam casos em que, não infringido embora algum dos direitos fundamentais, o acto se mostre inquinado de grosseira ou grave violação de algum dos princípios referidos no artigo 266.º (igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade).

Admitimos que a evidência ou a gravidade da infracção reclame em tais hipóteses a sanção da nulidade.

Seguimos, assim, uma ideia de Vieira de Andrade, que a atribui também a Rogério Soares — *O Dever da Fundamentação* . . . , pp. 289 e 292.

Não é uma orientação fácil para os tribunais, que assim terão a responsabilidade de em cada caso avaliar o acto, à luz da Constituição e da lei, fazer navegação em águas profundas, sempre arriscada.

Um juiz não pode, porém, escolher os caminhos mais curtos e fáceis [. . .]

Nem a Administração, aliás, o poder fazer — *v.*, por exemplo, o acórdão deste Tribunal de 24 de Maio de 1988, processo n.º 22 402, onde se considera não poder aquela subtrair-se a aplicar a lei, sob pretexto da sua inconstitucionalidade, assim não sendo, porém, no domínio dos direitos, liberdades e garantias, quando a inconstitucionalidade for flagrante e manifesta.

Postas as premissas à luz das quais decidiremos, vejamos o caso dos autos.

Ao efectuar-se o exame de 2 de Novembro de 1989, existia já entre a Escola e o recorrente um litígio que deu causa a dois processos contentiosos, para além deste — *v. fl. 14*.

A atitude do júri tem de entender-se neste contexto.

A desigualdade de que o recorrente se queixa consiste em ter sido gravado o exame, contra a sua vontade e contra o habitual.

Socorramo-nos mais uma vez da lei nova.

O artigo 5.º do CPA dá uma definição de igualdade que não está longe do conceito que tem sido seguido, nomeadamente pela jurisprudência do Tribunal Constitucional.

A Administração não pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.

Sobre o artigo escrevem os referidos anotadores:

«O princípio da igualdade implica o tratamento igualitário de todos os particulares nas relações administrativas, não podendo uns ser privilegiados em detrimento de outros.

O princípio da igualdade deve ser entendido de uma forma substancial e não apenas formal, implicando tratamento igual das situações iguais e tratamento diferenciado das situações diferentes.»

Neste caso, dada a situação litigiosa pretérita, compreende-se a atitude do júri.

Podemos admitir que terá pensado apenas em documentar o decurso do exame, para poder defender-se na hipótese de novo recurso.

Nem se diga que assim foi prejudicado o recorrente.

Não seria forçosamente assim.

A gravação, também para ele, poderia ser útil na hipótese de recurso.

A diferença de procedimento por parte do júri tem pois uma explicação aparente, que, à partida, parece excluir intuítos persecutórios.

Estamos pelo menos longe de uma situação de grosseira ou grave situação de desigualdade passível de ser sancionada com a nulidade.

Não merece assim censura o M.^{mo} Juiz ao rejeitar o recurso por extemporaneidade.

V — Em face do exposto, *acordam* os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso jurisdicional.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 15 000\$.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Rui Vieira Miller Simões* (votei a conclusão por entender que o acto recorrido é meramente anulável, não sendo aplicável ao caso o disposto no artigo 133.º do CPA ao tempo ainda não em vigor; mas ainda que o fosse, o princípio da igualdade não integra um direito fundamental para o efeito daquele preceito). — *Fui presente, Jorge de Sousa*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Abono de ajudas de custo. Funcionário municipal. Domicílio necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos termos do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, a residência oficial para efeito de abono de ajudas de custo é a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.*
- 2 — *O domicílio necessário no caso de um funcionário municipal cuja actividade abrange todo o território do município é a periferia da localidade da respectiva sede, onde o funcionário faz a marcação pontográfica de entrada e saída, aí recebendo dos seus superiores hierárquicos as ordens e instruções de serviço que comportam deslocações a outros pontos do município para executar trabalhos por conta da entidade empregadora.*
- 3 — *Relativamente a essas deslocações em serviço, fora do seu domicílio necessário, tem o funcionário direito a abono de ajudas de custo nos termos definidos no citado Decreto-Lei n.º 519-M/79.*

Recurso n.º 31 770, em que são recorrente a Câmara Municipal de Castelo Branco e recorrido José Manuel Mateus Pereira. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Manuel Mateus Pereira, residente em Castelo Branco, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra recurso contencioso de anulação contra o acto de indeferimento tácito da Câmara Municipal de Castelo Branco (CMCB) que recaiu sobre o requerimento que apresentou em 18 de Outubro de 1991.

Por sentença de 22 de Outubro de 1992 foi dado provimento ao recurso e anulado o acto recorrido por vício de violação de lei.

Inconformada, recorre a CMCB produzindo alegações, que assim terminam:

1.ª O domicílio necessário dos funcionários e agentes que não têm local certo de exercício de funções é o local onde se situa o centro da actividade funcional desde que aí estejam colocados com carácter de permanência;

2.ª *In casu*, o trabalhador não está colocado com carácter de permanência na localidade onde se situa o centro da sua actividade profissional;

3.ª Daí que a resolução jurídica da questão não possa ser resolvida pela subsunção do caso ao n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro;

4.ª Na ausência de força vinculativa geral de despacho conjunto ministerial, a lacuna da lei deverá ser integrada nos termos do disposto no artigo 87.º do Código Civil.

Não houve contra-alegações e o Ex.ºmº Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido da revogação da sentença, por entender que o domicílio necessário do recorrente, ora recorrido, era a periferia da zona geográfica onde presta funções, ou seja, da área do concelho de Castelo Branco e não da respectiva sede.

Factos assentes:

A) O recorrido exerce funções como serralheiro civil do município de Castelo Branco;

B) No exercício dessas funções foi-lhe distribuído serviço para ser executado na área do concelho, em conformidade com os boletins que fez entregar nos serviços da CMCB;

C) Apresentou os boletins respectivos em 17 de Outubro de 1991 nos serviços municipais;

D) O recorrido apresenta-se diariamente na sede do concelho, onde faz a marcação pontográfica, aí recebendo ordens e instruções e lhe é distribuído o serviço diário.

Análise jurídica:

A questão que se coloca é a da interpretação do conceito de «residência oficial», constante do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, para o efeito de se averiguar qual seja essa residência no caso de um funcionário que, como o recorrido, exerce as suas funções profissionais em toda a área do município em causa.

A questão foi recentemente tratada no acórdão de 22 de Abril de 1993, recurso n.º 31 771, para um caso idêntico ocorrido precisamente com a mesma autarquia, em termos que merecem a nossa anuência e por isso de perto e seguiremos, dispensando assim maiores desenvolvimentos.

O Decreto-Lei n.º 519-M/79 veio estabelecer normas relativas a abono de ajudas de custo pelas deslocações em serviço público no território nacional por parte dos funcionários, entre outros, da administração central, local e regional, preceituando o seu artigo 1.º, n.º 1, que os mesmos têm direito ao referido abono quando deslocados da sua residência oficial por motivo de serviço.

O conceito de «residência oficial» é fixado no artigo 2.º nestes termos:

«1 — Considera-se residência oficial, para efeitos de abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.

2 — O domicílio necessário é determinado pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço, por aquele onde exercer as respectivas funções, se for colocado noutra local, ou, não havendo local certo, por aquele onde se situe o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência e ainda pelo estabelecido em lei especial.»

Na óptica da CMCB, não tendo o recorrido lugar certo de exercício de funções nem estando colocado em permanência em localidade que possa ser considerada centro da sua actividade funcional, o seu domicílio necessário é constituído por toda a área do município, não tendo assim direito ao recebimento de quaisquer ajudas de custo dentro desse limite territorial. Idêntico é o entendimento do Ex.ºmº Magistrado do Ministério Público.

A residência oficial para efeitos do abono de ajudas de custo é, como estabelece o artigo 2.º, n.º 1, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário. Ele tem, pois, a obrigação e também o direito de estabelecer a sua residência numa localidade cujo perímetro delimitará assim o seu domicílio necessário. Esta é a norma geral que se consigna naquele preceito.

Depois para a determinação em concreto dessa localidade, portanto, como norma de desenvolvimento de tal princípio, surge o n.º 2 daquele artigo.

Será a localidade onde o funcionário tomou posse do cargo se aí ficou a prestar serviço, mas também poderá ser qualquer outra onde exerce efectivamente as suas funções; ou, não havendo lugar

certo, como acontece no caso em apreço, aquele onde se situar o centro da sua actividade funcional desde que aí esteja colocado com carácter de permanência.

Com esta norma o legislador teve em vista flexibilizar a fixação do domicílio necessário dos funcionários de acordo com o centro da sua actividade funcional e não diluir o conceito por todo o território onde se possa estender essa actividade, retirando-lhe toda a racionalidade.

Obrigado o servidor da entidade pública a deslocar-se regularmente, no desempenho das suas funções, para fora do perímetro da localidade onde estabeleceu residência por aí se situar o núcleo fundamental do seu trabalho ou a sede da entidade empregadora onde esta lhe emite as ordens de serviço, mal se compreenderia que lhe fosse negado tal abono precisamente baseado na regularidade dessas deslocações quando ele lhe seria sem dúvida creditado se, porventura, elas tivessem carácter meramente ocasional.

Seria este o resultado absurdo a que se chegaria na interpretação do preceito que é feita pela recorrente. A argumentação que desenvolve não tem consistência suficiente para inverter o sentido da decisão que foi tomada pelo Tribunal Administrativo de Círculo.

O facto de o recorrido não ter um local certo para efectivar a sua actividade não é decisivo, já que é na sede do concelho que ele faz a marcação pontográfica de entrada e saída, aí recebendo dos seus superiores hierárquicos as ordens e instruções do serviço que comporta deslocações a outras localidades do município para executar trabalhos por conta da CMCB. Este circunstancialismo basta para se considerar a situação do recorrido subsumível à previsão do n.º 2 do artigo 2.º, citado, e que o centro da sua actividade funcional se situa na sede do município, com carácter de permanência.

Mesmo que se admitisse a existência de uma lacuna por se entender que a letra do trecho legal «centro da sua actividade funcional desde que aí esteja colocado com carácter de permanência» não abrangeria a situação do recorrido, nem por isso deixaria de se impor a aplicação desse mesmo preceito por analogia.

Haveria então que fixar, pelas razões apontadas, numa localidade a residência oficial do funcionário, ao critério legal da permanência da actividade funcional sempre equivaleria a da mencionada marcação pontográfica de entrada e saída de serviço e do recebimento de ordens e instruções dos superiores hierárquicos.

Acresce que o abono de ajudas de custo se destina a compensar ou indemnizar os funcionários pelas despesas acrescidas que lhes advêm das deslocações em serviço a zonas fora da sua residência oficial, o que mais corrobora a decisão a que se chegou.

E mesmo que aconteça, como a CMCB afirma, que o recorrido é transportado em viaturas do município, daí não lhe advirá qualquer benefício, pois nessa parte não haverá lugar aos respectivos abonos, uma vez que a prestação é fornecida em espécie pela entidade empregadora (artigo 7.º, n.º 5, do mesmo decreto-lei).

Resta dizer que a doutrina oposta constante do despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano e da Reforma Administrativa de 26 de Janeiro de 1983, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Fevereiro de 1983, não oferecendo qualquer argumento em favor da tese que consagra, não tem a potencialidade de se impor, com eficácia externa, como fonte de direito, ainda que sob a forma

de norma interpretativa, por a tanto se opor o disposto no n.º 5 do artigo 115.º da Constituição da República.

Improcedem todas as conclusões da alegação da recorrente e, por isso, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Não são devidas custas.

— Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *José Anselmo Dias Rodrigues*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Abono de ajudas de custo. Funcionário municipal. Domicílio necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Para efeito de abono ajudas de custo, nos termos do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, o domicílio necessário de um funcionário municipal, cuja actividade abrange todo o território do município, mas que na sede deste faz a marcação pontográfica de entrada e saída de serviço, aí recebendo dos seus superiores hierárquicos as ordens e instruções de serviço que comportam deslocações a outros pontos do município para executar trabalhos por conta da entidade empregadora, é a periferia da localidade da respectiva sede do município.*
- 2 — *Nos termos definidos no citado diploma, relativamente a tais deslocações, diárias e em serviço, para além de 5 km da periferia da sede do município, tem esse funcionário direito a abono de ajudas de custo.*

Recurso n.º 31 773, em que são recorrente a Câmara Municipal de Castelo Branco e recorrido Mário dos Santos Cardoso. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — A Câmara Municipal de Castelo Branco recorre jurisdicionalmente da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, de fls. 36 e seguintes, que anulou o acto de indeferimento tácito que recaiu sobre um requerimento que àquele órgão autárquico foi dirigido pelo funcionário Mário dos Santos Cardoso, electricista, no sentido de lhe serem pagas as ajudas de custo relativas aos dias dos meses de Julho e Agosto de 1991, referidos nos boletins itinerários de fls. 9 e 10 dos autos, respeitantes a deslocações por si efectuadas em serviço para além de 5 km da sua residência oficial.

Pede a revogação da decisão recorrida, concluindo a sua alegação pela forma seguinte:

«a) O domicílio necessário dos funcionários e agentes que não têm local certo de exercício de funções é o local onde se situa o

centro de actividade funcional desde que aí estejam colocados com carácter de permanência;

b) No caso *sub judice*, o trabalhador não está colocado com carácter de permanência na localidade onde se situa o centro da sua actividade profissional;

c) Daí que a resolução jurídica da questão não possa ser resolvida pela subsunção do caso ao n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro;

d) Na ausência de força vinculativa geral de despacho conjunto ministerial, a lacuna da lei deverá ser integrada nos termos do disposto no artigo 87.º do Código Civil.»

II — O recorrido não contra-alegou e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu seu parecer, de fls. 49 e 49 v.º, no sentido do improvemento do recurso.

III — Com vistos, importa conhecer e decidir.

A) Na sentença foi dada como provada a seguinte facticidade, que não vem controvertida:

1) O ora recorrido é funcionário da Câmara Municipal de Castelo Branco com a categoria de electricista;

2) O mesmo exerce a sua actividade não só na localidade sede do município mas em outras localidades pertencentes à área deste;

2) É na sede do município que o recorrido recebe ordens dos seus superiores e, sempre que necessário, para se deslocar a outras localidades da área do município para executar trabalhos por conta da recorrente;

4) Para execução de serviços que lhe foram superiormente distribuídos, o recorrido teve de deslocar-se, nos dias e localidades discriminados nos documentos juntos a fls. 9 e 10 dos autos, que aqui se dão por reproduzidos, localidades que distam mais de 5 km do limite periférico da localidade sede do município;

5) Em 19 de Outubro de 1991, o ora recorrido dirigiu ao presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco um requerimento em que solicitava «o pagamento das ajudas de custo relativas aos meses de Julho e Agosto de 1991, a que se referem os boletins itinerários anexos ao requerimento, respeitantes às deslocações diárias que nesses meses efectuou, para além dos 5 km da residência oficial, e nos termos dos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro»;

6) Sobre o aludido requerimento não recai despacho ou deliberação;

B) Entende-se dever aditar os seguintes factos também provados:

7) É na sede do município de Castelo Branco que o ora recorrido faz a marcação pontográfica da entrada e saída do serviço (artigo 11.º da petição, não impugnado — artigo 840.º do Código Administrativo);

8) No boletim itinerário de fl. 9 dos autos, o ora recorrido fez dele constar que a sua residência oficial era na Urbanização Santiago, Rua E, lote 20, e, no de fl. 10, em Castelo Branco;

IV) A questão a decidir respeita à interpretação do conceito «residência oficial», constante do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, para efeitos de averiguar qual seja essa residência no caso de um funcionário que, como o ora recorrido, exerce as suas funções profissionais em toda a área do município em apreço.

Trata-se de questão já analisada, pelo menos uma vez, em recente acórdão desta Secção de 22 de Abril de 1993, no recurso n.º 31 771,

e que seguiremos de perto, por aderirmos inteiramente à sua fundamentação.

Assim:

Sustenta a recorrente que no caso em apreço não tem o ora recorrido direito ao percebimento das requeridas ajudas de custo, porque não tendo lugar certo de exercício de funções, dentro da área do município, nem estando colocado em permanência em localidade que possa ser considerada centro da sua actividade funcional, o seu domicílio necessário é constituído por toda a área do município e as localidades indicadas nos boletins itinerários de fls. 9 e 10 situam-se dentro dos limites do município de Castelo Branco.

Não se perfilha tal entendimento.

No artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 519-M/79 consignou-se que os funcionários ou agentes da administração central, regional e local têm direito ao abono de ajudas de custo quando deslocados da sua residência oficial por motivo de serviço.

E no n.º 1 do artigo 2.º estabelece-se que, para efeitos de abonos de ajudas de custo, a residência oficial é «a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário».

O princípio geral é, pois, o de que ele tem o direito e também a obrigação de estabelecer a sua residência numa localidade, cujo perímetro delimitará assim o seu domicílio necessário.

Para determinação em concreto dessa localidade, surge o n.º 2 desse artigo 2.º como norma de desenvolvimento desse princípio e a ele subordinada: o domicílio necessário será a localidade onde o funcionário tomou posse do cargo se aí ficou a prestar serviço; pode ser qualquer outro onde exerça efectivamente as funções; ou, não havendo lugar certo, como no caso em discussão nos autos, aquele onde se situar o centro da sua actividade funcional desde que aí esteja colocado com carácter de permanência.

O que pretendeu o legislador em tal norma foi flexibilizar a fixação do domicílio necessário dos funcionários ou agentes de acordo com a localização do centro de gravidade da sua actividade funcional e não o de atribuir o domicílio necessário por coincidência com toda e qualquer localidade do território por onde o funcionário vá exercendo diariamente a sua actividade funcional.

Neste sentido funciona a razão subjacente ao abono de ajudas de custo, que visa compensar os funcionários pelas despesas acrescidas de alimentação e alojamento em serviço e que lhes advêm das deslocações em serviço a zonas fora da sua residência oficial.

Presume o legislador que a prestação de serviço fora dessa área impede o funcionário de se alimentar na sua residência e, eventualmente, até de nela ser vir a alorjar.

Por isso lhe confere o direito a abono de ajudas de custo.

Assim, se quando ocasionalmente o servidor da entidade república se encontra nessa situação, o legislador lhe confere esse abono, para acudir a encargos que a remuneração do cargo não cobre, então, por maioria de razão, mais se justifica conferir-lhe o direito a esse abono quando tal servidor se tem de deslocar regularmente, no exercício das suas funções, para fora do perímetro da localidade onde estabeleceu residência, por aí se situar o núcleo fundamental do seu trabalho ou a sede da sua entidade empregadora, onde esta lhe emite ordens de serviço e onde aquele faz a marcação pontográfica de entrada e saída do serviço, como no caso ocorre e se mostra provado.

Não é assim decisiva para o efeito a circunstância de o funcionário camarário não ter um local certo para realizar a sua actividade funcional.

Antes, os resultados injustos e irrazoáveis a que conduz a interpretação da ora recorrente são razões bastantes para se entender que o legislador a não quis sufragar. Assim, entende-se que a situação do ora recorrido é subsumível à previsão do artigo 2.º, n.º 2, do citado decreto-lei, situando-se o centro da sua actividade funcional, com carácter de permanência, na sede do município, pois aí fixou ele residência, como centro de vida pessoal; aí faz a marcação pontográfica da entrada e saída de serviço; aí recebe dos seus superiores hierárquicos as ordens e instruções de serviço que comportam deslocações a outras localidades do município para executar trabalhos por conta da ora recorrente.

Estas circunstâncias físicas e jurídicas constituem elementos objectivos bastantes para integrar a previsão legal de «centro da sua actividade funcional desde que aí esteja colocado com carácter de permanência», com referência ao lugar onde ocorrem, isto é, na sede do município de Castelo Branco.

Aliás, ao mesmo resultado se chegaria, por aplicação analógica desse preceito, caso se admitisse a existência de lacuna da lei, na base de que a situação do ora recorrido não estava abrangida na referida previsão legal.

Na verdade, havendo que fixar, pelas razões apontadas, numa localidade a resistência oficial do funcionário, sempre equivaleria ao critério legal da permanência da actividade funcional aquela onde tem lugar a referida marcação pontográfica da entrada e saída de serviço, e que é também a mesma onde o recorrido recolhe regularmente as ordens e instruções de serviço dos seus superiores hierárquicos — a sede do município de Castelo Branco.

Se, por ventura, o ora recorrido, como refere a recorrente, é transportado nas suas deslocações em causa em veículos do município, daí o que resultará é que, nessa parte, não terá aquele direito a qualquer abono, por lhe ter sido fornecida em espécie pela entidade empregadora (artigo 7.º, n.º 5, do citado diploma).

Finalmente, recusa-se a aplicação da doutrina oposta invocada pela recorrente e constante do despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano e da Reforma Administrativa de 26 de Janeiro de 1983, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 27, de 2 de Fevereiro de 1983, pois este não alinha qualquer razão justificativa da tese que consagra e não tem eficácia externa como fonte de direito, ainda que sob a forma de norma interpretativa, por a tanto se opor o disposto no n.º 5 do artigo 115.º da Constituição da República.

Pelo exposto, improcedendo todas as conclusões da alegação da ora recorrente, acordam em negar provimento ao presente recurso.

Sem custas.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Enfermagem. Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral.

Doutrina que dimana da decisão:

A acção ordinária não é o meio próprio para resolver a questão emergente do incumprimento da vinculação imposta pelo respectivo acto administrativo ao requerente e beneficiário de uma bolsa de estudo para frequência de um curso de enfermagem geral nos termos do regulamento publicado no Diário da República, 2.ª série, de 3 de Outubro de 1985, de prestar serviço, findo o curso, em zona carenciada a indicar pela Administração Regional de Saúde, por tempo igual ao da duração da bolsa, questão que tem o seu assento próprio no âmbito da execução daquele acto administrativo, nos termos dos artigos 149.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

Recurso n.º 31 841, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde do Porto e recorrida Cláudia Alexandra Matos Vale Rego da Costa. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — A Administração Regional de Saúde do Porto tentou no Tribunal Administrativo de Círculo daquela cidade «acção declarativa de condenação, com processo ordinário», contra Cláudia Alexandra Matos Vale Rego da Costa, enfermeira, residente em Vila Nova de Gaia, em que, resumidamente, alegou:

Concedida à ré uma bolsa de estudo por um ano, com início em 1 de Janeiro de 1990, para frequência de um curso de enfermagem geral ao abrigo e nas condições do Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Outubro de 1985, a mesma ré, findo o curso, durante o qual recebeu, como bolseira, a importância global de 148 929\$, não prestou à autora o serviço de enfermagem a que se comprometera quando requereu a concessão da bolsa, nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 2, daquele Regulamento, não correspondendo às notificações que para esse efeito lhe foram feitas.

E concluiu pedindo a condenação da ré nos seguintes termos:

«a) A prestar à A. os serviços de enfermagem na unidade de saúde a indicar pela A. por período igual ao da bolsa concedida, ou, caso se venha a revelar impossível esse cumprimento,

b) A pagar à A. a quantia de 148 929\$, acrescida de juros de mora calculados à taxa legal desde a citação até integral pagamento;

c) Em custas e condigna procuradoria.»

No seu despacho liminar, o Sr. Juiz daquele tribunal decidiu «indeferir liminarmente a petição inicial por ser evidente não poderem

proceder as pretensões deduzidas pela A. [cf. o artigo 474.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil]».

Para tanto, assentou no seguinte:

À ré foi concedida uma bolsa de estudo para frequência de um curso de enfermagem geral, nos termos do respectivo Regulamento, que atrás se identificou, por via de acto administrativo, que, concomitantemente, lhe impôs o «encargo modal», aliás por ela considerado no seu requerimento de candidatura conforme o citado Regulamento, de se fixar, por um período igual ao da duração dessa bolsa, em zona mais carenciada a indicar pela Administração Regional de Saúde;

Resultando, assim, de um acto administrativo esta vinculação da ré a prestar serviço em zona indicada pela autora, não se está em presença de uma obrigação em sentido técnico, cujo cumprimento, não podendo, por isso, ser exigido por via de acção, deve resultar da prática, pela Administração no exercício da sua função administrativa, dos actos pertinentes.

A recorrente impugna essa decisão através do presente recurso jurisdicional, em cuja alegação, que tempestivamente apresentou, sintetiza as suas razões nas conclusões seguintes:

«I) A recorrente não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o jurisdicional para fazer valer a pretensão a que se arroga, nem mesmo o de reposição de verbas previsto no Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, por não se estar perante um 'recebimento indevido' de dinheiros públicos;

II) Nem todos os actos administrativos gozam de eficácia e podem ser passíveis de execução coerciva, como sucede, por exemplo, nos casos de obrigações pecuniárias;

III) Sendo a prestação de facto positiva e infungível e, por isso, insusceptível de execução coerciva, nada obsta a que se exija o seu cumprimento, tendo sempre o credor direito a pedir a indemnização dos prejuízos resultantes desse incumprimento;

IV) A sentença recorrida fez errada interpretação das normas contidas no Regulamento, bem como do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, e do artigo 474.º, n.º 1, do Código do Processo Civil.»

Não houve contra-alegação.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal diz, no seu parecer de fl. 31, que, embora entenda estar-se perante uma relação contratual, «a maioria quase unânime da jurisprudência deste Tribunal» é no sentido de ser negado provimento ao recurso.

Após os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Das transcritas conclusões da alegação da recorrente resulta que esta não põe em causa o julgado quanto à qualificação da relação jurídico-administrativa que está na base da acção, em razão do que é um dado adquirido no processo que a vinculação da ré, ora recorrida, a prestar serviço em zona carenciada indicada pela autora, ora recorrente, por período igual ao da duração da bolsa que lhe foi concedida, é uma imposição feita, como «encargo modal», pelo acto administrativo que lhe concedeu, nos termos do já referido Regulamento, essa bolsa de estudo.

A recorrente apenas contesta que a acção de que se socorreu não seja, como se julgou, o meio adequado para fazer valer a pretensão

que se arrogou face ao desrespeito pela ora recorrida daquela vinculação.

Vejamos então se, neste aspecto, assiste razão à recorrente.

O que está em causa, como decorre do que já ficou dito, é a inobservância da injunção normativa afirmada nos artigos 2.º, n.º 2, e 10.º, n.º 4, do citado Regulamento, e concretizada no acto administrativo de concessão da bolsa de estudo, acto que, como tal, uma vez que não foi suspensa a sua eficácia, produziu imediatamente após a notificação os seus efeitos (artigo 132.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo), dos quais logo a ré, ora recorrida, beneficiou, frequentando o curso de enfermagem e durante ele recebendo as importâncias correspondentes à bolsa atribuída.

Inobservado, no todo ou em parte, esse comando, como qualquer outro imposto por acto administrativo, a Administração, como consequência do privilégio da execução prévia, detém o poder de o executar independentemente de recurso aos tribunais, embora com observância do princípio da legalidade, a que sempre está adstrita (artigo 266.º da Constituição da República), ou, como consta do Código do Procedimento Administrativo, no artigo 149.º, n.º 2, «desde que a imposição seja feita pelas formas e nos termos admitidos por lei».

No caso em apreço, a conduta a que a ré, ora recorrida, ficou obrigada em consequência da atribuição da bolsa de estudo, nos termos do citado Regulamento, configura-se como uma prestação de facto positivo: prestar serviço de enfermagem por determinado período em local indicado pela Administração Regional de Saúde recorrente.

Não prestado voluntariamente esse facto, não pode, porém, atenta a sua infungibilidade, obter-se a sua prestação por outrem, ou ter lugar a sua imposição coactiva, uma vez que esta envolveria uma prestação coerciva de trabalho com violação de direitos fundamentais, designadamente o direito à liberdade consagrado no artigo 27.º da Constituição da República (cf., também, o artigo 157.º, n.º 3, do Código do Procedimento Administrativo).

Mas, em tais circunstâncias, o incumprimento do devedor gera a obrigação, exigível pela Administração, de aquele restituir a importância recebida, que então se assume como indevidamente auferida, e que o Regulamento para a concessão da bolsa aliás aponta, no § único do artigo 10.º, como sucedâneo, nos casos aí previstos, do compromisso de exercer a função de enfermagem no período em causa e no local indicado.

Tratando-se então de uma prestação pecuniária de montante certo, pode a Administração, no desenvolvimento da execução do acto inicial de concessão da bolsa de estudo, exigir-la mediante novo acto sujeito a recurso nos termos gerais (cf., também, o artigo 151.º, n.ºs 3 e 4, do Código do Procedimento Administrativo), mais não havendo, no caso de não ocorrer a satisfação voluntária dessa prestação pecuniária, que lançar mão do procedimento executivo previsto no artigo 155.º, n.º 1, daquele Código.

Consequentemente, vedado estava o recurso à acção ordinária de que a ora recorrente se socorreu e que, por isso, não podia proceder, justificada tendo sido então a rejeição liminar da petição nos termos do artigo 474.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil.

Improcedem, deste modo, as conclusões da alegação da recorrente.

3 — Termos em que se nega provimento ao presente recurso jurisdicional.

Sem custas.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — Rui Vieira Miller Simões (relator) — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima — António José Ribeiro da Cunha. — Fui presente, Jorge Manuel de Sousa.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Aceitação do acto recorrido. Notificação de delegação de competência na prática do acto. Desculpabilidade na errada identificação do acto recorrido. Boa-fé.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Só pode fala-se em «aceitação» quando o interessado é livre ao optar por ela.*
- 2 — *Um funcionário que toma posse de um cargo para que foi nomeado contra a sua vontade não pode por isso perder o direito de impugnar contenciosamente o acto de nomeação, não tendo havido «aceitação» do acto, para esse efeito.*
- 3 — *A razão de ser da obrigatoriedade de a Administração notificar da delegação ou subdelegação de competência, se existiu [artigo 30.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos], reside na necessidade de garantir aos particulares o conhecimento da qualidade em que agiu o autor do acto, de modo a ser utilizado o meio adequado para a sua impugnação.*
- 4 — *É desculpável [artigo 40.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos] a indicação do director-geral do Tesouro, entidade originariamente competente para o efeito, como autor do despacho de nomeação de um terceiro-tesoureiro da Fazenda Pública, sendo certo que na realidade o acto foi praticado, por delegação de competência, pelo director de serviços das Tesourarias da Fazenda Pública e que o nomeado teve conhecimento da nomeação pela publicação no Diário da República, onde se não fazia referência a tal delegação, sendo plausível, face ao teor do Diário da República, pensar que o autor do acto seria o director-geral.*
- 5 — *Pedindo agora a rejeição do recurso, a Administração viola as regras da boa-fé, na modalidade do venire contra factum proprium.*

Recurso n.º 31 843, em que são recorrente Manuel Martins da Silva Ferreira e recorrido o director-geral do Tesouro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I — Manuel Martins da Silva Ferreira interpôs em 23 de Março de 1992, no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, recurso contencioso do despacho do director-geral do Tesouro de 9 de Janeiro de 1992, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Janeiro de 1992, que o colocou na 3.ª Tesouraria da Fazenda Pública do concelho de Guimarães, imputando ao acto os vícios de violação de lei [artigo 7.º, alíneas c) e e), do Decreto-Lei n.º 228/80, de 12 de Julho] e de forma, por falta de fundamentação [artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho].

A fl. 12 respondeu o director de serviços das Tesourarias da Fazenda Pública, aduzindo ter praticado o acto por delegação do presidente da Comissão para a Reforma do Tesouro, que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 76/79, de 12 de Março, assumiu as funções de director-geral do Tesouro.

Na sua alegação (fl. 23) mantém o recorrente a posição expressa na petição inicial.

A fl. 28 alegou o director-geral do Tesouro:

O acto recorrido deverá ser imputado à entidade que o praticou — artigo 36.º, n.º 1, alínea c), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA);

Neste caso, foi o director de serviços das Tesourarias da Fazenda Pública, que para o efeito usou da competência que lhe foi delegada por despacho do director-geral do Tesouro;

Assim, o recurso deveria ter sido dirigido contra o director de serviços das Tesourarias da Fazenda Pública, pelo que deve ser rejeitado por ilegitimidade passiva;

Acresce que o recorrente aceitou o acto, pelo que perdeu legitimidade para recorrer (legitimidade activa).

A fl. 42 v.º opinou o digno magistrado do Ministério Público no sentido da rejeição do recurso, ao abrigo do disposto no artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo (RSTA).

Respondendo às questões prévias suscitadas, veio dizer o recorrente (fl. 44):

Equivocou-se quanto à autoria do acto recorrido,

Certo é que a entidade que realmente o praticou veio responder, Sem ter levantado o problema;

Assim, em nada foi prejudicado o andamento do processo;

Caso assim não seja entendido, deve ser-lhe concedido prazo para corrigir a petição inicial.

II — Pela sentença de fl. 45, o M.º Juiz rejeitou o recurso, nos termos do artigo 57.º, § 4.º, do RSTA, considerando que o recorrente não pode prevalecer-se do disposto no artigo 40.º, n.º 1, alínea a), da LPTA, por o seu erro ser manifestamente indesculpável, já que dos documentos juntos com a petição flui com nitidez quem praticou o acto.

Inconformado, interpôs o impugnante recurso jurisdicional.

Alegou (fl. 50):

1) Face ao teor da publicação do acto recorrido no *Diário da República*, que não refere, ao arripio do artigo 123.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 125.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), quem é o autor do acto, ficou em crer que era o director-geral do Tesouro;

2) O despacho surge publicado a p. 990 do *Diário da República*, a seguir à publicação e despachos de vários directores-gerais, das Contribuições e Impostos e das Alfândegas, neste caso também mandados publicar pelo director de serviços;

3) Face ainda ao teor do artigo 7.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 223/80, de 12 de Julho, referindo que a competência para a prática do acto é do director-geral, foi induzido em erro quanto ao autor do acto;

4) Desconhecia a existência de qualquer despacho de delegação de competências, quer porque o mesmo não foi publicado em *Diário da República*, como o exige o artigo 37.º do CPA, quer porque o autor do acto não faz qualquer referência à circunstância de estar a agir no exercício de competência delegada, como se impunha, face ao artigo 123.º, n.º 1, do CPA;

5) A expressão «meu despacho» foi interpretada no sentido de se reportar a despacho da entidade competente na matéria;

6) O verdadeiro autor do acto veio responder, o que prova que foi bem identificado;

7) Tem de reputar-se desculpável o lapso cometido, sob pena de sair frustrado o direito ao recurso contencioso.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal (fl. 61):

«Porque o verdadeiro autor do acto resulta dos documentos juntos com a petição, é indesculpável o erro cometido, devendo negar-se provimento ao recurso jurisdicional.

A invocada falta de publicação da delegação de poderes poderia integrar um dos fundamentos do recurso contencioso.»

III — Factos que neste momento importam:

A) Por ofício dirigido ao director de Finanças do Distrito de Braga de 14 de Janeiro de 1992 (fl. 7), o director de serviços das Tesourarias da Fazenda Pública informava que «por meu despacho de 9 de Janeiro de 1992, a publicar dentro de dias no *Diário da República*, foi determinada a colocação na 3.ª Tesouraria da Fazenda Pública do concelho de Guimarães do tesoureiro-ajudante [...] Manuel Martins Silva Ferreira [...]»

B) Está junto a fl. 16 o acto recorrido, da autoria do director de serviços das Tesourarias da Fazenda Pública.

C) Está junto a fl. 37 o seguinte despacho do presidente da Comissão para a Reforma do Tesouro:

«Não estando provido o lugar de director-geral do Tesouro, cabe-me, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 76/90 de 12 de Março, exercer as competências correspondentes, com a faculdade de as delegar.

Assim [...] delego no director de serviços das Tesourarias da Fazenda Pública [...] as seguintes competências:

[...]

Autorizar a transferência, permuta ou deslocação de pessoal das Tesourarias da Fazenda Pública [...]

O presente despacho produz efeitos a partir de 3 de Julho de 1990 [...]

D) Em 29 de Janeiro de 1992, o recorrente assinou o termo de aceitação de nomeação do cargo a que se referem as alíneas A) e B) — fl. 6 do processo instrutor.

E) No *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Janeiro de 1992 (fl. 5), na secção «Direcção-Geral do Tesouro», veio publicado: «Por despacho de 9 de Janeiro de 1992:

Manuel Martins Silva Ferreira, tesoureiro-ajudante — colocado na 3.ª Tesouraria da Fazenda Pública do concelho de Guimarães.

[...] 13 de Janeiro de 1992. — O Director de Serviços, *Armando Dias Carneiro*.»

IV — Cumpre decidir.

A) A garantia do recurso contencioso (artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa) não significa que tenham ficado sem sentido normas processuais como a do artigo 36.º, n.º 1, alínea c), da LPTA.

De longa data se sabe que o direito processual é a melhor garantia de realização do direito substantivo.

O que não significa se deva incorrer em excessos de formalismo, que a história do direito também regista.

Por esse lado, não procede a argumentação do recorrente.

B) Pelo facto de o recorrente ter assinado o «termo de aceitação de nomeação» não pode concluir-se pela aceitação expressa ou tácita do acto que o nomeou, em termos de ter ficado inviabilizado o direito ao recurso contencioso daquele.

O recorrente conhecia obviamente as consequências que poderiam advir da sua recusa em «aceitar a nomeação».

Só pode falar-se em «aceitação» quando o interessado é livre ao optar por ela.

Um funcionário que toma posse de um cargo para que foi nomeado contra a sua vontade não pode por isso perder o direito de impugnar contenciosamente o acto de nomeação.

Não houve «aceitação» do acto, para esse efeito.

V., neste sentido, os acórdãos deste Tribunal de 26 de Janeiro de 1962, processo n.º 5661, *Col.*, vol. xxviii, 1965, p. 52, de 18 de Dezembro de 1980, processo n.º 13 206, in *Apêndice ao Diário da República*, de 30 de Maio de 1985, p. 5282, de 26 de Março de 1981, processo n.º 10 475, in *Apêndice Diário da República*, de 14 de Março de 1985, p. 1485, e de 29 de Abril de 1982, processo n.º 12 937, in *Apêndice ao Diário da República*, de 10 de Dezembro de 1985, p. 1768.

C) Argumenta o recorrente que não houve qualquer prejuízo processual, pois que a entidade autora do acto se apresentou a responder, nem tendo então levantado esse problema.

Parece estar no pensamento do recorrente o artigo 193.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, que afasta a ineptidão quando o réu conteste e se verifique que interpretou convenientemente a petição.

A verdade é que o preceito se não aplica neste caso, nem havendo verdadeira similitude que justifique a sua invocação.

Teremos assim de decidir com base nos preceitos expressos da LPTA.

D) O CPA só entrou em vigor em 16 de Maio de 1992, posteriormente portanto à prática do acto, pelo que não tem aplicação neste processo.

Vejam os pois as normas que importam (da LPTA).

Na petição de recurso deve o recorrente identificar o acto recorrido e o seu autor, mencionando, quando for o caso, o uso de delegação ou subdelegação de competência — artigo 36.º, n.º 1, alínea c).

Considerou o M.^{mo} Juiz indesculpável a errada identificação do autor do acto — artigo 40.º, n.º 1, alínea a), *in fine*, pelo que rejeitou o recurso (artigo 57.º, § 4.º, do RSTA — ilegitimidade passiva).

Para que o recorrente fique em condições de poder cumprir o disposto no artigo 36.º, n.º 1, alínea c), impõe a lei à Administração o dever de, ao notificar ou publicar o acto [artigo 30.º, n.º 1, alínea a)], comunicar «o autor do acto e, no caso de este o ter praticado no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que decidiu, com menção dos despachos de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação».

A razão de ser desta imposição, como explica Paulo Otero, in *A Competência Delegada no Direito Administrativo Português*, 1987, p. 304, reside na necessidade de garantir aos particulares o conhecimento da qualidade em que agiu o autor do acto, de modo a ser utilizado o meio adequado para a sua impugnação.

A publicidade do acto de delegação tem sido considerada requisito de eficácia do mesmo — *ob. cit.*, p. 177.

Estríbam-se a entidade recorrida, Ministério Público e M.^{mo} Juiz *a quo*, no ofício de fl. 7 [v. supra III, A)], junto com a petição, onde o director de serviços dizia «por meu despacho de 9 de Janeiro de 1992».

Esta argumentação não colhe.

Como se disse, não foi dado conhecimento ao recorrente da delegação de competência.

Ele tinha portanto que partir do princípio de que o despacho seria da entidade originariamente competente.

Depois, ele teve conhecimento do acto recorrido pela sua publicação no *Diário da República* [v. supra III, E)].

Ora, como se viu supra, de tal publicação não consta, como seria imperioso, a delegação de competência, e o seu teor permite a ideia (no mínimo) de que seria da autoria da entidade originariamente competente — o director-geral do Tesouro.

O que leva a concluir que para a confusão criada contribuiu decisivamente a Administração.

Tanto basta para afastar a indesculpabilidade referida no artigo 40.º, n.º 1, alínea a), *in fine*.

Estranha-se aliás que a Administração não reconheça a sua falta e venha defender a rejeição do recurso.

Bem poderá falar-se em *venire contra factum proprium*, uma das modalidades da má-fé, instituto que não é privativo do direito civil, como se defendeu no acórdão deste Tribunal de 22 de Abril de 1993, recurso n.º 29 790.

Assim, há que convidar o recorrente a corrigir a petição (artigo 40.º, n.º 1), seguindo o processo os seus termos, se outros obstáculos não surgirem.

V — Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em dar provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida, ordenando se proceda de acordo com o referido em IV, D), *in fine*.

Não são devidas para já custas.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Hipólito Pereira Pinto* — *Rui Vieira Miller Simões* (votou o provimento do recurso, mas não pelas razões e para os fins indicados; é que, embora notificado para responder ao recurso, con-

forme a petição, quem não foi o autor do acto, quem efectivamente veio responder, sem arguir qualquer ilegitimidade, foi o próprio autor do acto, em razão do que, como é jurisprudência corrente, ficou sanada a questão e assegurada a legitimidade passiva, devendo, por isso, o recurso prosseguir sem necessidade de rectificação da petição). — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Tesouros da Fazenda Pública. Promoção através de concurso documental. Data da nomeação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Segundo o regime constante do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro, depende de concurso documental a promoção à 1.ª classe de tesoureiro ajudante de 2.ª classe da Fazenda Pública;*
- 2 — *Essa promoção não se reporta ao termo do prazo de um ano na 2.ª classe, verificados que sejam os demais requisitos especiais de admissão ao concurso referidos nos n.ºs 1, alínea b), e 4, do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, mas à data da nomeação publicada no Diário da República.*

Recurso n.º 31 853, em que são recorrentes o Ministério Público e Maria Francisca Rebimbas Horta Carinha e recorrida a subdirectora-geral do Tesouro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

Maria Francisca Rebimbas Horta Carinha, com os sinais dos autos, e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público vieram interpor recurso da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, de fls. 22 e seguintes, que negou provimento ao recurso contencioso que a primeira recorrente havia interposto do despacho do subdirector-geral do Tesouro, de 4 de Agosto de 1988, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 238, de 14 de Outubro de 1988, que a promoveu a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe.

Nas suas alegações, a recorrente conclui assim:

- «1) A sentença recorrida deu como provado que os artigos 46.º e 47.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 consagraram a modalidade do concurso documental como prova de acesso à categoria seguinte;
- 2) Também deu como provado que o artigo 7.º, n.º 1, e o artigo 35.º do Regulamento dos Concursos de Admissão e Acesso para o Pessoal Técnico Exactor obriga à realização de concurso documental. Só que
- 3) Tal interpretação da sentença é ilegal. Isto porque

4) Na vigência do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, anterior e posterior ao Decreto-Lei n.º 44/84, a nomeação dos tesoureiros-ajudantes de 1.ª classe não estava dependente da submissão a qualquer processo de concurso ainda que documental. Assim sendo,

5) A sentença recorrida violou, por erro de interpretação, o disposto no artigo 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro;

6) De jeito que se impõe a sua anulação.»

Por seu lado, o Ex.º Magistrado do Ministério Público formulou as conclusões seguintes, na alegação que apresentou, pedindo a revogação da decisão:

«A — Na vigência do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, anterior e posterior ao Decreto-Lei n.º 44/84, a nomeação dos tesoureiros-ajudantes de 1.ª classe não estava dependente da sua submissão a qualquer processo de concurso, ainda que só documental. É o que decorre do preceituado no artigo 36.º, n.º 1, alínea b), desse diploma legal.

B — Este preceito, e só ele, fixa taxativamente todos os requisitos e procedimentos a que obedecem as nomeações dos tesoureiros-ajudantes, nos diversos escalões, não estando, em qualquer das suas hipóteses, previsto o concurso documental.

C — No que respeita às nomeações dos tesoureiros-ajudantes de 1.ª classe apenas há que atender ao tempo e à classificação de serviço, requisitos apurados sobre a lista de antiguidades, não dependentes de qualquer processo formal de candidatura, até pelo facto de todos os elementos pertinentes se encontrarem em poder da entidade recorrida.

D — Por essa razão, a recorrente foi promovida, embora em data diferente da que defendia, sem se ter submetido a qualquer concurso e, inclusivamente, sem ter apresentado requerimento para o efeito.

E — Na promoção da recorrente não se trata de uma verdadeira e própria progressão na carreira, no sentido de acesso à categoria superiormente organizada, quer pela maior dificuldade quer pelo diferente conteúdo funcional. Sendo promovida, a recorrente mantém o exercício das mesmas funções e permanece no mesmo lugar.

F — A revogação operada pelo Decreto-Lei n.º 44/84 do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 só pode reportar-se à inexigência de concurso, para este pessoal, e nunca a aspectos menores. É o que resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 367/87.

G — Tratando-se, como se trata, de uma carreira horizontal a posse na categoria de acesso retroage os seus efeitos à data em que o funcionário tiver completado o período [...] — artigo 15.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248/85 —, o que deixa transparecer uma promoção automática, sem submissão a qualquer concurso de selecção, resultando antes da verificação de requisitos objectivos, nomeadamente o decurso de um certo lapso de tempo.

H — É ilegal qualquer interpretação dos artigos 47.º e 48.º que pretenda ver neles a exigência de um processo de concurso, por violação do artigo 36.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 519-A1/79.

I — É ilegal o regulamento de concursos mencionado no n.º 14 destas alegações pelas razões referidas no n.º 15.

J — A dita sentença *sub judice*, por ter como pressuposto que a nomeação da recorrente como tesoureiro-ajudante de 1.ª classe estava sujeita a prévio concurso, violou o artigo 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, em vigor por força do artigo único do Decreto-Lei n.º 367/87.»

A entidade recorrida contra-alegou, pugnando pela manutenção da decisão e pelo improvemento do recurso.

II

Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

A) A decisão recorrida deu como provada a seguinte matéria de facto, que não vem controvertida:

1 — Por despacho do director-geral do Tesouro, de 9 de Junho de 1987, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 144, de 26 de Junho do mesmo ano, a recorrente foi nomeada para o cargo de tesoureiro-ajudante de 2.ª classe da 1.ª Tesouraria da Fazenda Pública de Vila Nova de Gaia, tendo tomado posse do cargo em 26 de Junho de 1987.

2 — No concurso para tesoureiro-ajudante de 2.ª classe, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de Setembro de 1986, a recorrente obteve a classificação de 18 valores.

3 — No ano de 1987, a recorrente obteve média de classificação de serviço não inferior a 14 valores.

4 — Por despacho da autoridade recorrida, de 4 de Agosto de 1988, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 238, de 14 de Outubro de 1988, a recorrente foi promovida a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe.

B) Exposta a matéria de facto, vejamos se procedem os recursos jurisdicionais da recorrente e do Ex.º Magistrado do Ministério Público, atentas as respectivas conclusões.

Mas, para melhor compreensão das questões em análise, convém recordar que na petição do recurso contencioso a recorrente imputou ao acto impugnado de 4 de Agosto de 1988 e publicado em 14 de Outubro de 1988, que a promoveu a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe, o vício de violação do artigo 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro, por força do artigo único do Decreto-Lei n.º 367/87, de 27 de Novembro, na medida em que não retroagiu os efeitos da sua promoção a 26 de Junho de 1988, data em que, segundo alega, já satisfazia os requisitos legais necessários à mudança de classe para primeiro-tesoureiro-ajudante, pois que:

Segundo aquelas disposições legais, a progressão na carreira para a categoria de tesoureiro-ajudante de 1.ª classe não está sujeita a qualquer tipo de concurso, sendo automática, decorrido um ano na categoria de tesoureiro-ajudante de 2.ª classe e verificados os demais requisitos legais previstos no citado artigo 36.º

O Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, não revogou o citado Decreto-Lei n.º 519-A1/79.

O referido Decreto-Lei n.º 367/87 veio interpretar autenticamente (não inovar ou ripristinar) o Decreto-Lei n.º 519-A1/79, pelo que se integra nesse diploma interpretado.

Na decisão impugnada, o Sr. Juiz *a quo* concluiu que o despacho recorrido não violou as citadas disposições «ao não nomear a recorrente como tesoureiro-ajudante de 1.ª classe a partir de 26 de Junho de 1988», por entender, em síntese, que: a lei não consagra para o caso em apreço automatismo da promoção, antes estabelecendo, para o efeito, concurso documental, como resulta da interpretação do 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, do citado Decreto-Lei n.º 519-A1/79, quando conjugado com o disposto nos artigos 5.º, 46.º, 47.º e 48.º deste diploma e com os artigos 7.º, n.ºs 1 e 3, e 33.º do Regulamento de Concursos de Admissão e Acesso para o Pessoal

Dirigente e Técnico Exactor das Tesourarias da Fazenda Pública, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 107, de 10 de Maio de 1982; que o Decreto-Lei n.º 367/87 não é interpretativo do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, antes o tendo reposto em vigor, razão por que, atenta a data do acto impugnado, o Decreto-Lei n.º 44/84 não tinha relevo na apreciação da sua legalidade.

Assim, na perspectiva da decisão recorrida, exigindo a lei concurso documental, daí resulta dever extrair-se a ilação de que no artigo 36.º apenas se estabelecem os requisitos especiais do concurso documental a realizar para efeitos de acesso a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe, dele não resultando que a nomeação tenha de retroagir os seus efeitos à data em que o tesoureiro-ajudante tenha perfeito um ano na classe de tesoureiro-ajudante de 2.ª classe.

Insiste a recorrente, e também o invoca o Ex.º Magistrado do Ministério Público, que a nomeação da recorrente para a categoria superior, nos termos do citado artigo 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 e artigo único do Decreto-Lei n.º 367/87, é automática no sentido acima exposto, não estando sujeita a qualquer tipo de concurso, nomeadamente documental, pelo que a decisão recorrida, tal como o acto contenciosamente impugnado, terá violado, por erro de interpretação, aqueles preceitos.

Do exposto resulta que a questão nuclear a decidir é a seguinte:

Perfazendo a recorrente um ano na categoria de tesoureiro-ajudante de 2.ª classe em 26 de Junho de 1988, o despacho contenciosamente impugnado que a nomeou tesoureiro-ajudante de 1.ª classe em 4 de Agosto e foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 10 de Outubro de 1988, deveria fazer retroagir os seus efeitos àquela data?

Desde já se adianta que temos como correcta a conclusão a que se chegou na decisão judicial impugnada.

Na verdade, na interpretação de qualquer disposição normativa, conforme prescreve o artigo 9.º do Código Civil, não pode atender-se exclusivamente ao seu teor literal, devendo atender-se a outras disposições que formam o ordenamento global em que se integra a norma interpretativa, na base de que o complexo normativo deve formar um todo coerente.

Importa, por isso, atentar nas várias disposições do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 e pertinentes para a decisão. Como resulta dos artigos 4.º, n.º 1, e 7.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, e mapa anexo de pessoal, a carreira de tesoureiros-ajudantes das Tesourarias da Fazenda Pública é constituída pelas categorias de tesoureiro-ajudante estagiário, de 2.ª classe, de 1.ª classe e principal, pertencendo o pessoal ao grupo de pessoal técnico e exactor.

Estabelece o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, na parte que por ora nos interessa:

«1 — A nomeação do pessoal técnico exactor será feita nos seguintes termos:

[...];

b) Tesoureiros-ajudantes de 1.ª classe, de entre os tesoureiros-ajudantes de 2.ª classe com, pelo menos, três anos de serviço na categoria e média de classificação de serviço não inferior a 12 ou *Suficiente* no último triénio;

[...]

4 — O prazo previsto na alínea b) do n.º 1 [...] será reduzido a um ano desde que os funcionários, reunindo as restantes condições, tenham obtido nota não inferior a 14 [...] nas provas de classificação

de tesoureiro-ajudante de 2.ª classe [...] e possuam classificação de serviço não inferior a 14 ou *Bom* no último ano.»

No artigo 46.º do mesmo diploma, sobre a rubrica «tesoureiros-ajudantes de 1.ª classe», prescreve-se:

«O recrutamento para a categoria de tesoureiro-ajudante de 1.ª classe não depende da realização de provas de selecção, devendo, no entanto, a determinação do mérito dos candidatos, tendo em vista a respectiva graduação, fazer-se com base nos factores c) e d) referidos no n.º 1 do artigo 41.º (classificação de serviço e antiguidade na categoria), sendo excluídos os candidatos com média de classificação de serviço inferior a 12 valores ou a *Suficiente* no último triénio.»

Ora, sob pena de ficar sem conteúdo útil a referência «à determinação do mérito dos candidatos», a que se destinam os concursos, não pode deixar de se entender que o legislador, embora mandando não atender a provas de selecção, consagrou a necessidade de um tipo de concurso que as não incluisse, ou seja, o concurso documental.

Aliás, nesse sentido apontam as referidas graduação e exclusão dos candidatos.

Também o artigo 47.º reforça este entendimento, ao estabelecer «preferência em igualdade de circunstâncias» «nas nomeações previstos nos artigos anteriores para a [...] categoria [...] de tesoureiro-ajudante de [...] 1.ª classe [...]».

Destas disposições, referindo situações concorrenciais entre candidatos, determinação do seu mérito, sua graduação, exclusão e preferências, infere-se a necessidade de concurso que forçosamente tem de ser documental, excluída que está expressamente, no caso, a relevância de provas de selecção.

Após tal concurso, com apreciação do mérito dos candidatos, e feita a respectiva graduação, é que virá a ocorrer a nomeação.

Nesta conformidade, não pode deixar de se entender que os requisitos fixados nos n.ºs 1, alínea b), e 4, são requisitos especiais de admissão ao concurso para tesoureiro-ajudante de 1.ª classe.

E foi neste entendimento que o Regulamento dos Concursos de Admissão e Acesso para o Pessoal Dirigente e Técnico Exactor das Tesourarias da Fazenda Pública, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 175, de 1 de Agosto de 1983, aprovado nos termos dos artigos 9.º, n.º 1, e 18.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de Maio, veio prescrever, no seu artigo 6.º, n.º 2, que os requisitos definidos no artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 «são requisitos especiais de provimento»; que será aberto concurso de provimento para acesso a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe 30 dias a partir do momento em que haja tesoureiros-ajudantes de 2.ª classe que satisfaçam os requisitos de acesso, sendo a apresentação da candidatura feita mediante requerimento do interessado, e constando de avaliação curricular, na qual serão avaliados os factores: classificação de serviço e antiguidade na categoria (artigos 7.º, 9.º e 33.º).

Este Tribunal já por diversas vezes decidiu, nomeadamente no acórdão de 15 de Maio de 1990, no recurso n.º 27 938, a cuja fundamentação se adere, que os tesoureiros da Fazenda Pública são funcionários integrados na administração central.

Por isso, estavam compreendidos no âmbito dos destinatários referenciados no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 44/84 e, não integrando nenhuma das excepções constantes do artigo 2.º, ficaram sujeitos ao seu regime.

Note-se que, nos termos do artigo 12.º deste diploma, ficou sujeito a concurso o preenchimento de lugares das carreiras horizontais ou das verticais com dotação global de lugares, pelo que a natureza que o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público abriu à carreira de tesoureiro-ajudante da Fazenda Pública não impedia a obrigatoriedade de concurso para tesoureiro-ajudante de 1.ª classe.

O Decreto-Lei n.º 44/84, que sucedeu ao citado Decreto-Lei n.º 171/82, e o revogou (artigo 54.º, n.º 1), definiu os princípios gerais enformadores do recrutamento e selecção de pessoal e do processo de concurso na Administração Pública.

Entre outras inovações, relativamente ao que constava no Decreto-Lei n.º 519-A1/79, sobre os concursos dos tesoureiros-ajudantes, nomeadamente para tesoureiros-ajudantes de 1.ª classe, importa-nos referir que:

1) Passou a admitir concursos com provas de selecção, contrariamente ao que se estabelecia no artigo 46.º do citado Decreto-Lei n.º 519-A1/79;

2) Entre os requisitos especiais de admissão, exigiu a permanência por um período mínimo de tempo na categoria imediatamente inferior, nos termos da lei geral, e adequada classificação de serviço, também nos termos da lei geral [artigo 25.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*)].

Ora, na lei geral então vigente — artigo 2.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho — exigia-se para acesso à categoria superior a classificação de serviço não inferior a *Bom*, contrariamente ao que constava da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, que se contentava com a classificação de *Suficiente*.

Por outro lado, no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, permitia-se, excepcionalmente, a redução para dois anos quanto ao período de permanência na categoria imediatamente inferior, mas apenas quando os candidatos tivessem classificação de serviço de *Muito bom* ou equivalente, ao contrário do estabelecido no n.º 4 do artigo 36.º do citado Decreto-Lei n.º 519-A1/79, onde se consagra a redução desse período a um ano, desde que o funcionário possuía classificação de serviço não inferior a *Bom* ou não inferior a 14 no último ano.

E essas normas do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 são normas sobre concurso, face ao que acima se deixou definido quanto ao seu alcance, porque as referidas e correspondentes normas do Decreto-Lei n.º 44/84, atenta a estrutura e desenvolvimento deste, também são normas sobre concurso (cf. o capítulo II «Do processo comum do concurso», que integra os artigos 25.º e 31.º).

Portanto, por manifesta intenção do legislador, como resulta do n.º 3 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 44/84, e porque incompatíveis com o regime neste fixado, foram revogados os artigos 36.º, n.ºs 1, alínea *b*), e 4, e 46.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79.

Neste sentido se pronunciou este Tribunal em vários arestos, nomeadamente no acórdão acima referido, a cuja fundamentação se adere também quanto a este aspecto.

Só que, como também se diz nesse douto acórdão e por este Tribunal foi afirmado com regularidade, tais disposições foram reprimidas pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 367/87, de 27 de Novembro.

Se, como resulta do preâmbulo desse diploma, o legislador reconheceu, então, que as carreiras do pessoal das Tesourarias da Fazenda Pública tinham especificidades que demandavam uma adaptação da legislação geral dos concursos na função pública, essa medida só se

compreende no pressuposto de que aquele pessoal estava sujeito ao regime dos concursos da função pública em geral e, conforme prescreveu no seu artigo único, mandando aplicar-lhes para efeitos de mudança de classe a legislação específica aplicável, designadamente o Decreto-Lei n.º 519-A1/79, operou o renascimento ou repristinção das disposições deste que haviam sido revogadas.

O exposto se extrai que, ao tempo do acto contenciosamente impugnado, de 4 de Agosto de 1988 e publicado em 14 de Outubro de 1988, já estava de novo em vigor o Decreto-Lei n.º 519-A1/79, sendo o seu regime aplicável à carreira dos tesoureiros-ajudantes da Fazenda Pública, nomeadamente para efeitos de acesso a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe.

E, com pertinência para o caso, no Decreto-Lei n.º 519-A1/79 encontramos o artigo 28.º, n.º 6, que aponta no sentido contrário ao defendido pelos recorrentes, quando prescreve «[...] nos casos de promoção, os novos vencimentos serão devidos a partir da publicação do despacho no *Diário da República*».

É certo que, relativamente ao pessoal técnico contabilístico da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, é permitida a promoção à classe superior do pessoal técnico decorrido que seja o prazo legal. Mas em tais casos há para tanto lei expressa — n.º 2, alínea *a*), do artigo 27.º do Decreto Regulamentar n.º 53/80, de 27 de Setembro, para aquela, e artigo 114.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, para esta.

Acrescendo que o pessoal técnico das tesourarias sai beneficiado do confronto com os seus colegas das demais direcções-gerais e da função pública em geral, porquanto para o período de tempo de serviço na classe inferior pressuposto para a promoção à classe superior é muito menor do que o destes.

Nestes termos, da conjugação das citadas disposições do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 resulta que, tendo havido concurso documental, os efeitos do despacho de promoção se reportam tão-só à data da sua publicação no jornal oficial, em conformidade com a normalidade das coisas, não retroagindo, pois, à data do termo do decurso de um ano na classe anterior, já que nada permite interpretar a lei no sentido de atribuir efeitos retroactivos a tal despacho, o que teria carácter excepcional.

E não releva para o efeito pretendido pela recorrente a invocação do disposto no n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, diploma que veio reestruturar as carreiras da função pública e já era vigente ao tempo do acto recorrido, pois, sendo lei de carácter geral, não derogou o disposto no Decreto-Lei n.º 519-A1/79, que é lei especial.

Embora tenha sido invocado na decisão recorrida o Regulamento dos Concursos publicado em 1 de Agosto de 1983, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 171/82, não pode conduzir ao provimento do recurso jurisdicional a ilegalidade desse Regulamento que o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público lhe imputa na conclusão I da sua alegação, e resultante de nele se sujeitar a concurso de provimento e de acesso a mudança para tesoureiro-ajudante de 1.ª classe.

Com efeito, mesmo só pelo recurso às disposições do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, também invocadas na decisão recorrida, sempre se conclui que o provimento da recorrente não produz efeitos desde a data de 26 de Junho de 1988 e que o acto recorrido, não reportando os efeitos do provimento da recorrente a essa data, não violou o

disposto no artigo 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 e artigo único do Decreto-Lei n.º 367/87.

De todo o modo, sempre se dirá que esse Regulamento não foi derogado nessa parte, por força do disposto nos artigos 6.º, alínea a), 7.º, n.º 4, 12.º, 31.º e 54.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 44/84; que, ao tempo do acto impugnado, já o Decreto-Lei n.º 171/82 fora revogado pelo n.º 1 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 44/84, pelo que não releva a ilegalidade que lhe é imputada enquanto reportada à violação do artigo 9.º, n.º 1, desse revogado diploma; que o citado Regulamento, sujeitando a concurso o acesso à categoria de tesoureiro-ajudante de 1.ª classe com avaliação curricular e ponderação dos factores classificação de serviço e antiguidade na categoria, não viola o disposto no artigo 36.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, já que neste não se estabelece, e muito menos se proíbe, que esse acesso deva ocorrer sem submissão a concurso nesses termos.

Em consequência, decorrendo do regime legal estabelecido no Decreto-Lei n.º 519-A1/79 a exigência de concurso documental para acesso à 1.ª classe dos tesoueiros-ajudantes da Fazenda Pública de 2.ª classe e não estabelecendo a lei efeito retroactivo ao respectivo despacho de nomeação, este só pode produzir efeitos desde a data da sua publicação no *Diário da República*.

Pelo exposto, e no seguimento do decidido nesta Secção pelos acórdãos de 9 de Julho de 1991, 14 de Janeiro de 1992 e 11 de Fevereiro de 1992, nos recursos, respectivamente, n.ºs 29 410, 29 411 e 29 409, sobre questões semelhantes e relativas ao mesmo despacho de 4 de Agosto de 1988, na parte em que promoveu outras interessadas a tesoueiros-ajudantes de 1.ª classe, improcedendo todas as conclusões das alegações da recorrente, Maria Francisca Rebimbas da Horta Carinha, e do Ex.º Magistrado do Ministério Público, negam provimento a ambos os recursos jurisdicionais, condenando aquela recorrente na taxa de justiça e em procuradoria, respectivamente, de 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *José Manuel de Moura Pires Machado*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Contratos administrativos. Fornecimento contínuo de medicamentos pelas farmácias aos utentes do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Responsabilidade pelo pagamento das percentagens a cargo do SNS.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *É contrato administrativo o «acordo» celebrado entre o Ministério da Saúde e a Associação Nacional de Farmácias com vista ao fornecimento contínuo de medicamentos aos utentes do SNS, tendo ficado assente que*

os pagamentos das percentagens a cargo do SNS seriam efectuados pelas administrações regionais de saúde (ARS) das respectivas áreas (que gozam de personalidade jurídica e não intervieram no «acordo»).

- 2 — *Tendo uma ARS pago, embora com atrasos, as contas que lhe iam sendo enviadas, ficou vinculada ao cumprimento do contrato referido em 1, por assunção de dívida — 595.º do Código Civil.*
- 3 — *Responde igualmente pelos juros devidos em virtude dos atrasos no cumprimento.*
- 4 — *Tendo celebrado o contrato, o Estado comprometeu-se a conseguir que outrem cumprisse, responsabilizando-se por esse cumprimento, responsabilidade que se mantém, uma vez que o credor não declarou expressamente exonerá-lo (artigo 595.º, n.º 3).*

Recurso n.º 31 875, em que são recorrente o Estado e a Administração Regional de Saúde de Viseu e recorrida a Associação Nacional de Farmácias. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

A Associação Nacional de Farmácias (ANF) instaurou em 10 de Julho de 1991 no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra acção, com processo ordinário, contra:

- 1) O Estado;
- 2) A Administração Regional de Saúde de Viseu, *aduzindo*:

A A. é uma associação constituída nos termos do Decreto-Lei n.º 215-C/75, de 30 de Abril, dos proprietárias de farmácias;

A ARS é uma pessoa colectiva de direito público, criada e constituída pelo Decreto-Lei n.º 254/82, de 29 de Junho, em regime de instalação, nos termos dos artigos 79.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, sujeita à tutela do Ministério da Saúde;

Por acordo de 3 de Junho de 1988, publicado no *Diário da República*, de 7 de Dezembro de 1988, a A. e o Ministério da Saúde fixaram os princípios básicos determinantes do fornecimento de medicamentos e de produtos dietéticos por parte das farmácias aos utentes do SNS;

Este acordo constitui um contrato administrativo de fornecimento contínuo, nos termos do artigo 9.º, 2, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais;

Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do mencionado «acordo», a A. apresentará a cada ARS até ao dia 5 de cada mês uma factura global dos fornecimentos efectuados pelas farmácias suas associadas aos utentes do SNS no penúltimo mês;

Por seu turno, o n.º 3 do mesmo preceito impõe a cada ARS a obrigação de pagar à ANF, ora A., o montante da factura global até ao dia 10 do mês da sua apresentação;

Resulta assim evidente daquele contrato administrativo que a obrigação de pagamento por parte das ARS da factura global tem certo prazo, vencendo-se a respectiva prestação no dia 10 do mês em que aquela factura seja apresentada;

A ARS, ora R., tem vindo de forma repetida a violar esse compromisso contratual, do que têm resultado grandes prejuízos para a A.;

Situação que mereceu já reparos do Provedor de Justiça;

Enuncia a seguir a A. uma lista de facturas, respectivos montantes, datas das apresentações e de vencimentos, quantias entretanto pagas e suas datas.

Prossegue:

A ARS constitui-se em mora nas datas indicadas relativamente aos montantes vencidos e não pagos totalmente;

Devem assim o RR. pagar-lhe solidariamente juros de mora à taxa de 15%, nos termos dos artigos 806.º, n.ºs 1 e 2, e 559.º do Código Civil e da Portaria n.º 339/87, de 24 de Abril;

Esses juros somavam, em 31 de Maio de 1991, 18 229 175\$.

Terminou *pedindo* a condenação dos RR. a pagar 18 229 175\$ e ainda, relativamente ao montante da factura do mês de Março de 1991, em dívida à data de 31 de Maio de 1991, os juros não calculados, de 31 de Maio de 1991, até à data do pagamento.

II

A fls. 78 e seguintes contestou a ARS, *aduzindo*:

Nos termos da base XII da Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto (Lei de Bases da Saúde), o Ministério da Saúde e as ARS podem contratar com as entidades privadas a prestação de cuidados de saúde aos beneficiários do SNS sempre que tal se afigure vantajoso [v., também, os artigos 20.º, alínea g), da Lei n.º 56/79, de 15 de Setembro];

O SNS abrange todas as instituições e serviços oficiais prestadores de cuidados de saúde dependentes do Ministério da Saúde (base XII, n.º 2, da Lei n.º 48/90), sendo configurado na lei como uma estrutura organizativa autónoma, dotada de autonomia administrativa e financeira (artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 56/79) e personalidade judiciária [base XXVII, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 48/90];

O SNS é pois um conjunto coordenado e hierarquizado de instituições públicas distinto do Estado e das próprias pessoas colectivas públicas que o integram;

É manifesta a ilegitimidade da contestante, pois só lhe compete a representação do SNS «em juízo e fora dele a nível da região respectiva» [base XXVII, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 48/90] e não a posição de parte que lhe é imputada neste processo;

O SNS é que deveria ter sido demandado.

Por outra via ainda se conclui pela sua ilegitimidade:

É estranha à relação contratual invocada;

Não se diga que as suas obrigações resultam explicitamente das cláusulas 15.ª e seguintes do «acordo» celebrado entre a A. e o Ministério de Saúde;

Da cláusula 4.ª desse «acordo» resulta evidente que as condições ali estabelecidas são as que o Ministério da Saúde fará respeitar através dos poderes que exerce em relação ao SNS, designadamente o poder regulamentar (base VI, n.º 4, da Lei n.º 48/90 e artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 56/79) e não aquelas a que a ora R., que não é parte no acordo, se obriga;

Na cláusula 22.ª, n.º 1, afirma-se que a execução do acordo se fará através de normas regulamentares, isto é, através dos processos

jurídicos idóneos de que a autoridade pública outorgante dispõe para obrigar terceiros em relação à relação contratual;

A admitir-se que o acordo tem no plano substancial natureza regulamentar, seria inválido orgânica e formalmente e de todo o modo inoponível à R.;

Não é admissível a produção de normas regulamentares por via de um acordo de vontades entre a Administração e os particulares;

A competência para a prática de regulamentos externos pelos órgãos centrais do Ministério não cabe no âmbito das competências do secretário-geral do Ministério [artigo 13.º, alínea d), do Decreto Regulamentar n.º 33/87, de 20 de Maio, que aprova a Lei Orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde];

Deve ser absolvida da instância, por ilegitimidade, ou, se assim não for entendido, absolvida do pedido.

III

Réplica de fls. 83 e seguintes:

O Decreto-Lei n.º 254/82, de 29 de Junho, alterou profundamente o sistema de saúde até então vigente, atribuindo às ARS a característica de unidades orgânicas fundamentais desse sistema, em substituição do regime anteriormente estabelecido pela Lei n.º 56/79, de 15 de Setembro, que conferia tal característica ao centralizado SNS;

Aliás, a Lei n.º 56/79, embora caracterizasse o SNS como constituído pela rede de órgãos e serviços previstos nesse diploma (incluindo as ARS), nem sequer lhe atribuiu personalidade jurídica, mas só autonomia administrativa e financeira (artigo 18.º);

Pelo que nunca poderia ser demandado em sede de responsabilidade contratual;

O Decreto-Lei n.º 254/82 autonomizou técnica e juridicamente as ARS;

Atribuiu-lhes personalidade jurídica;

E incumbiu-as da articulação (que inclui a via contratual) com as entidades privadas que desenvolvem actividades empresariais no âmbito da saúde (5.º), suportando os inerentes encargos (13.º);

O artigo 16.º chega ao ponto de transferir para as ARS a posição contratual dos órgãos, serviços e estabelecimentos anteriormente integrantes do SNS em todos os negócios jurídicos que se relacionem com a prossecução dos seus objectivos;

A Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, não revogou todos estes aspectos normativos do Decreto-Lei n.º 254/82, dando-lhe antes sequência lógica;

Continua a não atribuir personalidade jurídica ao SNS e a conferir ao Ministério da Saúde e às ARS a capacidade para contratar com entidades privadas a prestação de cuidados de saúde aos beneficiários do SNS;

A base XXVII, n.º 3, alínea e), confere ao conselho de administração das ARS competência para contratar com entidades privadas a prestação de cuidados de saúde aos beneficiários do SNS na respectiva região, sem prejuízo de acordos de âmbito nacional sobre a mesma matéria;

É pois evidente a legitimidade da R.;

Por outro lado, embora a R. não seja parte no acordo, a ele veio aderir;

Ao dar execução ao esquema de fornecimento de medicamentos estabelecido no contrato, recebendo da A. a facturação mensal, conferindo as facturas e pagando-as (com atrasos), tudo nos termos e segundo os calendários estabelecidos no acordo;

Aceitou pois o contrato (artigo 217.º do Código Civil);

Quanto à invalidade orgânica e formal de contrato:

Ainda que se entenda que o secretário-geral do Ministério da Saúde não tinha competência para celebrar contratos, a partir do momento em que o Ministério da Saúde deu execução ao acordo, procedeu à ratificação automática do mesmo;

A existência formal de um acordo não é essencial para provar a existência de uma relação contratual.

IV

A fl. 93, *contestou* o Estado:

Resulta do artigo 17.º, n.º 1, do acordo que a A. apresentaria à ARS uma factura global dos fornecimentos efectuados, que esta deveria pagar;

A ARS tem personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, possuindo património e receitas próprias;

Só ela tem de se demandar nesta acção;

O Estado é pois parte ilegítima, pelo que deve ser absolvido da instância.

Replicando, diz a A. (fl. 99):

O Estado é responsabilizado pela própria lei — base VI da Lei n.º 48/90;

A sua responsabilidade resulta ainda da sua intervenção no acordo;

Sempre seria ainda responsável pela omissão de aprovação de normas legais e regulamentares (artigo 22.º do acordo) que assegurassem o cumprimento pelo serviços públicos e entidade públicas sujeitas à sua tutela das obrigações contratuais;

Ou ainda pela omissão de fornecimentos àqueles serviços e entidades dos meios financeiros adequados ao cumprimento dessas obrigações;

Aliás, o Estado obrigou-se no artigo 4.º do acordo a [...] através da Direcção-Geral dos Assuntos Farmacêuticos e do Departamento de Gestão dos Serviços de Saúde [...] fazer respeitar integralmente as condições estipuladas.

V

Saneador-sentença de fls. 104 e seguintes.

Ponderou o M.^{mo} Juiz:

O SNS não goza de personalidade jurídica;

Pelo contrário, as ARS têm personalidade jurídica — artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 254/82, de 29 de Junho;

O SNS nunca poderia ter sido demandado;

Pagando as facturas, a ARS reconheceu a sua obrigação;

É portanto parte legítima;

Intervindo no contrato, o Estado não pode deixar de ser responsável pelo seu cumprimento;

É também parte legítima;

Os factos consubstanciadores do pedido de juros não foram impugnados e estão aliás provados documentalmente;

O acordo foi validamente celebrado, ao abrigo do poder tutelar do Ministério da Saúde — artigos 1.º a 3.º da Lei n.º 56/79, então em vigor;

Não está em causa a natureza regulamentar do acordo nem a competência regulamentar do secretário-geral do Ministério da Saúde mas só a faculdade do Ministério de Saúde — artigos 1.º a 3.º da Lei n.º 56/79, então em vigor;

Não está em causa a natureza regulamentar do acordo nem a competência regulamentar do secretário-geral do Ministério da Saúde mas só a faculdade de o Ministério da Saúde efectuar acordos como o dos autos e impor o seu cumprimento;

Terminou o M.^{mo} Juiz julgando procedente a acção e condenando os RR. no pedido formulado.

VI

Interpuseram os RR. *recursos jurisdicionais*, tendo alegado como segue:

Estado (fl. 112):

1) O «acordo» não é um contrato mas apenas um acordo de princípios, uma espécie de protocolo, não gerando por isso obrigações;

2) Tem natureza regulamentar, dizendo a maioria das suas cláusulas respeito a terceiros;

3) O Estado só ali assumiu o compromisso de fazer respeitar as condições estipuladas como entidade superpartes sendo certo que a execução do acordo teria de resultar de normas acordadas pelas partes (a A. de um lado e as ARS ou SNS do outro), surgindo então o verdadeiro contrato;

4) Ainda que se considere o «acordo» como verdadeiro contrato, o Estado não fica obrigado directamente;

5) Alega-se apenas incumprimento por parte da ARS;

6) Foi ela quem se constituiu em mora;

7) Só ela deveria ter sido demandada;

8) O Estado deverá ser absolvido da instância.

ARS (fl. 134):

1) É ao SNS, dotado de personalidade jurídica e judiciária, que cabe a responsabilidade de participar no preço dos medicamentos e produtos abrangidos pelo acordo, sendo por isso a R. parte ilegítima e tendo a sentença violado os artigos 5.º, n.º 2, e 26.º do Código de Processo Civil;

2) Os contratos só obrigam as partes que neles intervieram;

3) O que não sucedeu com a R.;

4) É irrelevante o facto de ter pago, pois o fez no cumprimento de orientações dadas pelo Ministério da Saúde;

5) A entender-se que o acordo é imperativo para as ARS em virtude da sua natureza regulamentar, sempre deveríamos concluir pela nulidade desse acordo, por carência de forma legal;

6) A sentença violou o princípio da legalidade, devendo ser revogada.

Alega a A. (fl. 145):

1) O SNS não goza de personalidade jurídica, como é confirmado por diplomas recentes — Decreto-Lei n.º 10/93 e Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de Janeiro;

2) A R. continua a cumprir o acordo, embora sempre com a atrasos;

3) A obrigação de o Estado pagar resulta não só do acordo mas de todo um conjunto de diplomas legais que responsabilizam o Estado pelo bom funcionamento do SNS.

VII

Conhecendo dos recursos jurisdicionais.

Temos que passar brevemente em revista os diplomas legais citados, na medida em que podem importar à decisão dos recursos.

1 — O Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, regulou a organização do Ministério da Saúde e Assistência.

O artigo 15.º providenciava pelo aprovisionamento dos hospitais com os géneros e artigos de consumo corrente.

O Estado suportava os encargos — v., nomeadamente, o artigo 80.º

A Direcção-Geral dos Hospitais tinha que dirigir a tomada das medidas necessárias — artigo 37.º

2 — A Lei n.º 56/79 criou o SNS, em obediência ao imperativo constitucional — artigo 64.º, n.º 2.

Ao prescrever a criação do SNS, refere o artigo 1.º «[...] pelo qual o Estado assegura o direito à protecção da saúde, nos termos da Constituição».

O SNS é constituído (artigo 2.º) pela rede de órgãos e serviços prevista neste diploma [...]

Artigo 3.º:

«1 — Compete ao Governo a definição e coordenação global da política de saúde.

[...]

O SNS goza de autonomia administrativa e financeira e estrutura-se numa organização descentralizada e desconcentrada, compreendendo órgãos, regionais e locais [...] — artigo 18.º, n.º 1.

Aos órgãos centrais cabe especialmente a elaboração de normas sobre a celebração de convénios com entidades não integradas no SNS e a outorga de convénios de âmbito nacional — artigo 20.º, alínea g).

São órgãos regionais do SNS as ARS, directamente dependentes da administração central de saúde e gozando de autonomia administrativa — artigo 38.º, n.º 1.

Incumbe ao Estado «mobilizar os recursos financeiros indispensáveis ao SNS, de modo a assegurar a sua progressiva implantação e realização» — artigo 50.º

3 — O Decreto-Lei n.º 254/82 criou as ARS, que dotou de personalidade jurídica e com autonomia administrativa e património próprio — artigo 1.º

Ficaram em regime de instalação — artigo 7.º

A comissão instaladora é de nomeação governamental, prevendo o artigo 8.º a respectiva remuneração.

Passaram a ter património privativo, constituído por bens, direitos e valores que eram do Estado — artigo 11.º

Prevê o artigo 12.º as receitas, à cabeça das quais aparecem as dotações do Estado — n.º 1, alínea a).

Prevêem-se no artigo 13.º as despesas:

«a) Os encargos com a prestação de cuidados de saúde, assegurada pelos órgãos, serviços e estabelecimentos referidos no artigo 2.º, bem como pelas entidades constantes no artigo 5.º

[...];

c) Os encargos da Administração;

[...];

e) Quaisquer outras despesas necessárias para assegurar o desempenho das suas atribuições.»

Artigo 16.º:

«As ARS assumirão a posição contratual dos órgãos, serviços e estabelecimentos referidos no artigo 2.º em todos os negócios jurídicos que se relacionem com a prossecução dos seus objectivos.»

4 — A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, estabeleceu as bases da contabilidade pública.

Prescreve o artigo 9.º que os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira «disporão» de personalidade jurídica e património próprio.

Este normativo veio a ser implementado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, como se verá infra.

5 — Lei n.º 48/90 — Lei de Bases da Saúde.

A base VI, n.º 4, prescreve que os serviços centrais do Ministério da Saúde exercem em relação ao SNS funções de regulamentação, orientação, planeamento, avaliação e inspecção.

Base XII, n.º 2:

«O SNS abrange todas as instituições e serviços oficiais prestadores de cuidados de saúde dependentes do Ministério da Saúde e dispõe de estatuto próprio.»

Base XVIII:

«1 — A organização do sistema de saúde baseia-se na divisão do território nacional em regiões de saúde.

2 — As regiões de saúde são dotadas de meios de acção bastantes para satisfazer autonomamente as necessidades correntes de saúde dos seus habitantes, podendo, quando necessário, ser estabelecidos acordos inter-regionais para a utilização de determinados recursos.»

A base XXIII sujeita à disciplina e inspecção do Ministério da Saúde entre outras actividades a comercialização de bens de saúde.

Entre as características do SNS [base XXIV, alínea e)] figura a de ter organização regionalizada e gestão descentralizada e participada.

Base XXVI:

«1 — O SNS é tutelado pelo Ministério da Saúde e é administrado a nível de cada região de saúde pelo conselho de administração da respectiva administração regional de saúde.»

[...]

Base XXVII:

«1 — As administrações regionais de saúde são responsáveis pela saúde das populações da respectiva área geográfica, coordenam a prestação de cuidados de saúde de todos os níveis e adequam os recursos disponíveis às necessidades, segundo a política superiormente definida e de acordo com as normas e directivas emitidas pelo Ministério da Saúde.

[...]

3 — Cabe em especial ao conselho de administração das administrações regionais de saúde:

a) Propor os planos de actividade e o orçamento respectivo, acompanhar a sua execução e deles prestar contas;

[...];

c) Representar o SNS, em juízo e fora dele, a nível da região respectiva.»

Base XXXIII:

«Financiamento:

1 — O SNS é financiado pelo Orçamento do Estado.

2 — Os serviços e estabelecimentos do SNS podem cobrar as seguintes receitas, a inscrever nos seus orçamentos próprios:

[...]

6 — O Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, estabeleceu o regime da administração financeira do Estado.

Desenvolvendo a Lei n.º 8/90, veio prescrever que os organismos autónomos dispõem de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (artigo 44.º).

O artigo 46.º, n.º 1, prescreve que o património dos organismos autónomos é constituído pelos bens, direitos e obrigações recebidos ou adquiridos para o exercício da sua actividade.

7 — O Decreto-Lei n.º 10/93, de 15 de Janeiro, aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Saúde.

O artigo 2.º, n.º 1, responsabiliza simultaneamente os serviços centrais e os serviços personalizados pelas acções necessárias à formulação e execução da política de saúde e exercer em relação ao SNS funções de regulamentação, orientação, planeamento, avaliação e inspecção.

8 — Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de Janeiro (Estatuto do Serviço Nacional de Saúde):

O artigo 3.º, n.º 1, do decreto-lei põe as ARS em regime de instalação.

Normas do Estatuto aprovado pelo decreto-lei.

Artigo 2.º:

«Objectivo:

O SNS tem como objectivo a efectivação por parte do Estado da responsabilidade que lhe cabe na protecção da saúde individual e colectiva.»

Artigo 6.º:

«Administrações regionais de saúde:

1 — Em cada região de saúde há uma administração regional de saúde, adiante designada por ARS.

2 — As ARS têm personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio.»

[...]

Artigo 16.º, n.º 1:

«A gestão das instituições e dos serviços obedece aos seguintes princípios:

a) A compartição orçamental do Estado é estabelecida com base em planos financeiros no quadro do planeamento geral do Estado.»

[...]

O capítulo IV tem a epígrafe: «Recursos financeiros».

Artigo 23.º:

«Responsabilidade pelos encargos:

1 — Além do Estado, responde pelos encargos resultantes da prestação de cuidados de saúde prestados no quadro do SNS.

[...]

Artigo 27.º:

Despesas do SNS:

1 — O funcionamento das ARS é assegurado pelo orçamento do SNS.

[...]

Vejamos agora os pontos mais significativos do «acordo para fornecimento de medicamentos, celebrado entre o Ministério da Saúde (Secretaria-Geral) e a Associação Nacional das Farmácias» (documento de fl. 36).

Artigo 1.º:

«Objectivo:

1 — Entre o Ministério da Saúde, representado pela Secretaria-Geral, e a Associação Nacional das Farmácias, adiante designada

por ANF, em representação das suas associadas e representada pelo seu presidente, é celebrado o presente acordo com o objectivo de assegurar o fornecimento de medicamentos e de produtos dietéticos aos utentes do Serviço Nacional de Saúde, adiante designado por SNS.

2 — [...]

3 — [...]

Artigo 4.º:

«Cooperação:

O Ministério da Saúde, através da Direcção-Geral dos Cuidados de Saúde Primários, da Direcção-Geral dos Assuntos Farmacêuticos e do Departamento de Gestão Financeira dos Serviços de Saúde, e a ANF farão respeitar integralmente as condições estipuladas no presente acordo.»

Artigo 15.º:

«Facturação:

1 — As receitas serão remetidas mensalmente pelas farmácias às administrações regionais de saúde, adiante designadas por ARS, até ao dia 10 do mês seguinte, devidamente identificadas através de verbete adequado, da relação de resumo de lotes e da factura global.

2 — As ARS devolverão às farmácias dois duplicados da relação de resumo de lotes, devidamente carimbados, como comprovativo da recepção, um dos quais será enviado pela farmácia à ANF até ao dia 15 do respectivo mês.»

O n.º 2 anterior teve depois um aditamento — fl. 36 v.º

Artigo 17.º:

«1 — A ANF apresentará a cada ARS até ao dia 5 de cada mês uma factura global dos fornecimentos efectuados pelas farmácias suas associadas no penúltimo mês.

2 — A factura global deverá incluir as rectificações transmitidas por cada ARS nos termos do n.º 3 do artigo anterior.

3 — Cada ARS pagará à ANF factura global até ao dia 10 do mês da sua apresentação.

4 — Às farmácias não associadas na ANF ser-lhes-á pago o fornecimento de medicamentos directamente pelas ARS.»

Artigo 22.º:

«Normas regulamentares:

1 — A execução do acordo far-se-á através de normas regulamentares, previamente acordadas pelas partes.

2 — A vigência e a revisão das normas regulamentares são independentes do acordo.»

Artigo 23.º:

«Aquisição e distribuição de impressos:

1 — A aquisição e distribuição dos impressos de receituário a utilizar no âmbito do presente acordo é da competência da ARS.

2 — A aquisição e a distribuição dos impressos relativos à facturação incumbem à ANF e às ARS, de acordo com o previsto em normas regulamentares.

3 — Os modelos dos impressos a utilizar, no que respeita à facturação, constarão de normas regulamentares.»

Artigo 24.º:

«Vigência e revisão:

1 — O presente acordo é válido pelo período de dois anos, considerando-se automaticamente prorrogado por iguais períodos se, com a antecedência mínima de três meses em relação ao termo de cada

um dos seus períodos de vigência, qualquer das partes o não denunciar por escrito.

2 — O presente acordo entra em vigor no dia 1 de Julho de 1988.

3 — [. . .]»

Artigo 25.º:

«Com a entrada em vigor do presente acordo fica revogado o celebrado em Janeiro de 1971, bem como a alteração introduzida por acto de 9 de Junho de 1976.»

Artigo 26.º:

«Disposições transitórias:

1 — Mantêm-se os actuais impressos de receituário e de facturação enquanto não forem normalizados outros.

2 — Enquanto não entrar em vigor o cartão de identificação de utente emitido pelo SNS, a dispensa dos medicamentos efectuar-se-á dentro das condições actualmente em vigor.»

O acordo tem a data de 3 de Junho de 1988.

Não põem as partes em causa os factos em que a A. baseia o seu pedido.

Houve portanto os fornecimentos, os débitos invocados, os atrasos nos pagamentos.

A A. tem pois direito ao montante peticionado.

Consideremos assente esse ponto.

Vejamos se o pagamento deve ser efectuado pelos RR.

Contractus nom ex nomine sed ex re legem accipiunt.

Ficou estabelecido no «acordo» de fl. 36 que as filiadas na A. forneceriam regularmente aos utentes do SNS medicamentos e que determinada percentagem dos eus preços seria paga em prazos fixados pelas ARS das áreas das farmácias em questão.

A A. comprometeu-se a cumprir não por si directamente, que não o poderia fazer, mas em nome das farmácias que representava. Como um empregado se compromete a fazer uma obra que virá a ser executada pelos seus trabalhadores.

Ninguém levantou problemas por aí.

Já suscita estranheza que o Estado assine o convénio e ponha o pagamento a cargo de terceiro.

Estranheza que o tecnicismo do jurista justifica mas que o cidadão comum terá dificuldade em entender.

Mas o direito, como lembrava Vaz Serra (*Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 103.º, p. 564), devidamente interpretado, só raras vezes não dará a solução justa e oportuna às situações carecidas do seu amparo.

Uma primeira constatação: em representação do Ministério da Saúde interveio a Secretaria-Geral.

Ninguém pôs em cheque que tal pudesse acontecer, pelo que temos de considerar o documento subscrito pelo Ministério da Saúde.

O convénio documentado a fl. 36 tem de ser classificado sem dúvida como um contrato: encontro de vontades para o fornecimento contínuo de medicamentos, mediante pagamentos a efectuar em determinadas condições e prazos.

A referência a «regulamentos» é fácil de entender.

Para que os utentes sejam servidos é necessário que disponham de cartões com determinadas características e os apresentem (ou documentos que os substituam) e que as farmácias possuam impressos normalizados e os preenchem e enviem em condições uniformes e fixadas.

Se não houver regras assentes quanto a esses pontos (e outros haverá), quer as ARS quer as farmácias correrão o risco de ser lesadas.

Compreende-se por isso a referência e regulamentos, que aliás já existiam ao tempo anterior ao convénio.

E daí que as partes não tenham visto inconveniente em pô-lo em vigor logo no mês seguinte.

Frisa-se no artigo 22.º, n.º 2, que a revisão das normas regulamentares não impede a vigência do «acordo».

Como não podia deixar de ser, o fornecimento de medicamentos tinha obviamente que continuar.

Como classificar de simples «protocolo» ou «acordo de princípios» um convénio contendo compromissos precisos, estabelecendo as prestações das partes (v. os artigos 397.º e seguintes do Código Civil), que tinham de ser cumpridos a partir de 1 de Julho de 1988 (estava-se em 3 de Junho de 1988)?

Não se tratou pois de um simples contrato preparatório — v. Meneses Cordeiro, in *Direito das Obrigações*, vol. I, 1990, p. 439 — ou de um contrato-tipo (Galvão Teles, in *Dos Contratos em Geral*, 1962, p. 409).

O contrato deve ser considerado como de direito administrativo — artigo 9.º, n.º 2, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais — v., sobre este tipo de contratos, Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. III, p. 446, e J. M. de Solas Rafecas, in *Contratos Administrativos y Contratos Privados de la Administración*, Madrid, Tecnos, pp. 91 e segs. (cita este autor o fornecimento de medicamentos).

Nada impede que um contratante ponha o pagamento a cargo de terceiro.

As partes podem ter boas razões para crer que esse terceiro não se recusará a pagar.

E era o caso, como facilmente se compreende.

É frequente em contratos-promessa o prélio seu objecto não pertencer ainda ao promitente vendedor, o que não inquina a sua validade.

Como era de esperar, as ARS *assumiram* os compromissos contraídos pelo Estado.

A personalidade jurídica concedida às ARS não passa de um expediente técnico adoptado pelo Estado para induzir melhor produtividade dos serviços.

Tendo as ARS assumido prontamente tais compromissos, haverá que ter em conta o artigo 595.º do Código Civil (assunção de dívida).

O caso aproxima-se da figura italiana da expromissão — v. Antunes Varela, in *Das Obrigações em Geral*, vol. II, 2.ª ed., pp. 331 e segs.

A assunção de dívida não tem que revestir forma escrita — v. Pires de Lima e Antunes Varela, in *Código Civil Anotado*, nota ao artigo 595.º, e Vaz Serra, no seu «estudo» no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 72, p. 208.

Nem sequer tem que haver uma declaração expressa, bastam os *facta concludentia* que revelam a vontade de assumir as dívidas — artigo 217.º, n.º 1, do Código Civil (v. uma nova perspectiva sobre este preceito em M. Henrique Mesquita, in *Obrigações Reais e Onus Reais*, pp. 366 e segs., onde admite a figura dos negócios de actuação; v. ainda Enneccerus-Nipperdey, in *Tratado de Derecho Civil*, t. I, parte general, II, 1.ª parte, p. 185, e Enzo Roppo, in *O Contrato*, p. 94)

Pagando regularmente, embora com atrasos, é inquestionável a declaração tácita de assumir o cumprimento das obrigações derivadas do «acordo» por parte da ARS.

A assunção pode reportar-se a dívidas futuras — Vaz Serra, *ob. cit.*, p. 206.

Envolve não só responsabilidade pelo pagamento da obrigação principal mas também dos juros pela mora — Antunes Varela, *ob. cit.*, p. 343.

A ARS está portanto obrigada a pagar por força das regras que regem os contratos.

Nem curamos agora de averiguar se o cumprimento lhe não seria imposto directamente pelas regras legais que regem a sua actividade. Outro tanto se dirá em relação ao Estado.

Contraiu um contrato e pôs o pagamento a cargo de uma entidade por si criada e de si dependente.

Sobre si ficou a recair o dever de conseguir que o terceiro cumprisse, responsabilizando-se pelo eventual incumprimento.

Só assim se interpreta o contrato segundo as regras da boa-fé (artigo 237.º do Código Civil), que impõem o maior equilíbrio possível nas prestações.

A A. obriga-se a fornecer os medicamentos, o que tem feito.

O Estado obrigava-se a convencer terceiro a cumprir, não podendo porém esgotar-se aí os seus deveres.

Não se diga que, dada a dependência das ARS em relação ao Estado, a questão será irrelevante.

Que o não é mostra-o esta acção.

Assente que o Estado se responsabilizou pelo não cumprimento da ARS, e porque o credor não declarou expressamente desonerá-lo (v. o artigo 595.º, n.º 3), segue-se que se mantém a responsabilidade do Estado.

Repete-se que nem se torna necessário averiguar se o R. não pode ser responsabilizado directamente pela lei.

Conclui-se não merecer censura a sentença recorrida.

VIII

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento aos recursos jurisdicionais.

Sem custas.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Hipólito Pereira Pinto* — *Rui Vieira Miller Simões*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Execução de decisão judicial. Recurso de decisão sobre inexistência de causa legítima de inexecução.

Doutrina que dimana da decisão:

O recurso de despacho que reconheceu a inexistência de causa legítima de inexecução da decisão exequenda deve ser recebido para ser processado como agravo e para subir, sem

efeito suspensivo, com o primeiro recurso a interpor que deva subir imediatamente.

Recurso n.º 31 909, em que são recorrente a Câmara Municipal de Sesimbra e recorrida a Aldeia do Meco — Sociedade para o Desenvolvimento Turístico, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo pelas razões invocadas no despacho do relator de fls. 70 e seguintes, que se dá como aqui integrado, em alterar nos termos aí especificados o regime fixado para a subida do recurso interposto pela Câmara Municipal de Sesimbra do despacho do Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de fls. 15 e seguintes, que declarou a inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão do pleno desta Secção de 23 de Junho de 1991, exarado a fls. 675 e seguintes dos autos principais, ordenando a baixa do processo ao tribunal *a quo* onde os autos prosseguirão, conforme já determinado no despacho recorrido, nos termos previstos na segunda parte do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, cumprindo-se oportunamente, quanto à subida do recurso, o disposto no artigo 735.º do Código de Processo Civil.

Sem custas.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Pelo despacho de fls. 15 e seguintes e mediante requerimento de «Aldeia do Meco — Sociedade para o desenvolvimento Turístico, L.^{da}», foi declarada pelo Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa a inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão do pleno desta Secção de 23 de Junho de 1991, constante de fls. 675 e seguintes dos autos principais.

Interposto a fl. 23 recurso desta decisão pela requerida, Câmara Municipal de Sesimbra, foi aquele recebido pelo despacho de fl. 31, para ser processado como de agravo em matéria cível e subir imediatamente nos próprios autos, com efeito suspensivo.

Entende-se, porém, na esteira de anterior jurisprudência deste Supremo Tribunal (cf., designadamente, os acórdãos do pleno de 11 de Julho de 1991, no recurso n.º 21 381, e de 20 de Fevereiro de 1992, no recurso n.º 23 224-A), ter havido nessa decisão, que, conforme o n.º 4 do artigo 687.º do Código de Processo Civil, não vincula o tribunal superior, erro no regime de subida fixado ao recurso.

Não há dúvida que, consoante o artigo 102.º da Lei de Processo, «os recursos ordinários das decisões jurisdicionais regem-se pela lei de processo civil, com as necessárias adaptações, e, com excepção dos fundados em oposição de acórdão, são processados como os recursos de agravo, sem prejuízo do especialmente disposto no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e no presente diploma», pelo que bem recebido foi esse recurso ordinário [artigo 26.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais], para ser processado como agravo.

Mas não é rigorosa a sua subida imediata nem o efeito suspensivo que lhe foram fixados.

Com efeito, no agravo interposto na 1.^a instância, como é o caso, só sobem imediatamente e nos próprios autos os referidos nos artigos 734.º e 736.º do Código de Processo Civil, na redacção do Decreto-Lei n.º 242/85, de 9 de Julho, e, com efeito suspensivo, os apontados no artigo 740.º do mesmo Código.

Ora, a decisão em apreço não se enquadra em qualquer das situações aí previstas.

Trata-se, na verdade, de despacho proferido em incidente para execução de decisão judicial proferida em contencioso administrativo conforme a tramitação estabelecida nos artigos 7.º a 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, segundo a qual, formulado o pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução, sobre este recai decisão que é final, se concluir pela existência de causa legítima de inexecução, mas que é interlocutória se decidir pela inexistência de tal causa, a ela se seguindo então o processado conducente à decisão final em que o tribunal especifique os actos e operações em que a execução deverá consistir e o prazo em que deverão ter lugar (artigos 8.º e 9.º, n.ºs 1 e 2, do citado decreto-lei).

Tendo o despacho impugnado decidido pela inexistência de causa legítima de inexecução, certo é que não pôs termo ao processo, visto este ter necessariamente de prosseguir, como, aliás, esse despacho também determinou, nos termos da segunda parte do n.º 1 do citado artigo 9.º, para recolha dos elementos indispensáveis àquela decisão final com a especificação dos actos e operações em que a execução deverá consistir e o prazo em que deverão ser praticados.

Deste modo, não sendo decisão que ponha termo ao processo, não se enquadra na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 734.º, nem no artigo 736.º do Código de Processo Civil, como também não cabe em qualquer das restantes alíneas do primeiro destes preceitos, visto não se tratar, como do seu teor resulta com evidência, de algum dos despachos aí contemplados.

Por outro lado, não vem alegado nem se vislumbra que a retenção do recurso o torne absolutamente inútil, para o efeito de subir imediatamente ao abrigo do n.º 2 do referido artigo 734.º

Na verdade, o recurso só se torna absolutamente inútil quando a respectiva decisão for susceptível de já não ter qualquer utilidade por não satisfazer o interesse que determinou a interposição do recurso, visto, entretanto, a decisão recorrida se ter esgotado pela produção dos seus efeitos.

É o caso, típico, do despacho que manda suspender a instância por o julgamento desta depender do de outra causa, no qual o julgamento diferido do recurso dessa decisão pode ocorrer quando a causa prejudicial já estiver julgada ou tenha decorrido o prazo da suspensão, hipóteses em que o provimento do recurso não terá qualquer efeito útil (cf. Alberto dos Reis, *Código Anotado*, vol. vi, p. 111).

Não assim no caso presente em que a decisão diferida do recurso do despacho que declarou inexistir causa legítima de inexecução do julgado, revogando tal despacho por entender existir essa causa legítima, produz todos os seus efeitos, obstando a que efectivamente se consuma a execução que tenha sido decretada a final.

Tem-se objectado, como nos votos de vencido do acórdão de 20 de Fevereiro de 1993, atrás citado, que, visando o recurso dessa decisão o reconhecimento de que o interesse público impede a execução do julgado, a subida diferida do recurso sem o efeito suspensivo, permitindo a imediata execução, permite também a imediata ofensa do

interesse público, por isso a sua retenção o tornando absolutamente inútil.

Mas não procede tal objecção.

Desde logo, nem sempre se visa, através do recurso, o reconhecimento de que o interesse público impede a execução do julgado, tal como no caso presente, em que, longe de se invocar «o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da sentença» (artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77), se questiona apenas se a decisão exequenda já foi ou não cumprida, não se pondo em causa, portanto, qualquer lesão do interesse público.

Por outro lado, não é exacto que a subida diferida do recurso implique a imediata execução da sentença, que só vem a consumir-se com o trânsito em julgado da decisão final, naturalmente sujeita a impugnação jurisdicional.

Na verdade, a retenção do recurso do despacho que julgou inexistir causa legítima de inexecução apenas dá lugar à tramitação processual prevista no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e que, então, o provimento do recurso de subida diferida invalidaria, produzindo todo o efeito a que esse recurso visou.

Finalmente, não é despreciando ponderar que o interesse público em impedir grave lesão do mesmo pelo cumprimento da sentença, invocado por decisão administrativa não sufragada pelo Tribunal, se tem de subordinar ao comando constitucional de obrigatoriedade das decisões dos tribunais para todas as entidades públicas e privadas e da sua prevalência sobre as de quaisquer outras autoridades, formulado no n.º 2 do artigo 208.º da Constituição da República, comando ao qual tem de se subordinar a lei ordinária que, consoante o n.º 3 do mesmo preceito, deve regular os termos da execução dessas decisões, e que a apontada objecção subverte.

Deste modo, extravazando do âmbito de aplicação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 734.º do Código de Processo Civil, a situação em apreço cai no domínio do artigo 735.º, n.º 1, do mesmo Código, segundo o qual «os agravos não incluídos no artigo anterior sobem com o primeiro recurso que, depois de eles serem interpostos, haja de subir imediatamente».

Dentro deste quadro legal, o recurso deveria ter sido recebido como agravo, como foi, mas para subir diferidamente, com o primeiro recurso a interpor depois dele que houvesse de subir imediatamente — que seria, normalmente, o de decisão final sobre os actos e operações de execução da decisão exequenda —, e sem efeito suspensivo, visto este só caber aos agravos que subam imediatamente nos próprios autos (artigo 740.º, n.º 1).

Pelo exposto, e para os fins aí previstos, apresentem-se os autos imediatamente à conferência, nos termos do disposto no artigo 751.º, n.º 1, do Código de Processo Civil e no artigo 111.º, n.º 1, alínea *f*), da Lei de Processo. — 18 de Maio de 1993, *Rui Vieira Miller Simões*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Requisitos.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A suspensão de eficácia do acto recorrido depende da verificação cumulativa dos três requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*
- 2 — *É causa de grave lesão do interesse público a suspensão de eficácia do despacho ministerial que puniu o arguido com a pena de demissão em processo disciplinar quando o regresso do agente ao serviço não deixaria in casu de dar deste uma má imagem ao público em geral e aos utentes em particular, constituindo também uma influência perniciosa naquele meio.*

Recurso n.º 32 110, em que são recorrente José Artur Vilhena Borrego Beja e recorridos o Ministro da Saúde e outro. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Hipólito Pinto.

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

José Artur Vilhena Borrego Beja, identificado a fl. 2, requereu a suspensão de eficácia do despacho proferido pelo Ministro da Saúde em 18 de Fevereiro de 1993, no processo disciplinar n.º 938/89-PD, que o puniu com a pena de demissão.

Após prévia notificação, quer a comissão instaladora da Administração Regional de Saúde de Lisboa quer o Ministro da Saúde responderam defendendo a legalidade do acto e, conseqüentemente, o indeferimento do pedido formulado pelo recorrente.

O Ex.ºmº Magistrado do Ministério Público nesta Secção emitiu também parecer em igual sentido.

Sem vistos, vem o processo à conferência.

Dando aqui por inteiramente reproduzidos os factos constantes do ponto 3, alínea B), da informação de fls. 11 e 12 dos autos, cumpre agora decidir.

O artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio — dispõe:

«A suspensão de eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

- a) A execução do acto cause provavelmente prejuízos de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;
- b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público;
- c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.»

Tem sido jurisprudência constante e pacífica deste Tribunal que a suspensão de eficácia do acto recorrido ou de que se pretende recorrer depende da verificação cumulativa dos requisitos enunciados na lei.

Isto é, a exigência legal destes requisitos é cumulativa, com isso se querendo dizer que o não preenchimento de um deles, independentemente da verificação dos restantes, é de per si bastante para conduzir ao indeferimento da pretensão.

Ora vejamos:

Como bem opinaram quer a comissão instaladora da Administração Regional de Saúde de Lisboa, quer o Ministro da Saúde, quer, fi-

nalmente, o digno magistrado do Ministério Público, no caso em apreço, não se mostra satisfeito o requisito da alínea b) acima transcrita, porquanto:

Se é certo que a jurisprudência deste Supremo Tribunal tem vindo nos últimos anos a suspender a eficácia de penas disciplinares expulsivas, em certos casos, ao arrepio do que vinha decidindo, quase unanimemente, ao longo de décadas, como aconteceu no acórdão de 25 de Fevereiro de 1993, lavrado no recurso n.º 31 660-A, citado pelo recorrente, a verdade é que tudo depende afinal da natureza da conduta que originou a punição.

Além, no recurso 31 660-A, estava em causa a quebra do dever de assiduidade. Aqui, ao ora recorrente foram imputados factos merecedores de censura ético-jurídica mais grave, que constituem infracção prevista no artigo 26.º, n.º 4, alíneas e) e f), do Estatuto Disciplinar.

Mais, ainda:

Vem provado que a conduta do ora recorrente, além de revelar culpa grave, em geral, é eminentemente dolosa quando ele retira para si vantagens pecuniárias directas, ofendendo e pondo em perigo os interesses da Administração Regional de Saúde de Lisboa, que, como servidor, lhe incumbia respeitar.

De tal sorte que o recorrente, além de demitido das funções que exercia na Administração Regional de Saúde de Lisboa, como médico especialista em otorrinolaringologia, foi também condenado a repor a quantia de 449 350\$ a favor da mesma (ver a segunda parte do despacho impugnado).

Ilicitudes disciplinares que revelam falta de probidade do recorrente.

Verificando-se, no caso *sub judice*, inexistência do requisito da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, já que a procedência do pedido determinaria «grave lesão do interesse público», ou seja, a necessidade de preservar a dignidade e o prestígio dos serviços de saúde deste país.

Em conclusão:

Os factos dados como provados, no processo disciplinar, são agora do conhecimento dos restantes funcionários e dos utentes do Centro de Saúde de S. João, onde o recorrente exercia as suas funções de médico especialista;

De tal sorte que o regresso do recorrente às suas anteriores funções afectaria gravemente a imagem daquele serviço, ao mesmo tempo que afectaria os funcionários que honrada e lealmente aí trabalham;

Injustiça que urge afastar;

Numa situação tão grave, como esta, a suspensão de eficácia do acto punitivo, com o regresso do arguido ao serviço, não deixaria de dar deste um imagem degradante ao público em geral e aos utentes em particular, constituindo também uma influência perniciosa naquele meio. (Neste sentido decidiu o douto acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de Fevereiro de 1992, no recurso n.º 30 429, além de outros);

Nesta conformidade, e não se tendo como verificado o requisito negativo apontado, acordam, em conferência, em indeferir o pedido

formulado, condenando o recorrente nas custas e fixando a taxa de justiça em 20 000\$.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *António Hipólito Pereira Pinto* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia do acto administrativo. Ilegalidade da interposição do recurso. Grave lesão do interesse publico.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A ilegalidade da interposição do recurso não impõe qualquer ónus ao recorrente em convencer da viabilidade do recurso ou da seriedade minimamente exigida à sua iniciativa, mas unicamente a inexistência de forte indicição de ilegalidade que afecte o prosseguimento do recurso e leve o tribunal a abster-se de o decidir, com rejeição, por faltas processuais, com conteúdo idêntico ao da expressão «circunstancias que afectam o conteúdo do recurso», como a extemporaneidade e ilegitimidade.*
- 2 — *Causa grave lesão do interesse público a suspensão de eficácia de um acto de câmara municipal que determina a desocupação de uma casa para família pobre, atribuída a título precário, quando o ocupante já tem outra casa e aí deixa sozinho o filho demente.*

Recurso n.º 32 115, em que são recorrente António Gaspar Correia e recorrido o vereador do Pelouro da Habitação da Câmara Municipal de Lisboa. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Anselmo Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — António Gaspar Correia vem interpor recurso da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia do acto de 14 de Junho de 1982, com o n.º 11.387/2.ºH/982, proferido pela vereadora Maria Clotilde Guedes da Silva, que determinou que o recorrente e sua mulher (agora falecida) abandonassem o andar que habitam, pertencente à Câmara Municipal de Lisboa, situado na Quinta da Laranjeiras, lote 23, 3.º, B, em Lisboa.

Conclui o recorrente a sua alegação de seguinte forma:

«1.º O douto despacho recorrido não põe em causa o direito a interpor recurso, afastando o caso julgado e a extemporaneidade, em virtude de estarmos perante um acto nulo, impugnável a todo o tempo;

2.º O douto despacho recorrido não questiona a presença dos requisitos do artigo 76.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LPTA), pois na realidade eles verificam-se no caso em apreço;

3.º O douto despacho recorrido vem sim, através de uma interpretação errónea do artigo 79.º da LPTA, declarar a extemporaneidade do pedido de suspensão;

4.º Não há extemporaneidade do pedido, já que esse pedido se relaciona com o novo recurso de impugnação de acto nulo interposto na mesma altura;

5.º Não há extemporaneidade do pedido, pois tal iria contra um dos princípios gerais do direito, segundo o qual «quem pode o mais pode o menos», não se entendendo que o tribunal pudesse decretar a nulidade de um acto a todo o tempo e não pudesse decretar a suspensão;

6.º Não há extemporaneidade do pedido, na medida em que o artigo 79.º do diploma, que tem vindo a ser citado, não diz respeito a prazos de interposição do pedido de suspensão, mas sim a prazos de eficácia relativamente à vigência da mesma;

7.º Não há extemporaneidade do pedido de suspensão, já que, mesmo que se atendesse a interpretação forçada enunciada no douto acórdão (?) recorrido, o prazo do artigo 79.º, n.º 3, nunca diria respeito ao caso em análise, pois aqui o recurso e o pedido de suspensão foram interpostos ao mesmo tempo. A não ser assim, mal se perceberia a distinção patente nesse artigo;

8.º Não há extemporaneidade do pedido, na medida em que o douto despacho recorrido faz depender toda a argumentação do pressuposto de estarmos perante um acto anulável, quando de facto, aliás como o próprio despacho reconhece, para afastar a extemporaneidade do recurso, estarmos perante um acto nulo;

9.º O douto acórdão recorrido faz uma errada aplicação dos artigos 77.º, 79.º, 28.º e 31.º da LPTA.»

2 — Por sua vez, o Ministério Público no Tribunal Administrativo veio interpor recurso subordinado da mesma decisão, alegando nas suas conclusões:

«1) A decisão que determinou a suspensão da executoriedade do despacho de 16 de Junho de 1982, proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo em 19 de Maio de 1983, produz efeito de caso julgado em relação ao mesmo pedido formulado neste processo;

2) A tal não obsta a não identidade dos sujeitos passivos, uma vez que a referida decisão teve eficácia *erga omnes*, pelo que a ambos esses sujeitos se impunha a não executoriedade do acto;

3) Improcede a excepção de extemporaneidade do presente pedido de suspensão invocada oficiosamente, por não ser aplicável ao caso o n.º 3 do artigo 79.º e a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º, ambos da LPTA, dado o princípio de que a lei aplicável é a que está em vigor à data do proferimento dos actos administrativos;

4) Apenas obsta à procedência do pedido à excepção do caso julgado, já que, se não fora este, o pedido de suspensão era tempestivo por ser pedida a nulidade do acto e por o n.º 3 do artigo 76.º da LPTA se aplicar à providência cautelar já decretada e não ao prazo para a sua formulação;

5) Deve, assim, ser revogada a douta sentença recorrida, caso o recurso interposto pelo recorrente proceda, e substituir-se por outra

que considere estar ofendido o caso julgado já formado, com o que se concederá provimento ao presente recurso subordinado.

3 — A entidade recorrida, vereador da Câmara Municipal de Lisboa, com o pelouro da Habitação, vem reafirmar, nas suas alegações, aquilo que já tinha dito na sua resposta.

Para ela a interposição do presente pedido de suspensão enferma de manifesta ilegalidade, uma vez que se verifica a excepção do caso julgado material em relação ao mesmo. Por outro lado, «pelo menos desde Abril de 1990 (altura em que transitou em julgado o acórdão junto sob o documento n.º 6 com a contestação), que o ora agravante sabe que a autora do acto recorrido é a vereadora Maria Clotilde Guedes da Silva, ou, pelo menos, a partir dessa altura, tinha não somente a probabilidade mas a imperatividade de, no prazo de dois meses [alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º da LPTA], interpor o respectivo recurso», que também contribui para além do caso julgado para a não verificação do requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

4 — O digno magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu parecer no sentido de defender a posição do ilustre magistrado do Ministério Público da 1.ª instância, ou seja, o de que a sentença deve ser revogada, por o fundamento do indeferimento dever ser o caso julgado e não a extemporaneidade.

Foram solicitados vistos.

4 — Cumpre, por isso, decidir. Para o efeito importa definir a matéria de facto, de resto, não controvertida.

Apurou-se o seguinte:

a) Os recorrentes não impugnaram um despacho do presidente da Câmara Municipal de Lisboa que lhes tinha ordenado a desocupação da casa, sita na Quinta das Laranjeiras, em que habitavam. Tal acto foi praticado em 14 de Junho de 1982 pela então vereadora Maria Clotilde Guedes da Silva;

b) Em 9 de Dezembro de 1982, o ora, agravante e sua mulher apresentaram na Auditoria Administrativa de Lisboa recurso da decisão do presidente da Câmara Municipal de Lisboa e requereram ainda a suspensão da executoriedade daquele acto;

c) Em 12 de Janeiro de 1983, o pedido de suspensão foi indeferido, mas, posteriormente, em 19 de Maio de 1983, por acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, foi revogada aquela decisão e deferido o pedido de suspensão da executoriedade do acto;

d) No que toca ao recurso do acto impugnado, ele foi rejeitado por decisão do M.^{mo} Juiz da Auditoria Administrativa, com fundamento em ilegalidade passiva, uma vez que havia sido impugnado o acto do presidente, quando o acto era da vereadora. Interposto recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, aquela decisão veio a ser confirmada por acórdão de 3 de Abril de 1990, no qual se deu como provada a seguinte matéria de facto:

«a) Os recorrentes impugnaram um despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Lisboa que lhes teria ordenado a desocupação da casa que haviam arrendado a título precário;

b) A fl. 25, fizeram juntar aos autos uma certidão na qual se identificava o acto de 14 de Junho de 1982 da vereadora Maria Clotilde Silva, por delegação do Sr. Presidente da Câmara, no qual se dizia: «Visto tratar-se de um deficiente que provoca distúrbios no prédio, não pode lá residir sozinho. A mãe vive numa casa clandestina, mas

que é dela, e para lá terá que levar o filho. Informar a Polícia Municipal para tratar da desocupação do T1 das Laranjeiras. Urgente.»;

e) Por ofício de 11 de Novembro de 1982, da Câmara Municipal, foi comunicado ao ora agravante o seguinte:

«Por despacho da vereadora [...] foi decidido proceder à desocupação do fogo municipal supra-referido, atribuído em 28 de Julho de 1991 a título de cedência precária.

A desocupação ficou suspensa por motivo de recurso contencioso interposto em 1982 no Tribunal Administrativo.

Por acórdão do Supremo Tribunal Administrativo foi o recurso julgado improcedente, mantendo-se válido o despacho de desocupação.

Nestes termos fica V. Ex.^a por este meio notificado de que dispõe do prazo de 30 dias a contar da presente notificação para proceder à desocupação voluntária, fazendo entrega das respectivas chaves neste departamento, sob pena de, findo esse prazo, a Câmara Municipal de Lisboa proceder à desocupação coerciva.»

5 — Tratando-se do pedido de suspensão de eficácia de um acto que a agravante alega que é nulo, por usurpação de funções, uma vez que o despejo tem de ser discutido previamente nos tribunais, que o Supremo não rejeitou o recurso por qualquer questão de fundo, mas por ilegitimidade da entidade recorrida, o que está em causa é saber se se formou caso julgado através do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, como pretendem a entidade recorrida e o Ministério Público se o pedido é extemporâneo, por não ter respeitado o artigo 79.º da LPTA, como decidiu o M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo, ou se, pelo contrário, o pedido de suspensão é legal em face da alegada nulidade do acto impugnado. Ou seja, o que, essencialmente, está aqui em causa é saber se do processo resultam fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso [alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA], uma vez que são estes que vêm alegados.

Todavia, há que ter em conta que, segundo a jurisprudência corrente neste Tribunal, o artigo 110.º da LPTA permite a este Tribunal «conhecer de toda a matéria da impugnação do acto administrativo».

A suspensão de eficácia dos actos é um meio processual acessório que exige para o seu deferimento a verificação dos requisitos previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, de uma forma cumulativa. Sobre isso a jurisprudência é uniforme.

Por outro lado, no que diz respeito a ilegalidade de interposição do recurso [alínea a)], este Supremo Tribunal Administrativo tem sido do entendimento que este requisito negativo «não consagra qualquer ónus do requerente em convencer da viabilidade do recurso» ou da «seriedade» minimamente exigida à sua iniciativa, mas tão-só um requisito negativo, no sentido da inexistência de forte indicição da ilegalidade da interposição do recurso, ilegalidade essa que afecte o prosseguimento do recurso e leve o Tribunal a abster-se de o decidir, com rejeição, por falta de requisitos de natureza processual ou de pressupostos processuais, com conteúdo idêntico ao da expressão «circunstâncias que afectam o conhecimento do recurso, referidas no artigo 37.º, § 4.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e exemplificadas com a extemporaneidade e ilegitimidade» (cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Maio de 1990, recurso n.º 28 267, e acórdãos aí citados).

Assim, não obstante a existência do Decreto-Lei n.º 35 106, Decreto-Lei n.º 45 133 e Decreto-Lei n.º 507-A/79 e ser reconhecido pela doutrina e jurisprudência de que não são inconstitucionais (Parecer n.º 132/82, da Procuradoria-Geral da República, de 12 de Janeiro de 1984, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 336, p. 222, e Parecer n.º 184/81, de 22 de Julho de 1982, aí citado, e ainda o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 11 de Julho de 1991, recurso n.º 29 279), não se pode afirmar haver fortes indícios de não existir usurpação de funções, vício que vem alegado. Isso seria tomar conhecimento sobre o fundo da questão, embora a qualificação do vício pudesse levar, eventualmente, à extemporaneidade.

A extemporaneidade tem de resultar directamente do próprio pedido de suspensão para que possamos considerar ter havido interposição na ilegalidade [alínea c)].

O M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa, depois de ter afastado a possibilidade de haver caso julgado, e, por aí, considerar ilegal a interposição do pedido de suspensão de eficácia, veio a indeferir a pretensão do recorrente com fundamento em extemporaneidade. Para o efeito, considerou haver que distinguir, quanto a prazos, a impugnação do acto e a suspensão da eficácia. O primeiro podia ser impugnado a todo o tempo, uma vez que invocou vício conducente a nulidade, a suspensão, «atenta a natureza urgente do pedido de suspensão de eficácia do acto, foi intenção do legislador impedir que, em caso algum, a medida seja pedida ao Tribunal para além do prazo concedido ao interessado para o recurso de actos anuláveis nos termos do artigo 28.º, conjugado com o artigo 3.º da LPTA».

Julgamos, no entanto, que sem fundamento.

Com efeito, entendeu-se que, «face ao disposto no artigo 77.º da LPTA, a suspensão tem de ser pedida juntamente com a petição do recurso ou previamente à sua interposição, sendo que, nesta última situação, nos termos do artigo 79.º, n.º 3, da LPTA, a suspensão caduca com o termo do prazo concedido ao interessado para o recurso de actos anuláveis, sem a respectiva interposição».

Parece ser outro, no entanto, o sentido do n.º 3 do artigo 79.º da LPTA. Com ele pretende-se evitar que os efeitos da suspensão de eficácia se prolonguem para além do prazo de interposição do recurso para os actos anuláveis. Sobre os actos nulos, o legislador, naquele artigo, não se pronuncia.

De resto, no caso em apreciação, estamos perante um caso a que se refere a alínea a) do artigo 77.º e não da alínea h) a que se refere o n.º 3 do artigo 79.º da LPTA. Tratando-se de actos impugnáveis a todo o tempo, parece que também a todo o tempo poderá ser pedida a suspensão da sua eficácia.

Igualmente, não nos parece proceder a excepção de caso julgado. Não parece proceder em relação ao acto impugnado, uma vez que o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo não conheceu do fundo da questão, mas unicamente de um aspecto formal, a falta de ilegitimidade.

Também não parece proceder tal excepção em relação à suspensão de eficácia, como parece defender o ilustre magistrado do Ministério Público na 1.ª instância, uma vez que esta caducou com o trânsito em julgado do recurso contencioso, como se dispõe no n.º 2 do artigo 79.º da LPTA.

6 — O que acima se disse não significa, porém, que o recorrente tenha razão e, por isso, deva ser deferido o pedido de suspensão.

De facto, como atrás se disse, além do requisito negativo da alínea c), importa que cumulativamente se verifiquem os requisitos das alíneas a) e b) do artigo 76.º da LPTA que este Supremo pode conhecer, nos termos do artigo 110.º da LPTA.

Na alínea b) exige-se como requisito que a suspensão «não determine grave lesão do interesse público».

No caso presente estamos perante um acto que determina o despejo de uma casa camarária construída para famílias pobres e atribuída ao requerente a título precário. Não há qualquer contrato, mas a atribuição precária a uma família pobre, que, no entanto, veio a construir posteriormente uma casa para si. Aquelas casas da Câmara visam acorrer a necessidades de pobreza, que não se compadecem com o facto de se consentir a uma família que tem casa, e aí continue a habitar (veja-se o n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 35 106).

O interesse público que esteve subjacente a essa construção seria defraudado se se mantivesse essa situação indefinidamente.

Por outro lado, a situação de abandono a que o recorrente deixou o seu filho, doente mental, sem assistência, para sua comodidade e sem ter em conta a incomodidade dos outros ocupantes do prédio, é mais um elemento a ter em conta nessa consideração do interesse público.

Acresce que tendo o recorrente suscitado a questão da nulidade do acto e pedido a sua suspensão em 1982, se manteve perfeitamente inactivo sem procurar resolver a situação, o que mostra o desinteresse por todas as situações existentes em Lisboa de pessoas sem um tecto para se abrigar.

Julgamos, por isso, que a suspensão do acto, passados 10 anos ou mais sobre a data em que foi proferido, determina uma grave lesão para o interesse público.

Nestes termos, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, mantendo a sentença recorrida, com os fundamentos atrás expostos.

Custas pelo recorrente, António Gaspar Correia, fixando-se a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, em 8000\$ e 4000\$.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *José Anselmo Dias Rodrigues* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *José Maria Gonçalves Pereira*. — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa*.

Acórdão de 20 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Grave prejuízo do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

Há grave prejuízo do interesse público em suspender a eficácia do acto que demitiu um funcionário dos serviços de registo por, em processo disciplinar, se ter dado como provado que, no período de alguns meses, conseguiu ser pago em numerário de cheques enviados por outras conservatórias,

ter gasto para si essas verbas e ter destruído a documentação referente a esses registos; tal procedimento afecta necessariamente a imagem dos serviços, pelo que a suspensão de eficácia não é possível, por falta do requisito da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Recurso n.º 32 121-A, em que são requerente Maria Manuela Silva Machado de Oliveira e requerida a Secretária de Estado da Justiça. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Manuela Silva Machado de Oliveira, casada, residente em São João da Talha, requer a suspensão de eficácia do despacho de 17 de Fevereiro de 1993, da Secretária de Estado da Justiça, que aplicou à requerente a pena de demissão.

Alega que a pena referida é causadora de prejuízo de difícil reparação porque, pela sua gravidade, traumatizará naturalmente a requerente, que, além do mais, é pessoa extremamente nervosa. Admitindo que, por efeito do esperado provimento do recurso contencioso, possa vir a ser proferida outra pena, que não a de demissão, será difícil conceber a normal reintegração da requerente no serviço.

A suspensão da eficácia não determinará grave lesão do interesse público. Os actos de que a requerente foi acusada ocorreram em 1991, e daí para cá tem a requerente trabalhado permanentemente, em ambiente normal e saudável, sem que a sua presença tivesse afectado o interesse público e sem qualquer reparo.

A Secretária de Estado da Justiça respondeu opinando que a argumentação da requerente é, no mínimo, contraditória e incongruente; na verdade, refere que tem trabalhado num ambiente normal e saudável mas que, se lhe vier a ser aplicada outra pena, que não a de demissão, será difícil conceber a sua reintegração no serviço.

O afastamento não lhe causará mais traumatismo do que o conhecimento, pelos colegas (pelo menos), dos factos provados no processo disciplinar. Aliás, o prejuízo teria de ser provado pela requerente.

É difícil de conceber que, tendo a requerente praticado factos em que procurou implicar outros colegas, a sua permanência no serviço não venha a causar perturbação ao funcionamento do mesmo, pelo que a suspensão também determinaria grave lesão do interesse público.

Não estão, pois, preenchidos os requisitos das alíneas *a)* e *b)* do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

A requerente não alega quaisquer prejuízos relevantes que possam ser qualificados como de difícil reparação: o trauma resultante da aplicação da pena é uma ocorrência normal em qualquer pessoa perante uma pena de demissão.

De qualquer forma, e atentos os factos que o relatório final do instrutor revelam e que suportaram a punição, sempre a suspensão da execução representaria grave lesão do interesse público, atenta a gravidade daqueles factos, que inviabilizam a presença da requerente nos serviços.

Perante estas posições e os dados indiciados pelo processo, há que verificar se estão preenchidos os requisitos para a suspensão da eficácia.

Esses indiciados dados são os seguintes:

1) À ora requerente, na sua qualidade de escriturária de 1.ª classe da Conservatória do Registo de Automóveis, foi movido processo

disciplinar, no qual foi contra ela deduzida acusação, em que se lhe atribuiu a reiterada prática de, entre Fevereiro e Maio de 1991, receber cheques de conservatórias de outros pontos do País (são indicados oito casos), pedir a colegas que os respectivos montantes lhe fossem pagos em numerário, gastar esses montantes em seu proveito e destruir a documentação referente aos registos a que essas quantias diziam respeito; com isso terá ficado com uma quantia de 156 272\$, que deveria ser destinada aos serviços de Estado;

2) Estes factos foram dados como provados na informação final do processo, que propôs a pena de demissão, e foi a essa proposta que o acto, cuja eficácia a requerente pretende seja suspensa, deu a sua concordância.

Decidindo sobre a pretensão da recorrente, lembremos que os seus requisitos legais constam das três alíneas do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e que, segundo a jurisprudência uniforme deste Supremo Tribunal, a concessão da suspensão só é admissível no caso de verificação cumulativa desses requisitos.

Ora, o que sobressai do tipo de factos atribuídos à requerente é que eles se revestem de uma gravidade que excede, inclusivamente, o que se poderia deduzir do valor material do prejuízo causado ao Estado: o desvio de fundos em proveito próprio, a destruição dos documentos relativos aos registos a que as quantias se referiam (com os inerentes prejuízos para os próprios interessados) representam um comportamento (e partimos da presunção de legalidade do acto punitivo, que só em resultado do recurso contencioso pode ser afastada) de todo em todo incompatível com o mínimo que se pode exigir de um funcionário; assim, a manutenção da requerente ao serviço, depois de conhecida a punição, determinaria grave lesão do interesse público. Nem se diga que esse interesse não foi afectado pelo facto de a requerente se ter mantido ao serviço desde a data dos factos, em 1991; é que se saberá, normalmente, que só recentemente a investigação foi concluída, pois o acto punitivo data de Fevereiro de 1993.

Significa o exposto que se não verifica o requisito (negativo) colocado pela alínea *b)* do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Tanto basta para que se não possa conceder a suspensão da eficácia.

Não deixaremos, no entanto, de dizer, de passagem, que a requerente não logrou demonstrar a existência do requisito enunciado na alínea *a)* daquele n.º 1, pois apenas invocou o efeito traumatizante da pena, o que, em si, é insignificativo, por ser um efeito conatural à própria pena; e nada adianta dizer-se, numa simples expressão, que a requerente é pessoa «extremamente nervosa», pois que esta afirmação apenas envolve uma expressão comum sem qualquer dado que indicie que se esteja perante um especial caso de hipersensibilidade geradora de danos especiais.

De todo o modo, e voltando ao que foi dito, a suspensão é inviabilizada, desde logo, pela não verificação do requisito da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Pelo exposto, acordam em indeferir o pedido de suspensão do acto punitivo.

Custas pela requerente, com 12 000\$ de taxa de justiça.

Lisboa, 20 de Maio de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António Hipólito Pereira Pinto*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Expropriação por utilidade pública. Tempestividade do recurso. Urgência. Causa de utilidade pública. Discricionariedade técnica. Falta de identificação dos prédios. Desvio de poder. Má-fé da Administração. Fundamentação. Habitação social.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O prazo para a interposição do recurso contencioso para o Supremo Tribunal Administrativo antes da vigência do n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 287/85 revestia natureza adjectiva, processual, não substantiva. Daí era-lhe aplicável o regime da suspensão do prazo do artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil.*
- 2 — *Não se pode considerar existente o vício de desvio de poder se no processo não há prova bastante de que o fim que levou à declaração de utilidade pública não foi o indicado no acto recorrido — promoção da construção de habitação e execução de arruamentos e implantação de infra-estruturas urbanas —, mas sim beneficiar uma cooperativa, designadamente nos seus interesses lucrativos ou comerciais, em prejuízo dos recorrentes.*
- 3 — *Os artigos 14.º, n.º 1, e 63.º do Código das Expropriações, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 154/83, não limitam a atribuição de urgência à expropriação a verificação de determinadas situações típicas, a causas especificadas na lei e, designadamente, a situação prevista no artigo 63.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 845/76, caso, aliás, em que se torna desnecessária qualquer justificação.*
- 4 — *Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Código das Expropriações (Decreto-Lei n.º 845/76), exige-se para a expropriação uma causa de utilidade pública «compreendida nas atribuições da entidade expropriante».*
O facto de no projecto aprovado de construção de habitação, através de uma cooperativa, se destinarem espaços à actividade comercial não retira, só por isso, à obra o seu cariz social, que assim poderá não deixar de corresponder, no seu todo, a uma conveniência da

colectividade, ao interesse da população da autarquia expropriante.

- 5 — *A apreciação da correspondência da utilidade pública ao fim visado pela Administração cai no domínio da chamada discricionariedade técnica que o tribunal só pode sindicatizar quando se verifique erro grosseiro ou manifesto.*
- 6 — *Nos termos do n.º 4 do artigo 12.º do Código das Expropriações, as certidões referidas nas suas alíneas c) e d) podem, nas expropriações urgentes, ser juntas ao processo, posteriormente ao próprio acto da declaração de utilidade pública.*
- 7 — *Na falta de alegação da existência da possibilidade de melhor identificação dos prédios, mostra-se satisfeita a prescrição do artigo 13.º do Código das Expropriações, se foi apresentada em anexo à publicação do despacho, que declarou a utilidade pública da expropriação, planta cadastral, que efectivamente indica, em concreto, o terreno a expropriar e da qual consta até o nome dos proprietários e o projecto a executar.*
- 8 — *É de considerar como fundamentação do acto o constante da informação que esteve na base de parecer que sobre ela recaiu e com o qual expressamente concordou expressamente o autor do acto.*

Recurso n.º 22 786, em que são recorrentes Alberto de Ilundain Ramalho Fontes e outros e recorridos o Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo e outros. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

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

1 — Alberto de Ilundain Ramalho Fontes e mulher, Maria Clementina Tovar Leite Ramalho Fontes, Maria Margarida Fontes de Faria Cardoso Lima, António Fontes Veiga de Faria e mulher, Maria Irene de Moraes Barbot de Azevedo Mavigné Veiga de Faria, Joaquim Canavarro de Sá Ramalho Fontes, Maria da Conceição Canavarro de Sá Ramalho Fontes de Sá Osório, Graziela Isaura Gomes de Oliveira Fontes, António Celso de Oliveira Fontes e mulher, Natércia Maria Guimarães Bragança Fontes, Ana Maria de Oliveira Fontes Pinto dos Reis e marido, João Margarido Cruz Pinto dos Reis, Maria José Vasconcelos Fontes Ramos de Sousa, Maria Inês de Vasconcelos Fontes Barros Taveira e marido, José Joaquim Barros Taveira, Rui José de Carvalho Fontes, Maria do Céu Carvalho Fontes Viana e marido, António Sousa Alves Viana, Margarida Maria de Carvalho Fontes Ansiães Felício e marido, João Carlos Sobral Ansiães Felício, Maria Helena de Carvalho Fontes e marido, José Carlos Santos Reis Figueira, Jorge Manuel de Carvalho Fontes e Luís Filipe de Carvalho Fontes interuseram o presente recurso do despacho do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 20 de Março de 1985, que declarou a utilidade pública e atribuiu carácter de urgência à expropriação de quatro parcelas de terreno sitas na freguesia de Nevogilde e Foz do Douro, cidade do Porto, com a área global de 40 050 m², necessárias e destinadas ao

aprovado projecto de empreendimento a levar a cabo pela Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde e seus acessos e à construção de habitações a realizar pelo município do Porto ou outra entidade, concluindo:

«Deve, a final, ser anulado o acto recorrido ou, caso assim se não entenda, deverá ser anulada a declaração de utilidade pública relativa à parcela n.º 3, ou ainda, como assim se não entenda, deverá ser anulada a atribuição de carácter de urgência à expropriação e autorização para a tomada de posse administrativa.»

A autoridade recorrida remeteu o recurso acompanhado de parecer, a que deu a sua concordância, no sentido de que era de manter o despacho contenciosamente impugnado por improcederem os vícios contra ele alegados.

Contestaram a Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde, C. R. L., e a Câmara Municipal do Porto, que para tal fim haviam sido citadas, suscitando ambas a questão da intempestividade do recurso e concluindo no sentido de lhe ser negado provimento.

Concluíram os recorrentes, após convidados a fazê-lo, por as formuladas na alegação não especificarem as normas jurídicas violadas:

1.ª A petição entrou atempadamente, ao invés do que sustenta, por excepção, o recorrido [Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo (RSTA), artigos 50.º, 51.º e 52.º; Código de Processo Civil, artigo 144.º, n.º 3];

2.ª Muitos são os vícios arguidos que ao douto tribunal cabe conhecer, nos termos e pela ordem estabelecida no artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 267/85, sendo certo que mantemos a nomenclatura desses vícios, vigente ao tempo da propositura do recurso;

3.ª Para a anulação óbvia do acto recorrido basta, porém, um só dos vícios. Assim:

4.ª O acto padece de falta absoluta de fundamentação (petição, artigos 14.º e 23.º; alegações 8.ª e 9.ª);

5.ª O que representa *vício de forma*, por violação do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho; artigo 269.º, n.º 2, da Constituição; Código Administrativo, artigo 815.º; e artigos 3.º e 26.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 129/84;

6.ª Não explicitou o acto os motivos de urgência da expropriação qualificada como urgente (petição, artigos 24.º e 30.º; alegações 10.ª e 11.ª);

7.ª O que constitui novo *vício de forma*, por violação do artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro;

8.ª Mesmo que — por mera boa vontade e sem conceder — se entendesse que o acto tinha alguma fundamentação, esta era manifestamente incoerente (cf. petição, artigos 31.º a 40.º; alegações 12.ª a 15.ª);

9.ª O que representaria o mesmo *vício de forma* por falta de fundamentação, com violação dos citados artigos 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256/77, 269.º, n.º 2, da Constituição, 815.º do Código Administrativo e 3.º e 26.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 129/84;

10.ª Não subsistia o requisito de urgência para que pudesse ser declarada a expropriação por utilidade pública urgente, como se demonstra desenvolvidamente na petição (petição, artigos 41.º a 85.º; alegações 16.ª e 17.ª); a iniciativa do empreendimento habitacional não era de autarquia local mas de entidade privada;

11.ª Violando-se, deste modo, os artigos 14.º, n.º 1, e 13.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 845/76 (*violação de lei*);

12.ª Sendo ainda manifesta a confusão dos recorridos ao invocarem a despropósito a Lei dos Solos (cf. nossa alegação 17.ª);

13.ª Carece ainda o mesmo acto do requisito de urgência por parte do empreendimento que se destinou a um conjunto amplo de estabelecimentos comerciais, por sua natureza destinados ao lucro e não aos meros fins de habitação (cf. petição, artigos 86.º a 91.º; alegações 18.ª a 20.ª);

14.ª Com violação de novo dos artigos 14.º, n.º 1, e 63.º, n.º 2, alínea a), Decreto-Lei n.º 845/76 (*violação de lei*);

15.ª Subsiste nos antecedentes do acto também — e pelas mesmas razões das conclusões 10.ª a 14.ª — falta de causa de utilidade pública (cf. petição, artigos 92.º a 95.º; alegação 21.ª);

16.ª Com violação do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76 (*violação de lei*);

17.ª Também não preexiste o requisito de urgência para a parcela n.º 3, por esta não conter sequer «empreendimento habitacional», a tanto não correspondendo a vaga referência de «uma zona residencial a criar» (petição, artigos 96.º a 100.º; alegações 22.ª a 24.ª);

18.ª Com violação mais uma vez do artigo 63.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 845/76 e também por erro em pressuposto de facto do acto (*violação de lei*);

19.ª Faltaram ser juntos ao requerimento dirigido ao ministro competente com o pedido de declaração de utilidade pública os documentos referidos na alínea b) do artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76 (petição, artigos 101.º a 105.º; alegações 25.ª a 28.ª);

20.ª Violando-se, deste modo, o citado artigo (*vício de forma ou violação da lei*);

21.ª Também não foram juntos ao mesmo pedido os documentos a que se refere a alínea c) do mesmo artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76 (petição, artigos 106.º a 112.º; alegações 29.ª a 31.ª);

22.ª Com violação desta norma (*vício de forma ou violação da lei*);

23.ª Iguualmente não foram juntos ao mesmo pedido os documentos a que se reporta a alínea d) do mesmo artigo 12.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 845/76 (petição, artigos 113.º a 115.º; alegações 32.ª e 33.ª);

24.ª Com violação deste preceito (*vício de forma ou violação da lei*);

25.ª O acto recorrido não identifica correctamente os prédios, tal como o exige a lei (petição, artigos 116.º a 123.º; alegação 34.ª);

26.ª Violando, assim, o artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 845/76 (*vício de forma ou violação da lei*);

27.ª Pelos fundamentos expostos (petição, artigos 124.º a 130.º; alegação 35.ª), o acto confere ilegal autorização de posse administrativa;

28.ª Violando o artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76 (*violação de lei*);

29.ª Violou ainda o artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 94/76, de 5 de Dezembro, pois na parcela n.º 3 não se respeitam os requisitos aí previstos (petição, artigos 131.º a 137.º; alegações 36.ª a 37.ª);

30.ª O que constitui nova *violação de lei* e erro nos pressupostos de facto;

31.ª Como se demonstra exaustivamente nos artigos 138.º e 217.º da petição e 38.º a 45.º da alegação, o acto assenta em falseamento da prova documental exigida pelo artigo 12.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 845/76;

32.^a Procurando a Câmara fazer crer que nenhum acordo havia apenas através de determinados e parcelares elementos, o que não era expressão da verdade;

33.^a Sendo ainda certo que, não preexistindo as condições para a expropriação urgente, não era dispensável aquela prova documental;

34.^a O que tudo constituiu violação do citado artigo 12.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 845/76 (*vício de forma ou violação da lei*), como também erro num dos pressupostos de facto do acto;

35.^a Como, finalmente, se demonstrou, com cópia de pormenores, nos artigos 218.º a 273.º e 46.º a 50.º da alegação subsistem ainda os graves *vícios de desvio de poder e má-fé da Administração*.

Em suma:

36.^a Como acto vinculado que, em vários aspectos, é o acto de declaração de utilidade pública, ele encontra-se ferido de múltiplos vícios de forma e de vícios de violação de lei;

37.^a E como acto discricionário que também é, noutros aspectos e noutra perspectiva, ele está inquinado gravemente pelos vícios de desvio de poder e de má-fé da Administração;

38.^a Ou, na pior das hipóteses, que só por cautela se contempla, deverá ser anulado na parte que se reporta à parcela n.º 3, e, ainda, deverá ser só anulada a declaração de carácter urgente e a autorização para a tomada de posse administrativa.

A Câmara Municipal do Porto manteve na sua alegação as posições que assumira na contestação.

Na que também apresentou concluiu a Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde:

«a) Ter sido interposto para além do prazo de 30 dias, previsto no artigo 51.º, n.º 1, do RSTA, o recurso em análise;

b) Que nessa medida não poderá ser já conhecido (artigo 493.º do Código de Processo Civil e artigo 57.º do RSTA);

c) Não ter havido qualquer ilegalidade de vício de forma, desvio de poder ou má-fé da Administração;

d) Devendo, por isso, improceder na totalidade o pedido dos recorrentes.»

Pronunciou-se também sobre as conclusões que os recorrentes formularam, depois de convidadas a especificar os preceitos legais que consideraram violados, como se alcança de fls. 211 a 213 v.º

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Entendemos, tal como entendem os recorridos, que o recurso interposto não merece provimento. Impõe-se, no entanto, realçar o que se segue.

No que tange à excepcionada extemporaneidade da interposição do recurso, e independentemente da aplicabilidade do estatuído no artigo 144.º, § 3.º, do Código de Processo Civil (cf. a jurisprudência citada a fl. 181 v.º), haveria que tomar em conta que será o começo de execução do acto impugnado que relevará (pois que nos movemos no domínio do artigo 52.º do RSTA) para fim da contagem do prazo para a interposição do recurso contencioso, e os recorridos, a quem incumbe o ónus da prova da extemporaneidade (cf. o n.º 2 dos artigos 342.º e 343.º do Código Civil), não o fizeram.

Cumpra ainda observar, no que respeita à invocada falta de identificação correcta dos prédios e na esteira do que vem sendo decidido por este Tribunal (cf., v. g., o acórdão de 16 de Outubro de 1986 e a que se refere o acórdão de 19 de Janeiro de 1989, a pp. 350-351

do *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 383), que ‘o que importa, aqui, é que se identifique com toda a precisão o terreno expropriado’. Ora, a consulta do instrutor revela a existência de documentos (plantas) que permitem a localização, em concreto, dos terrenos em causa, assim se cumprindo, também, o que era lícito invocar face à planta publicada juntamente com o despacho impugnado.

Em sede de determinação do conteúdo do acto, atendendo ao historial de diligências (documentadas no apenso) que o precederam, parece-nos não ser difícil de concluir que na alternativa colocada na informação sobre que recaiu o despacho recorrido (cf. fls. 226-228) radicava no essencial a causa que levou ao protelamento do processo (administrativo). Ora, a do despacho ‘aprovo o projecto apresentado [...]’ parece não deixar dúvidas que só a hipótese delineada na alínea h) conferiria expressibilidade ao projecto aprovado por aquele despacho.»

Colhidos vistos, cumpre decidir.

2 — Com interesse para a decisão do recurso apura-se a seguinte matéria de facto:

a) Através de requerimento entrado em 12 de Junho de 1974 foi submetido à apreciação da Câmara Municipal do Porto o estudo prévio de urbanização dos terrenos denominados «Quinta da Ervilha», assinalados em plantas que se juntaram;

b) Em 12 de Novembro de 1979 compareceram naquela Câmara, além de António Veiga de Faria, na qualidade de comproprietário dos referidos terrenos, representantes da Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde e um conselheiro técnico, na presença de um vereador e outros, tendo sido acordados os seguintes pontos:

1) Que se promovia a aquisição de duas parcelas de terreno identificadas na planta junta ao requerimento n.º 17 525/79, constando da proposta respectiva que o valor das parcelas virá a ser contabilizado no estudo económico relativo à definição das condições de execução do estudo urbanístico da Quinta da Ervilha;

2) Que desde já poderão ser reservados à Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde os terrenos em causa, destinados à habitação e a deliberar pelo executivo;

3) Que posteriormente à posse dos terrenos referidos no ponto 1) será efectuada a sua cedência à Cooperativa em causa, em direito de superfície, nas condições que vierem a ser definidas;

4) Que igualmente e desde já os proprietários põem à disposição do município o terreno que interessa à execução das vias previstas, ficando ainda o município habilitado a dar cumprimento, em parte, à execução destas vias, já consideradas no plano de actividades de 1975;

5) O engenheiro Veiga Faria declara que nos terrenos vivem três famílias que deverão ser realojadas pelo município;

6) Que a reserva prevista no ponto 2) é autorizada pelos proprietários;

c) Logo a seguir à reunião atrás referida foi manifestado por aquele engenheiro que as condições acordadas pressupunham implicitamente a anulação do processo de expropriação que superiormente foi decidido organizar com vista à aquisição de terrenos para a Cooperativa de Habitação de Nevogilde;

d) No requerimento n.º 17 525/79, referido no ponto 1) do acordo transcrito na alínea b), confirmava-se a memória descritiva, onde se dizia que os limites da propriedade não englobavam a totalidade da

área necessária à completa execução do plano e que posteriormente se efectuariam as negociações a que houvesse lugar, acrescentando-se:

«Cerca de 4 ha que possuem na zona de Nevogilde, fora da zona de intervenção do estudo urbanístico da Quinta da Ervilha, foram intencionalmente reservados para poderem ser oportunamente contabilizados como pagamento de mais-valias, resultantes do estudo económico do alvará de loteamento, devidas à Ex.^{ma} Câmara Municipal do Porto». «Consta-lhes, aliás, haver já uma cooperativa habitacional interessada nos mesmos terrenos»;

e) O presidente da Câmara Municipal do Porto elaborou a proposta n.º 185/79/RU, onde, depois de se transcrever o acordo referido na alínea b), se propunha:

«1 — Que seja desde já marcada a parcela de terreno com uma área de cerca de 4 ha, situada junto à futura Avenida de D. Nuno Álvares Pereira, para a Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde, S. C. A. R. L., que se encontra devidamente instituída.

2 — Que oportunamente seja cedido o direito de superfície sobre os terrenos ocupados pelas habitações, segundo o critério estudado e que aguarda aprovação superior.

3 — De acordo com a declaração dos proprietários, poderá a Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde, S. C. A. R. L., proceder à elaboração dos projectos.

[. . .]»

A proposta era acompanhada da planta de fl. 12 do apenso enviado com o ofício de fl. 229, da qual consta: «Reserva à Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde».

A mesma proposta foi aprovada em reunião da Câmara de 20 de Dezembro de 1979;

f) Através de requerimento entrado em 12 de Maio de 1982 foi solicitado que fosse concedido por fases o alvará de loteamento para a Quinta da Ervilha;

g) Pelo ofício n.º 1590/GTE foi comunicado que, na sequência da reunião havida, fora acordada a concessão do alvará de loteamento em fases, correspondendo a 1.ª fase à zona poente da respectiva urbanização, com possibilidades de construção imputada, condicionada à liquidação da importância de 27 500 000\$ e à execução de todas as infra-estruturas próprias e de acesso àquela zona.

A definição das condições de construção nas áreas restantes seriam objecto de um novo alvará de loteamento;

h) Em 22 de Novembro de 1982, os herdeiros de António da Costa Fontes comunicaram aceitar a concessão do alvará de loteamento respeitante à 1.ª fase (zona poente);

i) Do alvará n.º 36/82, registado em 16 de Dezembro de 1982, consta ter sido autorizada a constituição de 10 lotes, destinando-se os n.ºs 8 e 9, com as áreas de 32 867,02 m² e 13 227,02 m², conforme acordo e condições já estabelecidos, a serem cedidos à Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde e para execução da zona desportiva da Foz, sendo parte dessas áreas destinadas à execução da via nascente.

Dizia-se no mesmo alvará que os lotes n.ºs 6 e 7, correspondentes à 2.ª fase do loteamento, seriam objecto de novo alvará;

j) No ofício n.º 1662/82/GTE, de 7 de Dezembro de 1982, da Câmara Municipal do Porto, dirigido aos herdeiros de António da Costa Fon-

tes, onde se apresentavam as condições em que seria concedido alvará relativo à 2.ª fase do loteamento, dizia-se:

«4.º O saldo favorável ao município resultante da diferença entre o encargo de mais-valias e as despesas de urbanização, no montante aproximado de 110 600 000\$, deverá ser liquidado do seguinte modo:

a) Entrega da área de 32 786 m², destinada à Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde pela importância de 20 000 000\$;

b) Entrega da área de 13 227 m² destinada à zona desportiva da Foz pela importância de 3 306 750\$;

c) Execução de todas as infra-estruturas das vias assinaladas a carimim, na planta junta, com a área global de 14 419 m², a que se atribui o valor de (6000\$/m², aproximadamente 80 514 000\$), no total de 109 820 750\$.

5.º [. . .]»

Este ofício era acompanhado da planta de fl. 59;

l) Depois de dizerem os herdeiros de António da Costa Fontes, na resposta de 12 de Dezembro de 1962 ao ofício anteriormente referido, que as condições não mereciam reparos, o que significava que no consenso geral haviam sido aceites e que chamavam a atenção para alguns pontos, como se alcança de fls. 60 e 61, concluíram:

«3.º Reconhecido por V. Ex.^a a razão dos nossos reparos, nada impede que, em relação ao terreno destinado à zona desportiva da Foz e em relação à Cooperativa de Nevogilde, seja celebrada a escritura, desde que, como também foi referido, ela disponha desde já de acesso ao terreno, pela rua que dá acesso ao antigo Colégio Brotero, salvo erro, na Rua de Fernão Mendes Pinto, isto é, sem que aos signatários constitua obrigação de garantirem as condições desse mesmo acesso.»;

m) Em reunião com o presidente da Câmara Municipal do Porto foi-lhe entregue o documento de fls. 60 e seguintes, que se dá por reproduzido, onde se concluiu.

«Pretende-se:

1) A concessão imediata ou a muito curto prazo do alvará do loteamento já definitivamente aprovado pela Câmara, que não depende de consentimento ou acordo com vizinhos, excluídas, portanto, as parcelas n.ºs 3, 41, 42, e 43, que serão objecto de futuro reestudo.

2) Concomitantemente, será celebrada a escritura com a Câmara Municipal do Porto para cedência de terrenos destinados à Cooperativa de Nevogilde e à zona desportiva da Foz, cujos empreendimentos se encontram retidos por falta da concessão do alvará de loteamento, *aprovado já pela Câmara.*»;

n) Em 15 de Setembro de 1983 foram dirigidos aos recorrentes ofícios do seguinte teor: «Tendo em vista a construção da Cooperativa de Habitação Económica 'Nevogilde', S. C. A. R. L., torna-se necessário proceder à aquisição da área de terreno delimitada na planta anexa, da qual V. Ex.^a é um dos proprietários.

Como à área de terreno em causa foi atribuído o valor global de 20 000 000, solicitamos a V. Ex.^a que nos informe, dentro do prazo de oito dias a contar da recepção deste ofício, se está na disposição de concluir um acordo com a Câmara, com base no valor referido.

A falta de uma resposta dentro do prazo indicado levar-nos-á a concluir que não está interessado num acordo e a conduzir o processo por via contenciosa.»

O terreno em causa estava delimitado conforme a planta de fl. 74;

o) Offícios de idêntico teor foram dirigidos aos engenheiros Pereira dos Santos e Fernando Américo Nogueira C. Mota, nos quais se dizia que às áreas em causa haviam sido atribuídos os valores de 150 000\$ e 60 000\$;

p) Ao ofício referido na alínea n) foi respondido em 22 de Setembro seguinte, dizendo-se:

«[...]

Com efeito e esclarecendo o que devia ser esclarecidamente sabido na Câmara Municipal do Porto:

1 — O processo de urbanização e loteamento da Quinta da Ervilha encontra-se ultimado, integrado de todas as peças e pareceres dos serviços técnicos competentes, na Câmara Municipal do Porto.

2 — Nesse processo encontrará V. Ex.^a uma área — que não corresponde à área que V. Ex.^a define na planta que me envia — destinada a cedência à Câmara Municipal do Porto e que a Câmara, por sua vez, determinou que ficasse afectada às instalações da Cooperativa de Nevogilde.

3 — Comprometeram-se os proprietários do terreno, perante a Câmara Municipal do Porto, a ceder o terreno destinado à Cooperativa por um valor global de 20 000 000\$, desde que tal valor fosse contabilizado em mais-valias da urbanização da Quinta da Ervilha, e reciprocamente comprometeu-se a Câmara Municipal do Porto, perante os proprietários, a contabilizar tal importância naquelas mais-valias. Nesse sentido poderá V. Ex.^a consultar o ofício dessa Câmara n.º 1662/82, de 7 de Dezembro de 1982.

4 — Encontrando-se concluído o processo de loteamento da Quinta da Ervilha e ‘não existindo quaisquer obstáculos ou imperativos legais’ que prejudiquem ou ponham em causa a atribuição do competente loteamento, o signatário encontra-se integralmente aberto a honrar a sua palavra e a respeitar o compromisso assumido. Nesse sentido, assinará o acordo de cedência à Câmara da área de terreno oportunamente fixada que não daquela que consta da planta recebida — logo que a Câmara dê cumprimento à legislação em vigor, passando o alvará de loteamento como é de direito.

5 — Faço notar a V. Ex.^a, por simples descargo de consciência, que o valor de 20 000 000\$ acordado para a área a ceder à Câmara foi aceite pelos proprietários no âmbito do estudo de mais-valias acima referido, com vista ao loteamento do terreno vizinho e na perspectiva de uma compensação de valores dentro de todo o projecto de urbanização.

Destacado de tal urbanização o valor de 20 000 000\$, é obviamente irrisório para a área que a Câmara se propôs receber. Disto seguramente que V. Ex.^a se deve ter dado conta.

[...];»;

q) O engenheiro Pereira dos Santos respondeu ao ofício referido na alínea o), pedindo a revisão da oferta por lhe não parecer justo o valor atribuído ao terreno;

r) Através de requerimento entrado em 23 de Setembro de 1983, com o n.º 23 069, dirigido ao presidente da Câmara Municipal do Porto, foi solicitado, com invocação do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, que fosse passado alvará de loteamento para a fase relativa aos lotes n.ºs 4 a 39, porquanto, segundo nele se dizia:

«1.º O processo de loteamento encontra-se devidamente instruído e ultimado, foi objecto de pareceres favoráveis de todos os serviços competentes e acha-se expressamente aprovado como se depreende

do ofício n.º 1662/82/GTE, de 7 de Dezembro de 1982, de que se junta fotocópia;

2.º As condições para a passagem do alvará foram por essa Câmara Municipal definidas naquele mesmo ofício de 7 de Dezembro e são as que deverão constar do alvará;

3.º Mesmo que se entenda que o ofício n.º 1662/82/GTE não importe a aprovação do loteamento — o que por absurdo se admite —, sempre o loteamento se deverá ter por aprovado por se encontrarem decorridos os prazos legais de deferimento tácito, conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 289/73.»;

s) Depois de várias diligências, prestou, em 19 de Dezembro de 1983, o chefe de divisão da Direcção dos Serviços Culturais da Câmara Municipal do Porto a informação n.º 258/83, que se dá por reproduzida e na qual concluiu:

«a) Em relação à 1.ª fase:

Quanto a esta fase, mostra o processo que foram ilegais não só a sua aprovação como a emissão do alvará, visto o volume dos edifícios a construir nos respectivos lotes ofenderem os conditionalismos previstos para o local (zona de moradias) no plano director, não obstante afirmar-se no alvará que o loteamento estava conforme com o citado plano.

Assim sendo, pode a Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, no uso dos poderes conferidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40 388, ordenar a demolição das edificações cujos projectos viessem a aprovar-se, porventura contra o disposto no artigo 15.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 166/70.

Nesta conformidade, deve a Câmara promover com urgência, uma vez que é responsável pela situação criada, junto da Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico numa situação conciliatória, que também tenha em conta os interesses dos adquirentes dos lotes, e que só pode passar, em nosso entender, pela alteração prévia do plano director quanto ao volume a admitir para as construções a erigir no terreno loteado;

b) Quanto a esta, somos de parecer que se não verificou a aprovação expressa do loteamento em causa (2.ª fase), até por depender da definição de acessos, que não foi feita, nem tal aprovação decorre do constituído do ofício n.º 1662/82.

Igualmente não se verificou a aprovação tácita do loteamento da 2.ª fase, que o requerente invoca, mas sem concretizar.

E mesmo que se tivesse verificado, por absurdo, a aprovação tácita ou expressa do loteamento em causa, tal aprovação teria caducado por não ter sido requerido o alvará respectivo no prazo legal: artigo 24.º, n.º 1, alínea b), com referência ao artigo 20.º, n.º 2, ambos do Decreto-Lei n.º 289/73.

Assim, deverá indeferir-se o requerimento do interessado com estes fundamentos, sem prejuízo da prossecução do processo após a definição dos acessos, e aprovação subsequente do loteamento com as condições que vierem a acordar-se, desde que legais, incluindo a cedência à Câmara das duas parcelas destinadas à Cooperativa e à zona desportiva, e que a Câmara cederá, posteriormente, em direito de superfície, a essas entidades.

Em matéria de tanto melindre, como é a deste processo, julga-se conveniente que seja também ouvido algum dos Srs. Advogados Síndicos.»;

t) Após parecer de concordância com a informação que antecede, por parte do director dos serviços foi prestada por advogado síndico da Direcção dos Serviços Jurídicos a seguinte informação:

«I — O melindre deste processo reside na sua importância e no facto de se ter considerado erradamente o loteamento de acordo com o 'plano director'.

A questão de direito vem tratada exaustivamente na informação do Sr. Chefe de Divisão destes Serviços Jurídicos, com a qual concordamos inteiramente.

Cumpre-nos apenas acrescentar para a eventual alteração do plano director, que impõe, como se mostra na opinião antecedente, pela aprovação e licenciamento da 1.^a fase pode desbloquear o licenciamento da 2.^a fase, resolvido que seja o problema da parcela n.º 5 e na eventual cedência de terrenos destinados à Cooperativa e à zona desportiva.

[...];»

u) Em 10 de Janeiro de 1984 foi proferido o seguinte despacho:

«Indefiro o recurso n.º 23 069/83, em vista da informação dos Serviços Jurídicos.»

Despacho de idêntico teor foi proferido na mesma data sobre o respectivo requerimento;

v) Através de requerimento entrado em 7 de Junho de 1984 no Ministério do Equipamento Social, alguns dos ora recorrentes solicitaram, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 342/79, de 27 de Agosto, que por aquela Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico fosse passada certidão da qual constasse «o teor do mesmo, a identificação completa do terreno, a caracterização do estudo aprovado e quaisquer outros elementos havidos por essenciais, exceptuando apenas os lotes n.ºs 3, 41, 42 e 43, excluídos temporariamente pelo ofício n.º 1662/82/GTE;

x) A Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde submeteu à Câmara Municipal do Porto, através do requerimento n.º 3298, entrado em 11 de Fevereiro de 1981, a aprovação da mancha de implantação anexa, conforme a planta de fl. 17 do processo instrutor enviado com o ofício de fl. 229, estudada para o terreno cedido pela mesma Câmara para o seu empreendimento de construção de fogos para os seus associados;

y) O presidente da Câmara Municipal do Porto elaborou a proposta n.º 99/83/GTE, do seguinte teor:

«Tendo em vista a execução do empreendimento a levar a efeito pela Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde, foi aprovada em reunião camarária de 20 de Dezembro de 1979 a proposta n.º 185/79/RU.

Posteriormente, através do seu requerimento 3298/81, a referida Cooperativa solicitou uma alteração ao esquema de implantação que tinha sido aprovado com aquela proposta e que depois do parecer favorável da Divisão de Urbanização veio a merecer a concordância superior.

Além disso, não foi possível concretizar o acordo com os proprietários dos terrenos necessários à Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde, conforme consta da aludida proposta.

Entretanto, tornando-se urgente adquirir os terrenos para a execução do empreendimento em causa e seus anexos, foram contactados os respectivos proprietários no sentido de se chegar a um acordo com vista à aquisição pela via do direito privado, nos termos legais.

Tal não foi possível por discordância dos valores que lhes foram propostos.

Assim, *proponho*:

1) Que se declare sem efeito a proposta n.º 185/79/RU, aprovada em reunião camarária de 20 de Dezembro de 1979, bem como o projecto urbanístico que fazia parte dessa proposta;

2) Que em substituição se aprove o projecto de urbanização que vai junto a esta proposta e faz parte integrante dela;

3) Que seja aprovada a planta cadastral das expropriações necessárias à execução do projecto referido no n.º 2) e cujas parcelas vão indicadas no próprio projecto;

4) Que, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 9.º do Código Administrativo, se peça ao Governo a declaração de utilidade pública urgente das expropriações a efectuar, bem como a autorização para a tomada de posse administrativa das parcelas, a fim de se poder dar início imediato aos trabalhos.»

O referido projecto de urbanização n.º 825/83 consta da planta junta a fl. 26 do processo instrutor que acompanhou o ofício de fl. 229.

A proposta foi aprovada por deliberação da Câmara de 27 de Outubro de 1983;

z) Em adenda a essa proposta foi deliberado na mesma data que:

«1) O terreno em apreço destinar-se-ia, em princípio, à Cooperativa de Nevogilde para implementação dos seus projectos de urbanização;

2) As condições de cedência, porém, enquadrar-se-ão no quadro geral a definir proximamente pela Câmara Municipal do Porto;

3) Fica também claro que, de entre as condições de cedência, será regulada a utilização pela Cooperativa dos espaços destinados à actividade comercial.»

a') Em 21 de Novembro de 1983, a Câmara Municipal do Porto requereu ao Sr. Ministro da Administração Interna a declaração da utilidade pública, urgente, e autorização para a posse administrativa de quatro parcelas de terreno, com a área total de 40 050 m², destinadas à execução de um empreendimento e seus acessos a levar a cabo pela Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde, nos termos do documento junto a fl. 60 do apenso do ofício de fl. 267, cujo teor se dá aqui por reproduzido;

b') Sobre esse pedido foi prestada, em 23 de Fevereiro de 1984, pelo Gabinete de Apoio às Autarquias Locais, a informação GAJ/87, do teor de fl. 89 do mesmo apenso, e fl. 14 do apenso com o ofício de fl. 259;

c') Também sobre esse pedido foi elaborada a informação n.º 118, da Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, datada de 18 de Junho de 1984, do teor constante do documento de fl. 6 do mesmo apenso;

d') Em 23 de Janeiro de 1985 foi prestada pela assessoria jurídica da Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, do Ministério do Equipamento Social, a informação n.º 13/85, junta de fls. 226 a 228, que aqui se dá por reproduzida, na qual, além do mais, se refere:

«3 — O processo encontra-se devidamente instruído e a Câmara Municipal é competente, no uso das suas atribuições, para o pedido [artigos 51.º, n.º 2, alínea a), e 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março].

4 — A atribuição do carácter de urgência ao processo justifica-se dado o fim a que se destina e expropriação e atentas as carências habitacionais no País. (Artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76).

5 — Compete a S. Ex.^a o Ministro do Equipamento Social proceder às diligências requeridas [alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 845/76].

6 — Face aos antecedentes do processo — conhecimento ministerial da situação existente no mesmo através da informação AJ/84, de 12 de Julho de 1984 — e atento a que a decisão ministerial sobre o pedido é descricionária, existem duas hipóteses:

Declaração de utilidade pública, atribuição de carácter de urgência, autorização para a tomada de posse administrativa e aprovação do projecto [artigos 1.º, n.º 1, alínea a), 14.º, n.º 1, e 17.º do Decreto-Lei n.º 845/76]:

a) Apenas os terrenos necessários à Cooperativa, aos arruamentos e infra-estruturas e da faixa que margina e está intercalada pelos arruamentos, i. é., ficava de fora da decisão o terreno a que corresponde o lote n.º 7 do alvará referido. O terreno que ficaria por expropriar poderia vir a sê-lo a qualquer tempo; por outro lado, ficaria aberta a hipótese da existência de uma expropriação amigável, mediante acordo entre a Câmara Municipal e os proprietários.

b) Todos os terrenos. Como no caso anterior expropriam-se os terrenos já objecto de alvará de loteamento; neste caso inviabiliza-se qualquer hipótese de existência de expropriação amigável, atentos os antecedentes.

Nestes termos, pode S. Ex.^a o Ministro do Equipamento Social, ou, por delegação, S. Ex.^a o Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, decidir sobre as hipóteses supra-referidas.»;

e') Sobre essa informação foi emitido e nela exarado parecer do seguinte teor: «No âmbito urbanístico nada haverá a opor, pelo que merece a aprovação o projecto apresentado, que considera uma pequena alteração no que se refere ao equipamento escolar relativamente ao plano director da cidade do Porto, aprovado em 1 de Agosto de 1964.

Quanto à declaração de utilidade pública, a decisão ministerial sobre o pedido é descricionária, podendo optar-se pela relativa a todo o terreno ou só o necessário à Cooperativa e arruamentos complementares. A posse administrativa poderá ser autorizada.»;

f) Sobre a mesma informação despachou em 27 de Fevereiro de 1985 o Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo:

«Aprovo o projecto apresentado, declaro a utilidade pública urgente da expropriação e autorizo a posse administrativa.»;

g') Na 2.ª série do *Diário da República*, de 20 de Março seguinte, foi publicado:

«Declaração. — Torna-se público que, por delegação de competência, o Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, por despacho de 27 de Fevereiro de 1985 e a pedido da Câmara Municipal do Porto, aprovou o projecto de empreendimento a levar a cabo pela Cooperativa de Habitação Económica de Nevogilde e Foz do Douro, cidade do Porto, com a área global de 40 050 m², delimitadas na planta anexa, necessárias e destinadas àquele fim e à construção de habitação a realizar por aquele município ou outra entidade.

Pelo mesmo despacho foi também a Câmara Municipal do Porto autorizada a tomar posse administrativa daquelas parcelas, de modo a permitir o início próximo dos trabalhos.

O referido despacho foi proferido ao abrigo do disposto nos artigos 10.º, n.º 1, alínea a), 14.º, n.º 1, e 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei

n.º 154/83, de 12 de Abril, e no artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.»

No mesmo lugar publicou-se a referida planta.

3 — Nas contestações suscitadas as recorridas, Câmara Municipal e Cooperativa de Habitação, a questão da intempestividade do presente recurso.

Dizem que o recurso deveria ter sido interposto no prazo de 30 dias, contados de 20 de Março de 1985, da data da publicação, obrigatória, no *Diário da República* [artigos 51.º, n.º 1, e 52.º, alínea a), do RSTA], sucedendo que foi ultrapassado aquele prazo; segundo a recorrida particular a apresentação da petição só ocorreu nos serviços jurídicos da autoridade recorrida em 14 de Maio de 1985, devendo a contagem de tal prazo ser feita nos termos da lei substantiva (artigo 279.º do Código Civil), como foi acolhido na Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85) vigente; por sua vez a recorrida Câmara Municipal alega que a petição terá sido apresentada nos serviços da autoridade recorrida autora em 27 de Maio de 1985.

Para os recorrentes a petição deu entrada em 13 de Maio de 1985, no prazo de 30 dias previsto para o recurso — artigos 50.º, 51.º e 52.º do RSTA e 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil.

Embora sem o indicarem expressamente, recorrentes e recorridas, como tudo leva a crer, apontam datas de apresentação da petição de recurso com base no constante dos diversos carimbos apostos na petição e referentes a entradas em serviços da autoridade recorrida.

Nessa base, a data em que é de ter o recurso como legalmente interposto (cf. o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, o aplicável) é a de 13 de Maio de 1985, pois foi a que primeiramente ocorreu e respeita à entrada da petição de recurso em serviço da autoridade indicada como autora do acto impugnado.

Corresponde essa data, por outro lado, ao 30.º dia contado nos termos do artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, a partir da data da publicação feita do acto no *Diário da República* — dia 20 de Março de 1985.

Mas sendo assim, é tempestivo o presente recurso.

Como é jurisprudência largamente dominante deste Supremo Tribunal (cf., por todos, o acórdão de 22 de Maio de 1986 do tribunal pleno, recurso n.º 16 391), considera-se que o prazo para a interposição do recurso contencioso para o Supremo Tribunal Administrativo antes da vigência do n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 267/85 revestia a natureza adjectiva, processual, não substantiva. Daí era-lhe aplicável o regime de suspensão do prazo da respectiva interposição nos termos do artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, na redacção do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 457/80, de 10 de Outubro, rectificado no *Diário da República*, de 20 de Outubro.

Conclui-se, pois, que não procede esta suscitada questão prévia.

4 — Alegam os recorrentes que o acto recorrido, nos seus aspectos discricionários, está inquinado gravemente pelos vícios de desvio de poder e má-fé da Administração, visto que o requerimento e declaração de utilidade pública são usados manifestamente para fins para os quais a lei os não prevê; a Administração negou a existência de anterior acordo para aquisição de parte do terreno desde sempre destinada à Cooperativa recorrida, acordo que realmente existia, e em bases seguras e possíveis, sobretudo quando os proprietários deixavam de fora a parte do loteamento relativa aos lotes n.ºs 3, 41,

42 e 43 e admitiam outros acessos; acresce que a expropriação em causa não se destina ao exercício pela Administração das suas próprias atribuições, mas ao benefício de uma entidade privada, uma cooperativa, a quem, como se previa, cederia os terrenos expropriados por direito de superfície, concessão esta que nunca regulou; ainda segundo os recorrentes, a Administração, com a pretensão de que prosseguia a promoção da habitação, promovia também o exercício lucrativo comercial, pela mesma via da expropriação, pois que o projecto da Cooperativa contém um amplo centro comercial; também pretendeu a Administração, com a presente expropriação, inutilizar a urbanização prevista para o local, prejudicando enorme e deliberadamente os recorrentes e procurando locupletar-se à custa deles, visto que desde sempre (desde o acordo de 12 de Setembro de 1979) que a Câmara Municipal do Porto pretendeu apenas atribuir à Cooperativa, para habitação social, a área correspondente a parte da parcela n.º 1, nunca na pretensão da Câmara Municipal do Porto ou da Cooperativa se incluiu antes a restante parte e também a área da parcela n.º 3, sendo certo que o projecto da Cooperativa não abarca essas áreas, que não só são desnecessárias como de destino indeterminado, e tudo isso com o fito de inutilizar a projectada urbanização dos recorrentes; e, além disso, impôs que os recorrentes aderissem a incluir essas áreas excessivas, de cerca de 8260 m², no mesmo preço de 20 000 000\$, que anos antes acordara só para a área da parcela n.º 1; por fim, referem que o objecto da Administração é exercer pressão ilícita, como o comprova ainda o facto de a Câmara Municipal do Porto ameaçar de que irá prosseguir com as expropriações da restante parte da Quinta da Ervilha, o que bem se depreende dos documentos n.ºs 13 a 15 (juntos a fls. 86 e seguintes), não obstante não ter qualquer necessidade de proceder a tais expropriações.

Crê-se, porém, que não existe prova suficiente do desvio de poder e da má-fé invocada que àquele mesmo vício se reconduz.

A apontada actuação da Câmara Municipal do Porto ao abandonar e ao alterar planos e loteamentos anteriores, e bem assim o que vinha a acordar com os recorrentes quanto à aquisição da parte dos terrenos destinados à Cooperativa e respectivos acessos, por si só não evidencia má-fé, e não parece autorizar que deva concluir-se que a Câmara Municipal do Porto se haja determinado ao requerer a expropriação em causa, e esta haja sido decidida, com o objectivo principal de beneficiar a Cooperativa, designadamente nos seus interesses lucrativos ou comerciais, em prejuízo dos recorrentes.

Repare-se que os recorrentes sempre e desde longa data aceitaram a existência do empreendimento da Cooperativa no local expropriado.

Por outro lado, atento o considerável lapso de tempo entretanto decorrido e a ocorrência de situações de dificuldade de concretização de transferência de terrenos para o mesmo fim, por divergências havidas e vicissitudes várias, relacionadas, nomeadamente, com loteamentos dos recorrentes e acessos às urbanizações a construir, as alterações introduzidas ou determinadas nos projectos inicialmente previstos ou aprovados para o mesmo local, bem podem filiar-se em razões que tem estritamente a ver com a urgência e uma dinâmica tida por adequada à promoção de construção de habitação social, em satisfação do interesse público que à Administração cumpre realizar.

Também não se prova que seja objectivo da expropriação em causa exercer pressão ilícita sobre os recorrentes, nem isso resulta demonstrado com base nos aludidos documentos de fls. 86 e seguintes.

Não se pode, pois, concluir que tenha havido desvio do fim legal, pelo que improcede a referida arguição, a que se reportam as conclusões 35.^a e 37.^a

5 — Como vícios de violação de lei invocam os recorrentes a inexistência dos pressupostos legais para que pudesse ser declarada a expropriação por utilidade pública urgente — falta de requisitos de urgência e de causa de utilidade pública —, com violação dos artigos 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76 e 14.º, n.º 1, e 63.º, n.ºs 1 e 2, alínea *a*), do mesmo decreto-lei.

Assim, dizem os recorrentes, verifica-se falta de requisito de urgência, visto que a iniciativa do empreendimento habitacional não é da autarquia local mas sim de uma cooperativa, entidade privada, pelo que, ao declarar-se a natureza urgente da expropriação, violaram-se os artigos 14.º, n.º 1, e 63.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 845/76.

Mas sem razão, pois que, respeitando esta arguição tão-só à legalidade da atribuição da urgência e não à impossibilidade da expropriação, como os recorrentes esclarecem (fl. 183), a sua procedência fica desde logo comprometida quando se atenta em que os citados artigos 14.º, n.º 1, e 63.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 154/83, de 12 de Abril, a vigente ao tempo da prolação do acto, não limitam a atribuição de urgência da expropriação à verificação de determinadas situações típicas, a causas especificadas na lei e, designadamente, à situação prevista no artigo 63.º, n.º 2, alínea *a*), do citado Decreto-Lei n.º 845/76.

Na atribuição do carácter de urgência da expropriação, a Administração pode, ponderando especiais motivos que no caso concorram, decidir-se, justificadamente, pela urgência da expropriação.

Também, segundo os recorrentes, há violação daqueles mesmos preceitos [artigos 14.º, n.º 1, e 63.º, alínea *a*)], por carecer o acto do requisito de urgência, porque parte do empreendimento se destinou a um conjunto amplo de estabelecimentos comerciais, para lucro e não meros fins de habitação.

Todavia, é de considerar, como salientam as recorridas, que o facto de haver espaços destinados à actividade comercial não retira ao empreendimento o seu cariz de habitação social, tanto mais que não se mostra que o projecto aprovado apresente nesse aspecto excesso ou significativa ocupação, por isso, de área expropriada. Por outro lado, já vimos, não se trata de expropriação em que a urgência depende de lei especial, caso, aliás, em que se torna desnecessária qualquer justificação.

Improcede, portanto, esta arguição a que respeitam as conclusões 13.^a e 14.^a

Nas suas conclusões 15.^a e 16.^a invocam os recorrentes que subsiste nos antecedentes do acto também, e pelas razões que anteriormente referem (por se tratar de empreendimento habitacional da iniciativa de uma cooperativa, entidade privada, em parte não destinada a meros fins de habitação, de criação de um conjunto de estabelecimentos comerciais), falta de causa de utilidade pública, com violação do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76.

Como se lê, a p. 37, em *Estudos sobre Expropriações e Nacionalizações*, do Prof. Doutor Oliveira Ascensão: «Toda a expropriação

se deve basear numa causa de utilidade pública. A Lei n.º 2030 exigia que essa causa de utilidade pública fosse prevista na lei. As causas seriam assim *típicas*, não se admitindo que nova necessidade pública, mesmo tão real como as outras, justificasse uma expropriação se não houvesse lei que o previsse.

A legislação actual abandonou esta exigência. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Código das Expropriações (Decreto-Lei n.º 845/76), exige-se para a expropriação uma causa de utilidade pública 'compreendida nas atribuições da entidade expropriante'. Torna-se tudo mais vago, dando maior latitude à discricionariedade administrativa.»

Mais explicitamente dizem os recorrentes que nas atribuições da Câmara Municipal não cabe promover o exercício do comércio através da construção de estabelecimentos comerciais, por natureza destinados a fins lucrativos. Daí a violação do referido artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76.

Como fundamento do pedido de expropriação está a promoção do desenvolvimento habitacional do tipo social.

Parece pretender-se questionar sobretudo a correspondência da utilidade pública ao fim visado pela Administração, atentos aqueles aspectos abrangidos pelo projecto aprovado a pedido da Câmara.

Se é assim, importa referir que a apreciação dessa correspondência cai no domínio da chamada discricionariedade técnica, que o tribunal só pode sindicá-la quando se verifica erro grosseiro ou manifesto (neste sentido, v. g., o acórdão de 3 de Maio de 1990, recurso n.º 27 278).

Ora, já se viu ser de considerar que o facto de o projecto da Cooperativa destinar espaços à actividade comercial não retira, no caso, à obra o seu cariz de habitação social e que, assim, não deixa de corresponder, no seu todo, a uma conveniência da colectividade, ao interesse da população da autarquia expropriante.

E nessa base não se poderá dizer, atento o disposto no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que não estava nas atribuições da Câmara Municipal propor ao Governo, com vista à sua execução, a aprovação daquele projecto.

Alegam mais os recorrentes (conclusões 17.^a e 18.^a) que não preexiste o requisito de urgência para a parcela n.º 3, por esta não conter sequer «empreendimento habitacional», a tanto não correspondendo a vaga referência de «uma zona residencial a criar», com violação mais uma vez do artigo 63.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 845/76, e também por erro em pressuposto do acto.

Também esta arguição não procede, pois que pressupõe, erradamente, pelo que atrás se referiu, que a urgência da expropriação apenas se justifica se corresponder à situação prevista no citado artigo 63.º, n.º 2, alínea *a*).

Acresce que não está demonstrada a afirmação quanto ao facto de o projecto de empreendimento habitacional não abranger a mesma parcela n.º 3. Pelo menos parte dela é ocupada, segundo o projecto a realizar pela Cooperativa, em que está prevista a implantação de «instalações sociais» e acessos, que requer o mesmo projecto de urbanização e estão previstos no plano director municipal.

Não se poderá concluir, assim, que a situação invocada como pressuposta no acto impugnado não seja real.

6 — Referem os recorrentes que faltaram ser juntos ao requerimento, dirigido ao Ministro com o pedido de declaração de utilidade pública, os documentos referidos na alínea *b*) do artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76, que deste modo foi violado.

Não se prova, porém, a realidade do que alegam, mostrando-se antes que existe no processo instrutor o competente estudo prévio e projecto, como resulta, designadamente, das informações dos serviços que sobre aquele pedido se debruçaram e da matéria de facto — alíneas *z*), parte final, e *c*') e *d*').

Referem também a falta de junção dos documentos das alíneas *c*) e *d*) do mesmo artigo 12.º, e por isso a violação desse preceito. Efectivamente não foram juntos tais documentos, mas estas faltas não terão de constituir necessariamente formalidades impostas à própria declaração de utilidade pública, como resulta do n.º 4 do mesmo artigo 12.º, já que, tratando-se de expropriação urgente, eles podem ser juntos até ao momento em que se lavre a escritura ou o auto de expropriação amigável ou até à própria adjudicação judicial da propriedade dos prédios expropriados; são, assim, em tal hipótese, formalidades posteriores ao próprio acto de declaração de utilidade pública e só esta está em causa, como se disse.

Invocam ainda os recorrentes que a autoridade recorrida não identifica correctamente os prédios, como o exige a lei — artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, assim violado.

Todavia, a identificação dos prédios e dos seus proprietários, nos termos daquele n.º 1, só é de fazer «na medida do possível» e a ocorrência de tal possibilidade não a alegam sequer os recorrentes.

«O que importa, aqui, é que se identifique, com toda a precisão, o terreno expropriado» — cf. o acórdão de 16 de Outubro de 1976, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 361, p. 330.

Ora, sucede que, no caso dos autos, foi apresentada em anexo à publicação do despacho em causa planta cadastral, que efectivamente indica, em concreto, o terreno a expropriar, e da qual consta até o nome dos proprietários e o projecto a executar, o que parece satisfazer aquele objectivo.

Mostra-se, pois, satisfeita a prescrição do dito artigo 13.º, que radica, como se salienta no citado acórdão de 16 de Outubro de 1986, na necessidade de aceleração do processo expropriativo.

Improcedem, pois, as referidas violações dos citados artigos 12.º e 13.º, a que se reportam as conclusões 19.^a a 26.^a

7 — Sustentam os recorrentes que foi conferida ilegal autorização de posse administrativa, em violação do artigo 17.º, n.º 1, do Código das Expropriações — conclusões 27.^a e 28.^a

Mas fazem-no aqui tão-só numa perspectiva de a mesma autorização ter por pressuposto uma ilegal atribuição de urgência à expropriação, perspectiva essa que se aceita, mas não releva neste caso, atento o já exposto em sede própria reportada à arguição de tal ilegalidade.

8 — Sustentam ainda os recorrentes, nas conclusões 29.^a e 30.^a, que o despacho impugnado violou o artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Dezembro, e está ferido de erro nos pressupostos de facto, pois na parcela n.º 3 foi excedida a profundidade de 50 m referida naquele preceito, não há sequer projecto claro de abertura de arruamento, nem conjunto de edificações destinadas a habitação.

Esta alegação, porém, não procede, porquanto não se mostra que a referida profundidade de 50 m seja, efectivamente, ultrapassada.

Também está prevista e aprovada a abertura de arruamentos de acesso e penetração na área da urbanização em causa.

Por outro lado, como já se disse, a parcela n.º 3 é abrangida por parte das «instalações sociais» projectadas construir pela Cooperativa recorrida.

9 — Nas conclusões 31.^a a 34.^a invocam os recorrentes que foi violado o disposto no artigo 12.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 845/76, assentando o acto em falseamento da prova documental exigida por aquele preceito, que não era dispensável por não existirem as condições para a expropriação urgente.

Porém, já vimos que não procede a arguição feita quanto à ilegalidade da atribuição do carácter de urgência à expropriação, pelo que não se verifica a invocada violação de lei.

10 — Resta apreciar-se, agora, os arguidos vícios de forma por falta de fundamentação.

Segundo os recorrentes — conclusões 4.^a e 5.^a —, o acto impugnado, não obstante publicitado, tem apenas o seguinte conteúdo: «Aprovo o projecto apresentado, declaro a utilidade pública urgente da expropriação e autorizo a posse administrativa»; não se reporta sequer ao conteúdo dos pareceres e informações que o precederam, pelo que carece de qualquer fundamentação, quer de direito quer de facto.

Mas sem razão, ao que se julga.

Embora não seja de atender, e exclusivamente, para o efeito da verificação da fundamentação que nos ocupa, à publicitação dada ao acto na declaração do *Diário da República*, junta por fotocópia a fl. 54, visto que não tem uma função genética ou constitutiva (neste sentido, v. o acórdão de 14 de Março de 1989, recurso n.º 22 756), mostra-se, todavia, que constitui parte integrante do acto em causa, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, o conteúdo da informação da auditoria jurídica n.º 13/85, de 23 de Janeiro de 1985, com o sentido dado na proposta do director-geral da DGPU, exarada, tal como o despacho recorrido, naquela mesma informação.

Efectivamente, como sustentam as recorridas, o despacho impugnado, que é de concordância com as referidas informações e proposta, inequivocamente remete para o conteúdo destas, adoptando os fundamentos nas mesmas indicados.

E esses elementos mostram que a declaração de utilidade pública resultou da aprovação do projecto aprovado pela Câmara Municipal, cujas características explicam bem os fins a que se destinam os terrenos objecto da expropriação tida em vista, do que aliás os recorrentes não podiam deixar de aperceber-se pela intervenção que tiveram no processo que conduziu ao pedido da expropriação.

Por outro lado, resulta igualmente claro do próprio acto que houve adesão à última vertente proposta na informação da auditoria jurídica por ser a única que não restringia o requerido pela expropriante, Câmara Municipal, pelo que não se verifica a arguida incoerência — conclusões 8.^a e 9.^a

Também improcedem as conclusões 6.^a e 7.^a, pois tendo-se em atenção a aludida remissão para a informação n.º 13/85, pode nesta surpreender-se no n.º 4: «A atribuição de carácter de urgência ao processo justifica-se dado o fim a que se destina a expropriação e atentas as carências habitacionais no País (artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76).».

Por outro lado, face ao já referido quanto à função da publicação do acto declarativo de utilidade pública, prevista no citado artigo 14.º, n.º 1, é irrelevante que se publique no *Diário da República* o teor do despacho ou uma narrativa do mesmo elaborada pelos serviços, como ocorreu.

11 — Não procedendo assim nenhum dos vícios imputados pelos recorrentes ao acto contenciosamente impugnado, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas a pagar, solidariamente, pelos recorrentes, com a taxa de justiça e a procuradoria, que se fixam em 80 000\$ e 40 000\$, respectivamente.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Funcionários da administração tributária (Direcção-Geral das Contribuições e Impostos). Supervisores tributários. Estatuto remuneratório.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O actual estatuto remuneratório da função pública (Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro) aplica-se aos funcionários da administração tributária (Direcção-Geral das Contribuições e Impostos) em tudo o que não estiver previsto e não seja contrariado pelo Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, que aprovou a estrutura salarial do pessoal da administração tributária.*
- 2 — *Aplica-se, assim, a esses funcionários o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, que permite optar pelo estatuto remuneratório de origem aos que ocupem transitoriamente outras funções.*
- 3 — *De acordo com o artigo 32.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, os supervisores dos serviços centrais que forem designados para coordenadores de zonas são equiparados para todos os efeitos a chefes de divisão.*
- 4 — *Segundo o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90, os funcionários designados para a chefia ou coordenação de secções, sectores ou equipas constituídas ao abrigo das disposições orgânicas próprias da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos serão remunerados pelo escalão imediatamente seguinte àquele a que têm direito enquanto se mantiverem nessa situação.*
- 5 — *O supervisor tributário equiparado a chefe de divisão que requerer a aplicação do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 tem direito a ser remunerado nos termos do número anterior, com efeitos retroactivos a 1 de Outubro de 1989 (artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 187/90).*

Recurso n.º 29 521, em que são recorrente Francisco de Almeida Inácio e recorrido o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I — No seu processo principal, Francisco de Almeida Inácio, com a categoria de supervisor tributário do quadro de pessoal da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), equiparado a chefe de divisão, exercendo funções de chefe do serviço de fiscalização tributária (2.º serviço) da Direcção Distrital de Finanças de Viseu, interpôs, em 21 de Maio de 1991, recurso contencioso directo do despacho de 28 de Fevereiro de 1991, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, *aduzindo*:

Detém a categoria de supervisor tributário, encontrando-se equiparado a chefe de divisão, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, em virtude de exercer funções de chefe do serviço de fiscalização tributária (2.º serviço);

Em 5 de Julho de 1990 exerceu o direito de opção que lhe é reconhecido pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro;

Pretendia assim optar pelo estatuto remuneratório que lhe compete na origem, que era o escalão 7, índice 800, constante do anexo II ao Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, com efeitos retroactivos a 1 de Outubro de 1989;

O director-geral das Contribuições e Impostos assim o não entendeu, pois só autorizou a opção de vencimentos das respectivas categorias, ou seja, escalão 6, índice 790, com efeitos reportados à data do pedido;

Interpôs recurso hierárquico para a entidade ora recorrida, que manteve o mesmo ponto de vista pelo despacho impugnado;

Este despacho padece do vício de violação de lei, por infringir os artigos 7.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, 10.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, e viola os princípios constitucionais da justiça e da proporcionalidade — artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República;

Na sequência da aplicação do novo sistema retributivo, foi integrado no escalão 6, índice 790, de acordo com o anexo II ao Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho;

Ora, nos termos do citado artigo 10.º, tem o direito ao escalão 7, índice 800, enquanto se mantiver em chefia ou coordenação de secção;

A designação «estatuto remuneratório que lhe compete na origem» enquadra duas componentes, ou seja, a remuneração correspondente à respectiva categoria profissional e a remuneração especial de chefia atribuída nos termos do artigo 10.º;

Pode, pela lei geral, optar pelo vencimento da respectiva categoria profissional, ou seja, escalão 6, índice 790;

Foi nomeado para desempenhar funções de chefe de equipa, nos termos do artigo 5.º, n.ºs 6, 7 e 8, do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio;

Não obsta a este enquadramento legal o facto de ora se designar esta equipa de trabalho como «serviço de fiscalização tributária» da Direcção Distrital de Finanças de Viseu, nem o facto de a DGCI ter entendido equiparar o recorrente a chefe de divisão ao abrigo

do artigo 32.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio;

Reúne o único pressuposto básico exigido pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90 — ter sido designado para a chefia de uma equipa de trabalho constituída ao abrigo das disposições orgânicas próprias da DGCI, ou seja, neste caso, o artigo 5.º, n.ºs 6, 7 e 8, do Decreto Regulamentar n.º 42/83, pelo que é de se lhe aplicar o respectivo regime;

Também o despacho recorrido viola a lei quanto à data do início de produção de efeitos, face ao artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 187/90;

Os efeitos devem produzir-se a partir de 1 de Outubro de 1989; *Pede* se anule o despacho recorrido.

II — *Resposta* da entidade recorrida (fl. 39):

O Decreto-Lei n.º 353-A/89 aplica-se a todos os serviços e organismos da administração central, local e regional autónoma;

No artigo 29.º admite carreiras de regime especial, entre as quais está a administração tributária;

Para esta vigora um diploma autónomo — Decreto-Lei n.º 187/90;

A situação do recorrente é regulada só por este último diploma;

Não pode, assim, prevalecer-se do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, mas só do Decreto-Lei n.º 187/90;

Se o artigo 10.º do último diploma abrangesse a sua situação, ele teria direito a ser remunerado pelo escalão seguinte ao que corresponde à sua categoria e antiguidade;

Mas tal não acontece;

Nos termos do n.º 12 artigo 50.º e da sua alínea c) do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, os «supervisores tributários» são pela atribuição desta categoria pessoal técnico de orientação e supervisão;

Isto é, a sua nomeação para a categoria, feita de entre peritos de fiscalização tributária de 1.ª classe com pelo menos um ano de serviço na categoria, acarreta desde logo as funções de orientação e supervisão;

Nos termos do artigo 5.º, n.º 7, a Direcção dos Serviços de Fiscalização Geral funciona por equipas de trabalho e dispõe a nível regional de unidades funcionais periféricas, cujo funcionamento será fixado por despacho do Ministro das Finanças, orientadas e coordenadas por supervisores tributários;

As funções de coordenação, orientação ou chefia desempenhadas pelos supervisores tributários não constituem um acréscimo de funções não próprias da categoria (se assim fosse, cairiam na alçada do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90), mas antes funções intrínsecas à categoria;

O supervisor tributário já sofre, com a nomeação para a categoria que inclui funções de orientação e coordenação, progressão profissional e acréscimo remuneratório específico da categoria;

Se além deste acréscimo fosse abrangido pela estatuição do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90, seria duplamente retribuído pelas mesmas funções;

Deve negar-se provimento ao recurso.

III — No processo apenso n.º 29 783, António José Martins, técnico orientador da DGCI, equiparado a chefe de divisão, impugna o mesmo despacho (de 28 de Fevereiro de 1991) da entidade recorrida.

Pretende também ser abonado pelo índice 800 a partir de 1 de Outubro de 1989.

Diz violados os artigos 10.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, 7.º, 17.º e 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro e 266.º, n.º 2, da Constituição da República (princípios da justiça e imparcialidade — afirma que alguns colegas recebem pelo índice 800).

Nas suas *alegações* mantiveram os recorrentes e a entidade recorrida os pontos de vista já transcritos.

O digno magistrado do Ministério Público dá parecer favorável ao provimento dos recursos, louvando-se no acórdão deste Tribunal de 25 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 29 523 — fls. 85 e seguintes.

IV — Fixa-se a seguinte *matéria de facto*:

A) Por declaração de 5 de Julho de 1990 (fl. 19), o recorrentes, Francisco de Almeida Inácio, com a categoria de supervisor tributário, equiparado a chefe de divisão, veio dizer que optava pela remuneração correspondente ao índice 800, escalão 7, do anexo I ao Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Julho, com efeitos retroactivos a 1 de Outubro de 1989;

B) O recorrente António José Martins, com a categoria de técnico orientador, equiparado a chefe de divisão (fl. 15 do processo instrutor), fez idêntica declaração;

C) Pela técnica jurista da Direcção de Serviços de Gestão dos Recursos Humanos da DGCI foi prestada a seguinte informação em 8 de Novembro de 1990 (fls. 20 e seguintes):

«Foram recebidos nesta Direcção de Serviços vários requerimentos de funcionários nomeados em cargos que a Lei Orgânica da DGCI equipara a chefes de divisão, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, que optam pelo vencimento da categoria — de supervisores (11) ou de técnicos orientadores (14) — e requerem a aplicação do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho.

Todos eles foram integrados no escalão 6, índice 790, de acordo com o anexo II ao Decreto-Lei n.º 187/90, porque tinham cinco diurnidades e ser comum o escalão e índice correspondente às categorias de supervisores e de técnicos orientadores, correspondendo ao índice citado o montante de 279 600\$.

A remuneração correspondente a chefe de divisão, se não houver alteração, é actualmente de 274 100\$.

Face a esta situação, que os signatários consideram anómala, manifestam a sua opção pelo vencimento correspondente às respectivas categorias, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro.

Feita esta opção, que a lei geral lhes faculta, os signatários requerem que lhes seja aplicado o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 6 de Junho, que aplicou o novo sistema retributivo à carreira de administração fiscal.

Na verdade, aquele artigo 10.º diz que serão remunerados pelo escalão imediatamente a seguir àquele a que têm direito os funcionários designados para a chefia ou coordenação de secções, sectores ou equipas constituídas ao abrigo das disposições orgânicas próprias da DGCI, enquanto se mantiverem nessa situação.

Ora, os requerentes foram nomeados para desempenhar funções de chefes de equipa ou coordenadores de unidades funcionais periféricas, nos termos do n.ºs 7 e 8 do artigo 5.º ou do n.º 5 do artigo 8.º do do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, decreto este que regulamenta a Lei Orgânica da DGCI — o Decreto-Lei n.º 363/78, de 28 de Novembro.

Reúnem, pois, os requisitos exigidos pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, pelo que propomos o deferimento da pretensão dos requerentes.»

Sobre esta informação incidiu o seguinte parecer:

«Visto. Salvo melhor opinião, aos requerentes assiste a faculdade de optar pelo seu vencimento enquanto técnicos ou, por força da equiparação a um cargo dirigente — chefe de divisão —, pelo vencimento deste cargo.

Já me parece, no entanto, excessivo procurar que, por força de uma primeira e legítima opção, se procure arrastar uma segunda possibilidade — no caso, o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho.

De facto, entendo que este artigo da lei apenas se destina a compensar o exercício de cargos ou funções que, em sede remuneratória, não estejam previstos nessa qualidade.

Não é manifestamente o caso dos ora requerentes.

Naturalmente que esta situação — que reconheço absurda — só se coloca como resultado do actual sistema retributivo ao permitir que os dirigentes sejam remunerados por valores menores que um apreciável número de técnicos [...]

À superior consideração de V. Ex.ª»

Seguiu-se uma outra posição (fl. 20) do seguinte teor:

«Concordo ser de autorizar apenas quanto à opção pelo vencimento da categoria com efeitos reportados à data do pedido.

O artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, não é aplicável a funcionários providos em cargos de direcção ou chefia.

Aliás, os pedidos não são conciliáveis.

Por um lado, pede-se a remuneração correspondente à categoria e não ao cargo, mas, por outro, pretende-se a remuneração pelo exercício de funções de chefia e coordenação.

À consideração do Ex.º Director-Geral.»

Despacho de 10 de Dezembro de 1990 do director-geral:

«Concordo, autorizando apenas a opção pelos vencimentos das respectivas categorias.»

Sobre o recurso hierárquico incidiu o parecer de fls. 3 e seguintes do processo instrutor e, finalmente, o despacho de 28 de Fevereiro de 1991, da entidade recorrida, do seguinte teor:

«Concordo. Nego provimento aos recursos, devendo manter-se a autorização concedida, com efeitos reportados às entradas dos pedidos.»

Este é acto o impugnado.

V — *Cumpre decidir*.

Vejamos quais as normas legais que devem ser trazidas à colação.

A DGCI foi reestruturada pelo Decreto-Lei n.º 363/78, de 28 de Novembro.

A fixação do quadro de pessoal foi remetida para diploma regulamentar — artigo 17.º, n.º 1.

Ficou também para esse diploma regulamentar o regime jurídico aplicável aos funcionários — artigo 37.º, alínea d).

O diploma em questão é actualmente o Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio.

Prescreve o artigo 5.º, n.º 6:

«Para o desempenho das respectivas atribuições, a Direcção de Serviços de Fiscalização de Empresas funcionará por equipas de trabalho.»

O n.º 6 do artigo estabelece que a nível regional há unidades funcionais periféricas, orientadas e coordenadas por supervisores tributários.

N.º 8:

«A equipa de trabalho é uma unidade orgânico-funcional, de constituição flexível, encarregada da realização de tarefas especializadas, sob a responsabilidade de um chefe de equipa, designado pelo director-geral de entre técnicos economistas assessores, supervisores tributários ou técnicos economistas principais.»

Artigo 32.º:

«1 — Os cargos de director distrital de finanças, de director de finanças e de director do Centro de Formação e Aperfeiçoamento Profissional são considerados, para todos os efeitos, equivalentes ao de director de serviços.

2 — Os supervisores dos serviços centrais que forem designados para coordenadores de zonas, nos termos previstos no n.º 7 do artigo 5.º, e os técnicos orientadores, a que se refere o n.º 5 do artigo 8.º, são equiparados, para todos os efeitos, a chefes de divisão.»

Os supervisores tributários são nomeados, mediante provas de selecção, de entre peritos de fiscalização tributária de 1.ª classe com pelo menos um ano de serviço na categoria — artigo 50.º, alínea c).

O artigo 66.º regula a nomeação dos chefes de divisão.

No mapa I aparecem os chefes de divisão em penúltimo lugar entre o pessoal dirigente.

Em último lugar estão os administradores tributários.

Os supervisores tributários estão incluídos no pessoal técnico de administração fiscal entre o pessoal técnico de orientação e supervisão.

O actual estatuto remuneratório da função pública foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro.

Aplica-se a todos os serviços e organismos da administração central, local e regional autónoma — artigo 2.º, n.º 1.

Prescreve o artigo 7.º

«Opção de remuneração. — Em todos os casos em que o funcionário passe a exercer transitoriamente funções em lugar ou cargo diferente daquele em que está provido é-lhe reconhecida a faculdade de optar a todo o tempo pelo estatuto remuneratório devido na origem.»

Artigo 29.º:

«1 — As estruturas remuneratórias próprias das carreiras de regime especial não previstas neste diploma são objecto de diploma autónomo, designadamente as carreiras de informática, de técnico e técnico superior de aviação civil, dos oficiais de justiça, da administração tributária, do tesouro, da contabilidade pública e do crédito público.

2 — [...]»

Artigo 44.º:

«O disposto no presente diploma prevalece sobre quaisquer normas gerais ou especiais.»

O Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, como se explica no preâmbulo, veio dar cumprimento ao artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89.

É aprovada a estrutura salarial do «referido pessoal, enquadrada nos princípios enformadores do novo sistema retributivo da função pública».

Isto é, em tudo o que não estiver previsto no Decreto-Lei n.º 187/90 rege o Decreto-Lei n.º 353-A/89, que é o diploma básico.

Isso mesmo resulta de alguns dispositivos do Decreto-Lei n.º 187/90, como o artigo 3.º, n.º 4.

Artigo 10.º:

«Os funcionários designados para a chefia ou coordenação de secções, sectores ou equipas constituídas ao abrigo das disposições orgânicas próprias da DGCI serão remunerados pelo escalão imediatamente seguinte àquele a que têm direito enquanto se mantiverem nessa situação.»

No anexo verifica-se que são os seguintes os escalões propostos para o supervisor tributário:

Escalão 1 — índice 610;
Escalão 2 — índice 650;
Escalão 3 — índice 690;
Escalão 4 — índice 740;
Escalão 5 — índice 770;
Escalão 6 — índice 790;
Escalão 7 — índice 800.

Que concluir das disposições legais citadas?

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 aplica-se sem dúvida neste caso.

Trata-se de norma que não consta do Decreto-Lei n.º 187/90 e que tem de considerar-se de aplicação geral — artigo 2.º, n.º 1, daquele diploma.

Uma vez que os recorrentes ganhavam menos como chefes de divisão do que na sua categoria de origem (supervisores tributários) — v. supra IV, C) —, entende-se a sua opção, permitida por aquele artigo 7.º

Este artigo compreende-se facilmente.

Estando um funcionário transitoriamente a exercer determinadas funções, certamente por conveniência da Administração, seria injustificável que por esse facto fosse penalizado.

Frequente até será o contrário: beneficiar em termos remuneratórios.

Quando, porém, assim não aconteça, o legislador providenciou para que o funcionário não sofra prejuízo.

Trata-se de regra que a todas as luzes deve valer genericamente.

Já pode suscitar dúvidas que o pedido de remuneração pelo escalão superior, ao abrigo do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/90, deva ter acolhimento.

Alega a Administração que a carreira de supervisor tributário já é por natureza de orientação e supervisão.

A aplicação do artigo 10.º implicaria duplicação de remuneração pelas mesmas funções.

Este argumento tem algum peso.

Mas se assim é, então fica sem sentido o artigo 32.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 42/83, que estabeleceu uma discriminação entre os supervisores tributários, consoante forem ou não coordenadores de zona, só a estes conferindo a equiparação a chefes de divisão.

Para se atribuir um sentido útil a essa norma (e deve presumir-se que o tem — artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil), tem de aceitar-se que perante a lei é mais qualificada, merecendo por isso melhor re-

muneração, a situação dos supervisores tributários que coordenem zonas.

O Decreto-Lei n.º 187/90 em nada veio bulir com essa visão do legislador.

Deve por isso aplicar-se o artigo 10.º, bem como o artigo 15.º (o diploma produz efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989).

Assim, na linha do acórdão de 25 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 29 523, confirmado pelo pleno (acórdão de 29 de Abril de 1993), entende-se que a entidade recorrida incorreu no vício de violação de lei, infringindo os artigos 10.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, ao denegar as pretensões dos recorrentes, que se mostram amparadas por aqueles normativos.

Está prejudicado o conhecimento das inconstitucionalidades também invocadas — artigo 660.º, n.º 2, do Código de Processo Civil.

VI — Em face do exposto, *acordam* os juízes deste Supremo Tribunal em dar provimento aos recursos contenciosos, anulando o acto recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Utilidade da lide. Reforma agrária. Contrato de arrendamento. Direito de reserva. Direito de exploração.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A utilidade que deriva para o recorrente da definição da ilegalidade de um acto administrativo com repercussões práticas limitadas a um determinado período de tempo justifica a apreciação do mérito do recurso.*
- 2 — *O artigo 29.º da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro (na redacção dada pela Lei n.º 46/90, de 22 de Agosto) contém dois regimes diversos quanto à obrigatoriedade de celebração prévia de contrato de arrendamento rural entre o reservatário do direito de exploração no caso de declaração de não expropriabilidade de prédios rústicos: o constante dos n.ºs 1 e seguintes e o do n.º 7 do mencionado artigo.*
- 3 — *Não se verifica essa obrigatoriedade, por via do disposto neste n.º 7, na hipótese de ter sido atribuído ao titular do direito de exploração uma reserva, na qualidade de arrendatário, ao abrigo dos artigos 26.º, n.º 2, e 37.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, ainda que, posteriormente, tivesse sido celebrado contrato de arrendamento rural entre o interessado e o Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária tendo por objecto o mesmo*

prédio rústico e com a invocação do disposto no Decreto-Lei n.º 111/78, de 28 de Maio.

Recurso n.º 29 606, em que são recorrente João Rodrigues Vilela e recorrido o Secretário de Estado da Alimentação. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

João Rodrigues Vilela, casado, agricultor, residente em Benavila, Avis, recorre contenciosamente da Portaria n.º 96/91 do Secretário de Estado da Alimentação, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 8 de Abril de 1991, que derrogou a Portaria, de expropriação, n.º 680/75, de 19 de Novembro, na parte em que a mesma expropria o prédio rústico denominado «Herdade da Parreira» ali descrito e identificado.

Na sua alegação, o recorrente conclui da seguinte forma:

«A) Ao recorrente foi atribuído um direito de exploração da aérea de 249,8750 ha na Herdade da Parreira, através de contrato de arrendamento rural celebrado com o Instituto de Gestão e Estruturação e Fundiária (IGEF), ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78;

B) Como tal encontra-se o recorrente na situação a que alude o disposto no n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 46/90, de 22 de Agosto;

C) E deveria a declaração de não expropriabilidade da Herdade da Parreira ter sido condicionada à prévia celebração de um contrato de arrendamento rural entre o recorrente e os recorridos particulares, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do já mencionado artigo 29.º;

D) Ao omitir a prévia celebração de um contrato de arrendamento entre o recorrente e os recorridos particulares, a portaria recorrida, que declara a não expropriabilidade da Herdade da Parreira, violou o disposto no artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 46/90, que impõe a prévia celebração desse contrato;

E) A portaria recorrida sofre do vício de ilegalidade e, como tal, deve ser anulada.»

Alegando, a autoridade recorrida disse, em suma:

«1) A exploração do recorrente no prédio dos autos, titulada pelo contrato de fls. 4 e 5, foi atribuída pelo despacho de 22 de Agosto de 1983, em termos do disposto nos artigos 26, n.º 2, e 37.º, ambos da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro;

2) Trata-se de uma reserva de exploração que consubstancia o reconhecimento de um direito existente à data da expropriação, conforme se salienta na informação n.º 31/90, a fls. 375 a 378 do processo instrutor, que fundamentou a portaria recorrida;

3) A aplicação do regime estabelecido nos n.ºs 1 a 6 do artigo 29.º da Lei n.º 109/88, na sua actual redacção, à situação do recorrente foi expressamente apostada pelo n.º 7 desta mesma disposição;

4) A portaria recorrida não enferma do vício de violação de lei de que é arguída.»

Por outro lado, os recorridos particulares, alegando, ofereceram as conclusões seguintes:

«A) O alegado direito de exploração exibido pelo apelante, o qual obviamente se contesta por este ter sido 'seareiro' e não rendeiro e apenas de uma parte do prédio em causa, foi atribuído ao abrigo do disposto nos artigos 29.º e 37.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro;

B) O contrato de arrendamento posteriormente celebrado entre o Estado e o apelante é nulo, porquanto não só não há qualquer dispositivo legal que contemple, autorize ou regulamente a celebração de um contrato de arrendamento em sobreposição à entrega de uma reserva de exploração, como também ocorre, quanto ao mesmo, total incumprimento das formalidades legais exigidas pelo Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio;

C) O n.º 7 do artigo 29.º da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 46/90, de 22 de Agosto, afasta expressamente a possibilidade de aplicação dos seus n.ºs 1 e 2 à situação em apreço;

D) Não sofre, assim, a portaria recorrida de qualquer vício de violação de lei.»

E o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte: «Conforme o entendimento do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 59/91 (*Diário da República*, 2.ª série, de 20 de Maio de 1992), que aqui se perfilha, o âmbito de aplicação do artigo 29.º da Lei n.º 109/88 são os beneficiários do direito de exploração atribuído por acto administrativo proferido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78 e legislação complementar. Ou seja, as pessoas a quem o Estado entregou, mediante contrato de arrendamento rural, áreas de terras racionalizadas ou expropriadas.

Estas beneficiam da celebração de um contrato de arrendamento rural nos termos do n.º 3 do artigo 29.º citado, no caso de atribuição de reserva ou reversão de prédio que incida sobre a área abrangida pelo contrato para entrega de exploração.

Como resulta do n.º 7 do artigo 29.º, o mesmo regime não é aplicável aos arrendatários à data da expropriação ou da ocupação, ainda que com os mesmos tenha sido celebrado nos termos do Decreto-Lei n.º 111/78. Neste caso, o legislador considera aplicável o regime de restabelecimento previsto nos artigos 20.º e 49.º da Lei n.º 109/88.

Distinguem-se, pois, claramente duas situações: a daqueles que, não sendo arrendatários à data da expropriação ou da ocupação, beneficiaram de um direito de exploração de prédios expropriados, que foi concretizado através de contrato da entrega para exploração; a daqueles que eram arrendatários à data da expropriação ou da ocupação, independentemente de no âmbito da aplicação da Lei da Reforma Agrária vierem a ser também investidos num direito de exploração por parte do Estado.

No caso vertente, a autoridade recorrida e os recorridos particulares aceitam que o recorrente era titular de um direito de exploração atribuído por acto administrativo, mas não lhe reconhecem a qualidade de arrendatário à data da ocupação. Na informação n.º 49/90 afirma-se que o recorrente era tão-só seareiro sem contrato de arrendamento 'rural' e essa versão é corroborada pelos recorridos particulares.

Mas sendo assim, não tem lugar o restabelecimento do arrendamento previsto no artigo 20.º da Lei n.º 109/88 e a situação encontra-se antes abrangida pelo disposto no n.º 1 do artigo 29.º da mesma lei, que condiciona a atribuição da reserva ou a declaração de não expropriabilidade do prédio à prévia celebração de um contrato de arrendamento rural com o beneficiário do direito de exploração.

O acto recorrido enferma, pois, do vício de violação de lei invocado na petição, pelo que, em meu entender, deverá conceder-se provimento ao recurso.»

Em momento ulterior vieram os recorridos particulares requerer a extinção da instância com fundamento em perda do objecto de recurso, uma vez que o contrato em apreço foi resolvido por despacho ministerial de 1 de Janeiro de 1992, tendo a área de propriedade discutida sido recuperada pelo Estado.

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A matéria de facto relevante para o efeito é a seguinte:

A) No *Diário da República*, 2.ª série, de 8 de Abril de 1991, foi publicada a Portaria n.º 96/91, de 25 de Março, do Secretário de Estado da Alimentação, do seguinte teor:

«O prédio rústico denominado 'Herdade da Parreira', sito na freguesia de Benavila, concelho de Avis, inscrito na respectiva matriz cadastral sob o artigo 1 da secção E, com a área de 520,8500 ha, foi expropriado pela Portaria n.º 680/75, de 19 de Novembro, em nome de José Cromwell Camossa Vaz Pinto.

Os respectivos herdeiros (José Rebelo Vaz Pinto, Maria Ana Rebelo Vaz Pinto Pena Monteiro, Maria Teresa Rebelo Vaz Pinto e Nuno Maria Rebelo Vaz Pinto) requereram, ao abrigo do artigo 33.º da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, a submissão da sua situação patrimonial às disposições deste diploma.

Instruído o respectivo processo, verifica-se que, face ao estatuído nos n.ºs 2 a 4 do artigo 15.º da citada Lei n.º 109/88, a pontuação do referido prédio é equivalente a 74 517,3700 pontos, pontuação esta inferior à de 91 000 pontos estabelecida no n.º 1 do mesmo artigo para o direito de reserva.

Em consequência, e de acordo com o disposto no artigo 31.º da mesma lei, conclui-se pela inexistência do prédio em apreço.

Nestes termos:

Manda o Governo, pelo Secretário de Estado da Alimentação, ao abrigo do artigo 31.º da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, derrogar a Portaria n.º 680/75, de 19 de Novembro, na parte em que a mesma expropria o prédio rústico denominado 'Herdade da Parreira', acima descrito e identificado, sem prejuízo da salvaguarda de quaisquer direitos reais menores e de arrendamento existentes à data da ocupação ou da expropriação.» (Documento de fl. 6);

B) Em 30 de Junho de 1978, o recorrente requerera, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril, a atribuição de uma reserva na mencionada «Herdade da Parreira», alegando ter sido aí rendeiro até à ocupação, em 1975 (documento de fl. 174 do processo instrutor I);

C) Em 7 de Janeiro de 1980 os cinco indivíduos identificados no documento de fl. 123 do processo instrutor I declararam, sob compromisso de honra, que o recorrente explorava como seareiro parte do referido prédio «Herdade da Parreira», numa área aproximada de 180 ha (documento citado);

D) Em 6 de Janeiro de 1982, o recorrente declarava, por sua honra, ter sido seareiro durante seis anos de 250 ha, no prédio atrás aludido, até 1975, altura em que se deu a ocupação (documento fl. 99 do processo instrutor I);

E) Em 31 de Maio de 1983 foi elaborada pelos serviços do IGEF uma informação jurídica onde se propunha, uma vez que o recorrente fora «rendeiro-seareiro» no prédio em apreço, que lhe fosse atribuída «nos termos do n.º 2 do artigo 26.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, uma área de reserva equivalente à área que explorava directamente

à data da ocupação» (documento de fls. 66 e 67 do processo instrutor I);

F) Sobre essa informação recaiu, em 22 de Agosto de 1983, o seguinte despacho do Secretário de Estado das Estruturas e Recursos Agrários: «Concordo com a atribuição de reserva proposta nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 26.º e artigo 37.º, ambos da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro» (documento citado);

G) Essa reserva foi entregue ao recorrente em 27 de Setembro de 1983, conforme acta documentada a fl. 59 do mesmo processo instrutor;

H) Em 12 de Fevereiro de 1986 entre o Estado Português, representado pelo IGEF, e o ora recorrente foi celebrado o contrato documentado a fls. 4 e 5 dos autos, pelo qual o primeiro outorgante deu de arrendamento ao segundo o referido prédio rústico «Herdade da Parreira», com a área de 249,8750 ha, equivalente a 35 797,5 pontos, reportando os seus efeitos a 27 de Setembro de 1983, com indicação de que todas as questões em que o mesmo seja omissio seriam reguladas pelo Decreto-Lei n.º 111/78 e pela Lei do Arrendamento Rural (documento citado);

I) Por despacho ministerial datado de 1 de Setembro de 1992, foi determinada a rescisão do contrato de arrendamento referido na alínea anterior nos termos da alínea e) do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 385/88, de 25 de Outubro (documento de fl. 77);

J) O contrato referido em H) foi celebrado na sequência de uma carta que, em 24 de Setembro de 1985, o recorrente dirigiu ao director do IGEF, dizendo o seguinte:

«Recebi em 27 de Setembro de 1983 uma área de reserva ao abrigo do n.º 2 do artigo 26.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, na Herdade da Parreira, sita na freguesia de Benavila, concelho de Avis.

Como até à data não me foi feito contrato de arrendamento, e necessitando dele para resolver problemas de crédito, solicito a V. Ex.ª que me informe como devo proceder para obter o referido contrato.» (Documento de fl. 48 do processo instrutor I);

K) Em 5 de Fevereiro de 1986, o recorrente recebeu um ofício do referido director do IGEF, comunicando-lhe: «A fim de tratar assunto relativo ao seu contrato de arrendamento rural, queira comparecer na Zona Agrária de Avis dia 13, às 14 horas e 30 minutos.» (Documento de fl. 45 do processo instrutor I);

L) Nada mais consta no processo instrutor I quanto aos antecedentes do aludido contrato;

M) Em 28 de Junho de 1978, os recorridos particulares requereram que lhes fosse atribuída uma reserva incidindo, designadamente, sobre a «Herdade da Parreira» (Documento de fl. 136 do processo instrutor II);

N) Por despacho ministerial de 12 de Outubro de 1989, concordante com a informação n.º 216/89-GEF, foram atribuídas aos recorridos particulares as reservas referidas nessa informação, que incluíam a restituição da «Herdade da Parreira» (documento de fl. 305 do processo instrutor II);

O) Todavia, em 21 de Março de 1990, o Secretário de Estado da Alimentação exarou na informação n.º 5/90-GEF o seguinte despacho:

«1 — Atribuo a reserva proposta nas áreas onde não incidem direitos de exploração de rebanhos do Estado, *ex vi* do artigo 29.º,

n.º 1, da Lei n.º 109/88, pelos fundamentos da informação n.º 270/89-GEF e da presente informação.

2 — A atribuição da reserva nas áreas entregues para excepção fica dependente da celebração do acordo da alínea b) do n.º 2 do artigo 29.º da Lei n.º 109/88.» (Documento de fl. 378 do processo instrutor II);

P) Na sequência de reclamação dos recorridos particulares, foi elaborada a informação n.º 31/90, onde se opinava que, verificando-se ter a mencionada «Herdade da Parreira» uma «área de 520,8500 ha, a que equivalem 74 514,3799 pontos, nada obsta a que seja derrogada a Portaria n.º 680/75, de 19 de Novembro, na parte em que procede à expropriação desse prédio rústico, por se concluir, face à Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, que tal prédio não é expropriável», mais acrescentando que «os eventuais litígios entre os proprietários e o seareiro João Rodrigues deverão ser dirimidos, então, no local próprio — os tribunais» (documento de fls. 375 e 378 do processo instrutor II);

Q) Sobre esta informação recaiu, em 23 de Agosto de 1990, despacho do Secretário de Estado da Alimentação do seguinte teor: «Concordo. Elabore-se projecto de portaria derogatória, após cumprimento das formalidades essenciais.» (Documento de fl. 378 do processo instrutor II).

Começamos por abordar a primeira questão suscitada nos autos pelos recorridos particulares, a da perda do objecto do recurso ou da inviabilidade superveniente, atenta a rescisão do contrato de arrendamento celebrado entre o recorrente e o Estado, operada pelo despacho ministerial de 1 de Setembro de 1992.

Mas não tem consistência a excepção suscitada.

A referida rescisão foi decretada ao abrigo do disposto no artigo 21.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 385/88, com fundamento em conduta contratualmente ilícita do recorrente.

Assim, e admitindo que aquele despacho se tenha solidificado na ordem jurídica por ausência de impugnação contenciosa, o que em todo o caso nem vem demonstrado, o certo é que o mesmo não dispunha de eficácia retroactiva, não teve como intuito nem poderia ter como consequência a destruição dos efeitos entretanto produzidos por aquele acordo de vontades.

E justamente um desses efeitos terá sido, se a imputação do vício ao acto recorrido vier a revelar-se como procedente, a ilegalidade da portaria ora impugnada.

Que a rescisão do contrato tenha posto termo à relação que o recorrente pretende assegurar através do recurso é ponto fora de dúvida. Mas nem por isso se extinguiu o interesse do demandante em ver definido o seu direito *medio tempore*, entre a data de emissão do acto impugnado e a de rescisão do contrato.

Tanto basta para garantir nem tanto o objecto do recurso, que propriamente nunca estaria em questão, mas a utilidade do mesmo para o recorrente.

Ultrapassada esta questão prévia, entremos na apreciação do mérito do recurso.

Vejamos, pois, se, como vem alegado, a portaria impugnada violou o disposto no artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 109/88 (na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 46/90).

Este preceito diz o seguinte:

«A atribuição de reservas ou da declaração da não expropriabilidade de prédio ou de prédios rústicos em áreas na posse de beneficiários

de direito de exploração atribuído por acto administrativo proferido ao abrigo do Decreto-lei n.º 111/78 e legislações complementar ou sequente é condicionada à prévia celebração de um contrato de arrendamento rural entre esses beneficiários do direito de exploração e os titulares do direito de reserva.»

A norma que acabámos de transcrever tem de ser interpretada em conjugação com o disposto no n.º 7 do mesmo artigo, que estabelece:

«O disposto em números anteriores (por conseguinte também no transcrito n.º 1) não é aplicável aos arrendatários cujo direito de exploração foi atribuído ou restabelecido por acto administrativo proferido ao abrigo das disposições do capítulo IV da Lei n.º 77/77 e legislação sequente, ainda que com os mesmos tenha sido celebrado contrato nos termos do Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, nem às áreas que excedam a pontuação estabelecida para o direito de reserva.»

Temos, pois, aqui dois regimes diferentes, em cuja génese e razão de ser não vamos entrar, baseados também em pressupostos diversos.

A posição jurídica do recorrente assenta num acto administrativo, que é o despacho do Secretário de Estado das Estruturas e Recursos Agrários de 22 de Agosto de 1983 [alínea F) da matéria de facto], que lhe atribuiu uma reserva na mencionada «Herdade da Parreira» nos termos dos artigos 26.º, n.º 2, e 37.º da Lei n.º 77/77.

Reserva essa, naturalmente, requerida pelo interessado, o qual para tanto invocou o disposto no Decreto-Lei n.º 81/78, acompanhado do argumento de ter sido rendeiro, num prédio rústico, até à data da sua ocupação, em 1975 [alínea B) da matéria de facto].

Nem apresenta relevo algum discutir qual tenha sido o título de exploração que o mesmo exhibia à data da ocupação da Herdade, «seareiro» ou «arrendatário», porque, e como aliás correctamente vem afirmado em vários passos deste pleito, o mencionado despacho de 22 de Agosto de 1983 firmou-se na ordem jurídica por ausência de impugnação contenciosa, tendo atribuído ao ora recorrente uma reserva com invocação expressa do disposto nos artigos 26.º, n.º 2, e 37.º da Lei n.º 77/77, preceitos que justamente se inserem no capítulo IV deste diploma legal.

A situação jurídica do recorrente, o seu direito de exploração, não radica, pois, em acto administrativo proferido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78, mas em restabelecimento (porventura originariamente ilegal por erro nos pressupostos, vício no entanto sanado nos termos sobreditos) decretado por acto administrativo com fundamento naquela Lei n.º 77/77.

Donde, imperioso é de concluir que, face aos dois regimes distintos, o do n.º 1 do artigo 29.º da citada Lei n.º 109/88 (com a redacção introduzida pela Lei n.º 46/90) e o do n.º 7 do mesmo artigo, ambos atrás transcritos, a situação do recorrente se reconduz à previsão do segundo preceito e não à do primeiro.

Por conseguinte, não residindo a causa do direito de exploração do recorrente em qualquer acto administrativo emitido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78, a portaria sob recurso, que declarou inextinguível a «Herdade da Parreira» e, nessa parte, derogou a Portaria n.º 680/75, não estava sujeita à prévia celebração de contrato de arrendamento a que se refere o n.º 1 desse artigo 29.º

É certo que, no caso em análise, foi celebrado, em 12 de Fevereiro de 1986, entre o recorrente e o Estado Português (representado pelo

IGEF) um contrato de arrendamento, tendo por objecto aquele prédio rústico, com efeitos reportados a 27 de Setembro de 1983 [alínea H) da matéria de facto].

Trata-se, porém, de um contrato que não se apresenta como fonte genética do direito do recorrente (o qual se constituía antes através do aludido despacho de 22 de Agosto de 1983), que não foi precedido de acto administrativo previsto no artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 111/78 nem observou os cânones processuais impostos pelos artigos 42.º e seguintes deste diploma legal.

Circunstâncias que, muito embora e ao contrário do que entendem os recorridos particulares, não impliquem a nulidade do contrato são decisivas no sentido da sua irrelevância para efeito do disposto no artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 109/88 (na redacção das Lei n.º 46/90).

O contrato de arrendamento em apreço foi antes celebrado, a solicitação do recorrente, em execução do despacho de 22 de Agosto de 1983 (que fixou a sua posição como reservatário nos termos dos artigos 26.º, n.º 2, e 37.º da Lei n.º 77/77), dando assim lugar a uma situação mista que o legislador submeteu *expressis verbis* ao regime constante do n.º 7 do artigo 29.º da Lei n.º 109/88 ao ressaltar, na parte final deste preceito, «ainda que com os mesmos tenha sido celebrado contrato nos termos do Decreto-Lei n.º 111/78» (cf., neste sentido, o Parecer da Procurador-Geral da República n.º 59/91, no *Diário da República*, 2.ª série, de 20 de Maio de 1992).

Deste modo, e por tudo quanto antecede, não se enquadrando a situação do recorrente na previsão dos n.ºs 1 e seguintes do artigo 29.º da referida Lei n.º 109/88 (quer antes, quer depois da redacção introduzida pela Lei n.º 46/90), mas sim na do n.º 67 do mesmo artigo, a portaria impugnada não ofendeu as prescrições contidas nesta disposição legal, pelo que se acorda em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça e a procuradoria, fixadas, respectivamente, em 12 000\$ e 8000\$.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Nuno da Silva Salgado*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Prescrição do direito de instauração de procedimento disciplinar por facto também considerado infracção criminal. Autonomia da jurisdição disciplinar em relação à jurisdição criminal e dos respectivos processos para apuramento da responsabilidade disciplinar ou criminal. Princípio de suficiência da jurisdição administrativa como legítimador do conhecimento e decisão, em recurso contencioso, de invocada ilegalidade de acto punitivo-disciplinar, resultante de ocorrência de prescrição do procedimento disciplinar, por parificação com o prazo alargado e superior a três anos do respectivo procedimento criminal,

nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro. Crimes dos artigos 420.º, n.º 1, e 427.º, n.º 1, ambos do Código Penal.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Em recurso contencioso de anulação, tendo por objecto acto punitivo-disciplinar ao qual foi imputada a violação do disposto no n.º 3.º do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, com invocação de ter decorrido o prazo para a instauração do procedimento disciplinar relativamente aos factos concretos e alicerçantes do acto punitivo, por parificação com o prazo alargado e superior a três anos do correspondente procedimento criminal, o que está em causa é a eventual ilegalidade do acto contenciosamente impugnado, decorrente da invocada violação de lei, atentos aqueles factos, e não os que ao agente são imputados no processo destinado a apurar a sua responsabilidade criminal, os quais podem até não ser coincidentes com aqueles.*
- 2 — *Face à consagrada autonomia de ambos os processos e jurisdições, não havendo coincidência entre os factos que ao agente são imputados em ambos os processos, os tribunais administrativos, para decidir da imputada ilegalidade do acto contenciosamente impugnado, podem, pelo princípio de suficiência da jurisdição administrativa, decorrente do n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, decidir, embora com efeitos restritos ao processo de recurso contencioso e sem aguardar a decisão do processo criminal, se os factos, que mereceram juízo de censura no acto punitivo-disciplinar objecto do recurso contencioso, constituem ou não infracção criminal e, em face do tipo legal de crime que integrem, se está ou não prescrito o respectivo procedimento disciplinar, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar de 1984, em conjugação com o disposto no artigo 117.º, n.º 1, do Código Penal.*
- 3 — *Para que se verifique o crime de corrupção passiva para acto ilícito, previsto e punido no n.º 1 do artigo 420.º do Código Penal, é necessário que o funcionário, por si ou por interposta pessoa, solicite ou receba dinheiro, promessa de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial, a troco ou como contrapartida de acto praticado que implique violação dos deveres a seu cargo, mas este acto, funcionalmente ilícito, não se confunde com aqueles actos de solicitação ou recebimento, sendo antes acto distinto e que acresce àqueles outros.*
- 4 — *Se os factos que foram considerados integradores de infracção disciplinar, sancionada pelo acto punitivo, forem também qualificados como infracção criminal prevista e punida no n.º 1 do artigo 427.º do Código Penal, o direito de instaurar procedimento disciplinar por tais factos prescreve no prazo de cinco anos a contar da data*

em que foi cometida tal infracção, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar de 1984, em conjugação com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 117.º do Código Penal, uma vez que, segundo aquele outro preceito, a tal infracção criminal corresponde pena de prisão, cujo limite máximo é de quatro anos.

Recurso n.º 29 864, em que são recorrente Joaquim Augusto Osório Alves de Castro e recorrido o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — Joaquim Augusto Osório Alves de Castro, chefe de divisão da Direcção-Geral para a Cooperação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, aposentado, e com os demais sinais dos autos, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (SENEC), de 8 de Março de 1991, que, na sequência de processo disciplinar, o puniu com a pena de perda do direito à pensão de aposentação.

No termo da sua alegação, apresentou as seguintes conclusões e pedido:

«1 — Não estando no âmbito da competência disciplinar dos directores-gerais a aplicação das penas referidas nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar, que é da competência exclusiva e específica dos ministros, tal competência não pode constituir assunto corrente das direcções-gerais, pelo que, não tendo havido delegação expressa e específica dessa competência do Ministro dos Negócios Estrangeiros no Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, o acto praticado por este e impugnado no presente recurso está ferido de incompetência;

2 — É uma formalidade essencial, obrigatoriamente imposta por lei, a menção na nota de culpa da delegação do poder de punir, sempre que exista;

3 — A Ex.^{ma} Instrutora do processo disciplinar não fez qualquer prova dos factos constantes da acusação, limitando-se a acusar com base em suposições, deduções, convicções pessoais e em dúvidas não desfeitas, que pode levar à formação de juízos, mas não constituem provas;

4 — Também não fez prova das circunstâncias agravantes especiais previstas nas alíneas b) e d) do artigo 31.º do Estatuto Disciplinar, limitando-se a afirmar que as mesmas se consideravam provadas;

5 — O direito de instaurar procedimento disciplinar encontrava-se já prescrito, visto terem decorrido mais de três anos sobre a alegada prática de factos considerados infracção disciplinar;

6 — Não foi provada, nem sequer indiciada, a prática de um crime de corrupção passiva por facto ilícito, que integre o tipo legal de crime previsto e punido pelo artigo 420.º, n.º 1, do Código Penal;

7 — Para que haja crime de corrupção é necessário que, para além do recebimento de dinheiro ou promessa de dinheiro, tenha de existir um acto praticado pelo funcionário que implique violação dos deveres do seu cargo, e não foi indicado qualquer acto praticado pelo recorrente violador das funções do seu cargo;

8 — Não há, assim, fundamento legal para a prorrogação do prazo prescricional de três anos para o prazo de prescrição que cabe aos crimes previstos pelo artigo 420.º do Código Penal, que é de 10 anos;

9 — O direito à instauração do procedimento disciplinar já tinha, entretanto, prescrito, por força do artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar, por terem decorrido mais de três meses entre o conhecimento das faltas e a instauração do procedimento disciplinar, com o início do processo de inquérito;

10 — A Ex.^{ma} Instrutora não deu cumprimento a diligências requeridas pelo recorrente, só tendo junto os livros de cópias de facturas referentes a Julho, Agosto e Setembro de 1981 e 1982, depois de ter sido decidido o processo disciplinar e de ter sido interposto o presente recurso contencioso;

11 — Nem do relatório final da Ex.^{ma} Instrutora nem dos elementos existentes nos autos resultam provados os factos levados à acusação;

12 — Provada está nos autos a sucessiva alteração das versões narradas pela denunciante, à medida que os elementos carreados aos autos destruíam aquelas versões;

13 — Como resulta das declarações da denunciante, esta indica os factos com base em conjecturas que formula, sem ter ciência desses factos;

14 — A Ex.^{ma} Instrutora não fez prova, como lhe competia, de que as Edições Nave faziam descontos nos fornecimentos à Direcção-Geral para a Cooperação, mas que esses descontos não eram mencionados nas facturas;

15 — A Ex.^{ma} Instrutora desprezou a prova testemunhal que foi feita, tendo proposto punição contra a prova produzida;

16 — Foram violados o artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 329/87, de 23 de Setembro (incompetência); o artigo 15, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro (sobre a especificação nos despachos de delegação das matérias ou poderes neles abrangidos); o artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 3 (sobre a prescrição do direito à instauração do procedimento disciplinar); o artigo 5.º, n.º 6 (sobre a menção da delegação do poder de punir na nota de culpa); o artigo 61.º, n.º 3 (sobre o requerimento de diligências), e o artigo 65.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro. Nestes termos, e por violação dos comandos legais invocados, pede-se, como na petição de recurso:

A) Que seja declarada a prescrição do procedimento disciplinar;

B) Ou, quando assim se não entenda, que seja anulado o despacho ora impugnado, com todos os efeitos legais.»

II — A autoridade recorrida respondeu e contra-alegou, pugnano pelo improvimento do recurso em relação a todos os fundamentos invocados pelo recorrente.

Nomeadamente, defende que os factos são responsáveis no artigo 420.º, n.º 1, do Código Penal.

Com a resposta enviou o processo instrutor apenso, constituído por seis volumes respeitantes a:

Processo de inquérito e processo disciplinar; dois volumes correspondentes a cópias das facturas da Editora Nave relativas aos meses de Maio a Setembro de 1981; dois volumes correspondentes a facturas daquela firma relativas ao ano de 1982.

III — O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal Administrativo emitiu seu douto parecer de fl. 103, concluindo pelo

provimento do recurso, com fundamento na prescrição do procedimento disciplinar, nos termos que resumidamente se apontam:

Está em causa a legalidade do acto punitivo que valorizou apenas os factos constantes da nota de culpa.

Estes ocorreram entre 1981 e 1982 e não integram o crime previsto e punido no artigo 420.º do Código Penal, pois que, para este ocorrer, é necessário que o funcionário solicite ou receba dinheiro ou qualquer outra vantagem patrimonial em troca das suas atribuições que favoreça a pretensão do corruptor.

Da matéria factual constante da nota de culpa e que serviu de fundamento ao acto punitivo não resulta que o arguido tenha praticado qualquer acto de favorecimento relativamente à empresa editora, designadamente no que concerne à adjudicação do fornecimento de livros.

O arguido incorreu apenas no crime de participação económica em negócio, previsto e punido no artigo 427.º, n.º 1, do Código Penal, pois aqueles factos que lhe foram imputados indicam apenas que o mesmo obteve uma vantagem económica ilícita (a verba correspondente ao desconto a efectuar pelo vendedor), com prejuízo para a Administração e os interesses que o funcionário, em razão das suas funções, lhe competia realizar.

Este crime prescreve no prazo de cinco anos [artigo 117.º, n.º 1, alínea c), do Código Penal] e, assim, nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, a infracção disciplinar encontra-se prescrita, tendo em conta que o acto interruptivo do prazo prescricional (a instauração do processo de inquérito) só ocorreu em 14 de Março de 1989.

IV — Pelo acórdão interlocutório de fls. 106 a 107, reconhecendo-se, embora, a autonomia entre os processos criminal e disciplinar, entendeu-se ser conveniente saber qual o estado do processo criminal desencadeado na sequência do relatório do processo de inquérito, bem como da respectiva acusação e despacho de pronúncia.

V — Foram então recebidas as fotocópias de fls. 113 a 129, relativas àquelas peças processuais (acusação e pronúncia), dos autos de processo comum, correndo termos pelo 3.º Juízo Criminal de Lisboa, 1.ª Secção, com o n.º 222/92, que aqui se dão por inteiramente reproduzidas, bem como a informação de que se aguardava o julgamento do ora recorrente e de outros ali arguidos, pronunciados, em co-autoria, pelo crime de corrupção passiva para a prática de acto ilícito, previsto no artigo 420.º, n.º 1, do Código Penal.

VI — Notificado da junção desses documentos, veio o recorrente juntar os documentos correspondentes à sua contestação (fls. 138 a 153) e sustentar que ocorre questão prejudicial a ser dirimida em tribunal criminal, pois só nesse processo será determinado se o ora recorrente praticou algum crime e qual o crime que terá cometido, bem como se está ou não prescrito o respectivo procedimento criminal e disciplinar, razão por que se deve sobrestar na decisão do presente recurso contencioso, até que o tribunal criminal se pronuncie, nos termos do artigo 97.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

VII — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público limitou-se a apor o seu visto complementar.

VIII — Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

1 — Para tanto indicam-se os seguintes factos provados:

A) Em 23 de Maio de 1988, o director-geral para a Cooperação do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação remeteu

ao Sr. Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação o «apontamento», dessa data, de fls. 9 a 11 do apenso processo de inquérito, «relativo a uma conversa com a Sr.^a Marta Esquível, das 'Edições Nave'», do seguinte teor:

«1 — Recebi a Sr.^a Marta Esquível, que veio falar comigo por indicação do Dr. António Vítor Monteiro, chefe do Gabinete de S. Ex.^a o Secretário de Estado.

Disse-me que há cerca de cinco anos, e a propósito de um fornecimento de livros didácticos à DGC editados pelas 'Edições Nave', propriedade de sua mãe (por um montante global de cerca de trinta mil contos), o Sr. Osório de Castro (actual chefe da Divisão de Gestão desta Direcção-Geral e membro do seu conselho administrativo) havia sugerido a necessidade de a respectiva factura não fazer qualquer referência a um desconto de 30%, que a Editora se propunha fazer sobre o montante total da encomenda.

Não tendo tal sido aceite pela Editora Nave, o fornecimento não só não se realizou como a mesma nunca mais foi consultada, até ao presente, para outros fornecimentos à DGC.

A minha interlocutora acrescentou ter indicações de que outros casos idênticos poderiam ter acontecido mais recentemente, envolvendo mais funcionários da DGC, o que, a ser verdade, configuraria uma situação grave de corrupção que importava denunciar e corrigir.

2 — Agradei as informações e retorqui que elas me pareciam de grande importância. Havia, no seu entender, dois aspectos no caso que me expusera: em primeiro lugar, nenhuma razão poderia justificar o afastamento liminar da Editora propriedade de sua mãe (como, aliás, de qualquer outra outra) de concursos de fornecimento de livros para esta Direcção-Geral. Haveria, por isso, conveniência em serem enviados catálogos com regularidade, para os fins convenientes.

Em segundo lugar, o caso acontecido há vários anos poderia provavelmente ser ainda averiguado, não obstante o lapso de tempo decorrido, pois só agora os factos eram trazidos ao conhecimento da Direcção. Era, evidentemente, necessário que outros eventuais casos mais recentes fossem igualmente comunicados a fim de que situações inadmissíveis não possam proliferar como se de situações normais se tratasse.

Dada a importância das acusações formuladas, parecia-me, em todo o caso, necessário que as mesmas fossem reduzidas a escrito e acompanhadas de todos os elementos de informação susceptíveis de poderem revestir-se de importância probatória.

3 — A Sr.^a Marta Esquível manifestou interesse em que voltasse a recebê-la acompanhada de sua mãe, ao que me prontifiquei.

Nesta segunda entrevista foi confirmado tudo o que atrás fica dito e acrescentado de que o fornecimento de livros acima referido acabou por ser feito através de outra sociedade (Edições Rumo), entretanto formada pelo segundo sócio das Edições Nave, que evidentemente abandonara esta para fundar a outra.

4 — Foi-me igualmente dito que as Edições Nave se encontram actualmente em situação económica precária.

5 — Tendo em vista os eventuais casos verificados mais recentemente, a Sr.^a D. Marta Esquível — que substituiu a mãe à frente da referida empresa — disse ser sua intenção entrar em contacto com a Divisão de Gestão para oferecer os seus serviços e procurar mais elementos de informação, que oportunamente traria ao meu conhecimento.»

B) Sobre esse «apontamento», o SENEÇ exarou o seguinte despacho, datado de 30 de Maio de 1988: «À Auditoria Jurídica para que se pronuncie, com urgência» — fl. 9 do apenso processo de inquérito.

C) Datada de 16 de Junho de 1988, na Auditoria Jurídica do MNEC, foi prestada a informação n.º 9/88, de fls. 5 e 6 do apenso ao processo de inquérito, que aqui se dá por reproduzida, de que se destaca:

«[...]»

2 — A verificar-se a existência dos factos apontados, os mesmos constituirão infracção penal, para além de infracção disciplinar. Importa, pois, averiguar da veracidade dos factos denunciados, pelo que se propõe a instauração de em processo de inquérito com vista ao seu apuramento, ao abrigo do disposto no artigo 85.º, n.ºs 1 e 3, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro).

3 — Não obstante os factos levados ao conhecimento de V. Ex.^a justificarem suspeita de actos de corrupção ou de outra fraude, cometidos no exercício de funções públicas, o que implicaria a sua transmissão à Alta Autoridade contra a Corrupção, entende-se que, por se estar numa fase indiciária, se deverá aguardar o resultado do inquérito para, então, se dar cumprimento ao disposto no artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 3/84, de 12 de Janeiro.»

D) Sobre essa informação, com data de 23 de Junho de 1988, o SENEÇ exarou o seguinte despacho: «Concordo. Proceda-se em conformidade.».

E) Por despacho do SENEÇ, datado de 14 de Março de 1989, foi nomeada como instrutora a licenciada Maria José Farinhote, consultora jurídica principal da Auditoria Jurídica, a qual, tendo-o iniciado em 21 de Março de 1989, elaborou, com data de 5 de Fevereiro de 1990, o relatório do processo de inquérito, constante de fls. 254 a 258 desse processo apenso, o qual se dá aqui por reproduzido, terminando com as seguintes conclusões e proposta:

«[...]»

V — 1 — a) Os factos acima referidos e praticados [...] pelo Sr. Joaquim Augusto Osório de Castro são criminal e disciplinarmente puníveis;

b) No plano criminal, os factos considerados provados indiciam a prática do crime de corrupção passiva para acto ilícito, previsto pelo artigo 420.º do Código Penal;

c) Do ponto de vista disciplinar, o referido procedimento é enquadrável na previsão do artigo 26.º, n.º 4, alínea b), do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, constituindo infracção punível com a pena de demissão.

2 — Nestes termos, propõe-se:

a) O prosseguimento do processo com instauração de processo disciplinar ao(s) funcionário(s) [...] Sr. Joaquim Augusto Osório Alves de Castro, com dispensa de instrução deste processo, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 87.º do diploma acima citado;

b) A remessa de fotocópia de todo o processo à Procuradoria-Geral da República, para efeitos de procedimento criminal.»

F) Conforme anotação manuscrita da instrutora, a fl. 259 do processo de inquérito, este processo foi nesse dia, 5 de Fevereiro de 1990, enviado ao SENEÇ.

G) Datado de 22 de Fevereiro de 1990, sobre a primeira folha desse relatório do inquérito — fl. 254 —, o SENEC exarou o seguinte despacho:

«Confidencial.

Proceda-se em conformidade com o proposto pela Auditora Jurídica. Conhecimento a S. Ex.^a o MNE e ao Sr. D. G. Coop.»

H) Iniciou-se o processo disciplinar contra o ora recorrente pela dedução da acusação, datada de 20 de Março de 1990, constante de fls. 8 a 11 desse processo apenso, que aqui se dá por inteiramente reproduzida, de que se destacam os seguintes artigos, cujos factos, aliás, condizem com os que no relatório do antecedente inquérito se deram como provados relativamente ao ora recorrente:

«1.º Em data indeterminada (ano de 1982 ou finais de 1981), aquando da cobrança da factura relativa a um fornecimento de livros das Edições Nave ao Gabinete Coordenador para a Cooperação, o Sr. Joaquim Augusto Osório Alves de Castro (à data a desempenhar funções de chefe dos Serviços Administrativos e de Contabilidade daquele Gabinete, como chefe de repartição) sugeriu ou propôs à Sr.^a D. Vera Pimenta Pereira Cabral, sócia gerente das Edições Nave, que o desconto (de 20% ou 30%) que estas se propunham fazer sobre o montante das aquisições de livros por aquele Gabinete não deveria constar da respectiva factura, não obstante ser realmente feito. Em contrapartida, salientou a importância que poderiam atingir as encomendas feitas por aquele departamento.

2.º O esquema proposto não foi aceite pela Sr.^a D. Vera, tendo sido mantido pelo outro sócio das Edições Nave, Sr. Jorge Antero de Campos Marques Belchior, até à sua saída das Edições Nave, ocorrida em princípios de 1984.

3.º O montante dos descontos feitos e não facturados destinaram-se a beneficiar, pelo menos, o Dr. António Fernandes Mendes Jorge, director de Serviços das Relações Multilaterais da Direcção-Geral da Cooperação (à data, chefe de divisão, ligado ao sector cultural, daquela Direcção-Geral), e o Sr. Joaquim Osório Alves de Castro.

4.º A factura n.º 0824, datada de 30 de Agosto de 1981, menciona o desconto de 20% que as Edições Nave se propunham fazer na venda de mil e cinquenta exemplares do livro *Joaninha Avoa Avoa* ao Gabinete Coordenador para a Cooperação.

5.º Essa factura, muito embora datada de 30 de Agosto de 1981, é referente ao ano de 1982, como se considera provado por vários factos — numeração timbrada na factura só utilizada nas Edições Nave a partir do ano de 1982; encontrava-se arquivada nos arquivos relativos ao ano de 1982 e assim é mencionada na nota de crédito n.º 130, de 18 de Outubro de 1982, referente à sua anulação.

6.º A referida factura foi anulada e substituída pelas facturas n.ºs 1009, 1010, 1011 e 1012, todas datadas de 28 de Setembro de 1982 (conforme consta da nota de crédito n.º 130, de 18 de Outubro de 1982), que se referem a aquisições parcelares do mesmo livro, totalizando os mil e cinquenta exemplares do livro a que se reportava a factura anulada, e de onde já não consta o desconto de 20% que a editora se propunha fazer, não obstante o preço unitário do livro ser exactamente o mesmo (160\$).

7.º Foram emitidos pelas Edições Nave, L.^{da}, os cheques n.ºs 137432 a 137440, inclusive, sobre a União de Bancos Portugueses, com datas de 10, 11 e 12 de Maio, destinados a 'descontos em vendas', conforme referência constante nas respectivas cópias.

8.º Os cheques n.ºs 137438 e 137439 das Edições Nave, L.^{da}, sobre a União de Bancos Portugueses, datados de 10 e 11 de Maio de 1983, no valor de duzentos e trinta e dois mil escudos e duzentos e trinta e três mil, trezentos e trinta escudos, respectivamente, foram pagos à Sr.^a D. Maria de Jesus Evelina Peralta Osório de Castro, casado com o Sr. Joaquim Augusto Osório Alves de Castro.

9.º Os factos acima referidos constituem violação do dever de isenção que impende sobre os funcionários [artigo 3.º, n.ºs 4, alínea a), e 5, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e artigo 269.º, n.º 1, da Constituição], constituindo infracção desse dever, expressamente prevista na alínea b) do n.º 4 do artigo 26.º daquele Estatuto, que inviabiliza a manutenção da relação funcional e é punida com a pena disciplinar de demissão [artigo 11.º, n.º 1, alínea f), e artigo 26.º, n.ºs 1 e 4, alínea b), do mesmo Estatuto].

A favor do arguido milita a atenuante especial prevista na alínea a) do artigo 29.º do Estatuto acima referido.

São circunstâncias agravantes especiais da infracção disciplinar cometidas pelo arguido as previstas no artigo 31.º, n.º 1, alíneas b) e d), do mesmo Estatuto.»

I) Da nota de culpa não consta a menção de delegação do poder de punir.

J) No prazo de 15 dias concedido ao ora recorrente para apresentar, querendo, a sua defesa escrita, apresentou-a este, defendendo-se nos termos constantes de fls. 15 a 24 do processo disciplinar apenso, que aqui se dão por reproduzidos, arrolando prova testemunhal e concluindo por requerer, nomeadamente, que a denunciante Vera Cabral fosse notificada para, em prazo a designar, juntar aos autos os livros de cópias de facturas referentes a Julho, Agosto e Setembro de 1981 e 1982.

L) A instrutora do processo satisfaz este pedido através do ofício AJ, n.º 65, de 23 de Abril de 1990 — fl. 79 do recurso contencioso —, e, colhidos os requerimentos das testemunhas arroladas na defesa escrita, elaborou o relatório final, datado de 15 de Outubro de 1990, de fls. 137 a 157 do apenso processo disciplinar, que aqui se dá por reproduzido, de que se destaca o seguinte:

«[...]

17 — Por todo o exposto, não pode deixar de se considerar provados os factos constantes da acusação.

Provadas se consideram também as circunstâncias agravantes especiais da infracção disciplinar cometidas, previstas nas alíneas b) e d) do artigo 31.º do Estatuto Disciplinar, respectivamente a produção efectiva de resultados prejudiciais ao serviço público ou ao interesse geral e o concluído com os outros indivíduos para a prática da infracção.

18 — Os factos apurados, e que são aqueles que constam da acusação, constituem violação do dever de isenção que impende sobre os funcionários [artigo 3.º, n.ºs 4, alínea a), e 5, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e artigo 269.º, n.º 1, da Constituição], sendo puníveis com a pena disciplinar de demissão [artigo 11.º, n.º 1, alínea f), e artigo 26.º, n.ºs 1 e 4, alínea b), do mesmo Estatuto].

A favor do arguido milita a circunstância atenuante especial prevista na alínea a) do artigo 29.º do Estatuto acima referido, sendo circunstâncias agravantes especiais da infracção cometida as previstas no artigo 31.º, n.º 1, alíneas b) e d), do mesmo Estatuto.

No entanto, atendendo a que o arguido é pessoa bem conceituada no meio profissional em que esteve inscrito e no meio social em que vive, o que foi testemunhado, julgamos ser de aplicar a pena de escalão inferior — aposentação compulsiva [artigo 11.º, n.º 1, alínea e), do mencionado Estatuto Disciplinar], nos termos do artigo 30.º do mesmo Estatuto, a ser substituída pela perda do direito à pensão de aposentação pelo período de três anos, nos termos do artigo 15.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar, conjugado com o artigo 74.º, n.º 2, do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, atendendo a que o arguido se encontra desligado do serviço para efeitos de aposentação.»

M) Datado de 8 de Março de 1991, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, sem ter invocado qualquer delegação de competência para o efeito, exarou o despacho de fl. 161 do apenso processo disciplinar, do seguinte teor, na parte com interesse para o presente recurso:

«Visto com apreço.

Concordo com a proposta da Auditoria Jurídica no que respeita ao arguido, Sr. Joaquim Osório de Castro, relativamente ao qual determino a aplicação da pena de perda do direito à pensão de aposentação pelo período de três anos, nos termos dos artigos 11.º, n.ºs 1, alínea e), e 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 24/84, conjugados com o artigo 74.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro. [...]

N) No despacho de pronúncia do processo-crime acima identificado, o ora recorrente, juntamente com outros arguidos, foi pronunciado como autor material do crime de corrupção passiva para acto ilícito, previsto no n.º 1 do artigo 420.º do Código Penal, e dos factos que lhe foram aí imputados consta, nomeadamente, para além dos constantes do acto punitivo e por que foi acusado no processo disciplinar:

O ora recorrente, em 1982, assumiu a chefia dos Serviços Administrativos e de Contabilidade do Gabinete Coordenador para a Cooperação, funções que acumulava, também, com as de vogal do conselho administrativo;

Por força do exercício das suas funções, tinha uma activa e fundamental participação no processo de aquisição de livros escolares destinados aos países africanos de línguas oficial portuguesas, que competia ao Gabinete Coordenador para a Cooperação, pois lhe competia informar do cabimento de verba e proceder aos processamentos e pagamentos das facturas e, como membro do conselho administrativo, cabia-lhe assinar os cheques para liquidação das facturas dos fornecedores, pois bastava a sua assinatura e a do co-arguido, António Fernandes Mendes Jorge, para obrigar o Gabinete de Coordenação para a Cooperação.

A proposta feita ocorreu depois de 30 de Agosto de 1992, data da factura n.º 0824, e foi no sentido de nas facturas correspondentes às vendas feitas pelas Edições Nave não constar qualquer desconto, e, após o pagamento pelo Estado das mesmas, o sócio daquelas Edições Jorge Antero Belchior entregar ao ora recorrente e a mais dois co-arguidos o montante correspondente aos descontos efectuados, mas não constantes das facturas, comportamento que se deveria manter como condição de as Edições Nave serem privilegiadas na escolha para futuro das encomendas relativas a aquisições de livros.

2 — Nos termos do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, se nada obstar ao conhecimento do objecto do re-

curso, conhecer-se-á, prioritariamente, da invocada prescrição do procedimento disciplinar, uma vez que o recorrente apenas arguiu vícios que eventualmente podem conduzir à anulação do acto impugnado e requereu o conhecimento prioritário daquela.

Vejam, então.

A prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar pelos factos por que foi punido no acto recorrido resulta, segundo o recorrente (conclusões 5 a 9), de duas razões diversas:

a) Quando foi instaurado o procedimento disciplinar, havia já decorrido tempo superior a três anos sobre a prática dos factos tidos em conta para a punição, os quais não integram o tipo legal de corrupção passiva para acto ilícito, previsto e punido no artigo 420.º, n.º 1, do Código Penal, razão por que não há fundamento legal para o alargamento do prazo de prescrição, de três para dez anos, e, relativamente a qualquer outro crime que possa eventualmente ser integrado por tais factos, o respectivo prazo de prescrição não é superior a três anos. Houve, assim, violação do n.ºs 1 e 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

b) Também esse direito já se encontrava prescrito, por terem decorrido mais de três meses entre o conhecimento das faltas pelo dirigente máximo de serviço [o director-geral para a Cooperação (23 de Maio de 1988)] e a instauração do procedimento disciplinar, com o início do processo de inquérito, o que ocorreu depois de 16 de Março de 1989. Assim, foi violado o disposto no n.º 2 do artigo 4.º do citado Decreto-Lei n.º 24/84.

Não tendo o recorrente estabelecido entre estes dois vícios qualquer relação de subsidiariedade e porque ambos se equivalem, no caso de algum deles proceder, quanto à estabilidade e eficácia da tutela dos interesses do recorrente, nada obsta a que se conheça, antes de mais, do referido supra em a), desde que não proceda a questão prévia suscitada pelo recorrente, depois de ter sido junto aos autos o despacho de pronúncia no processo criminal n.º 222/92 da 1.ª Secção do 3.º Juízo Criminal de Lisboa [supra vi].

Sustenta o recorrente que, no caso, estamos perante questão prejudicial que obriga este Supremo Tribunal Administrativo a sobrestar na decisão do presente recurso contencioso, nos termos previstos no artigo 97.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, por haver outro processo pendente (o processo criminal n.º 222/92 do 3.º Juízo Criminal de Lisboa, 1.ª Secção), único processo onde se pode decidir se o ora recorrente cometeu algum crime, nomeadamente o do artigo 420.º, n.º 1, do Código Penal, facto de que depende a invocada prescrição do procedimento disciplinar, por ter também já ocorrido a prescrição do procedimento criminal.

Mas não tem razão.

O que está em causa na invocação do referido vício imputado ao acto punitivo, e que é objecto do recurso contencioso, é tão-só a prescrição do procedimento disciplinar, mas no que respeita aos factos concretos por que o recorrente foi punido disciplinarmente, ou seja, os factos que funcionaram como pressuposto desse acto e que são os constantes da acusação no processo disciplinar.

Estes factos, como resulta do que acima deixámos especificado, não são inteiramente coincidentes com os que foram levados ao despacho de pronúncia no pendente processo criminal n.º 222/92, do

3.º Juízo Criminal de Lisboa, na parte correspondente à conduta do ora recorrente e ali co-arguido (cf. fls. 114 a 124 e 127 v.º).

Trata-se de processos autónomos, como se consagra no artigo 8.º do Estatuto Disciplinar de 1984, o que deriva da diversidade de fundamentos e finalidades das duas jurisdições.

Aliás, seja qual for a decisão final do processo-crime, os efeitos que dela resultarem, no âmbito disciplinar, não deixarão de se produzir, por força do artigo 7.º do citado Estatuto Disciplinar, mas sempre reportados aos factos aí provados, que podem não ser, como no caso não são, inteiramente coincidentes com aqueles por que o ora recorrente foi punido e que é objecto do presente recurso contencioso.

Assim, da falta de identidade da matéria factual desde logo resulta a inexistência de obstáculo ao prosseguimento do recurso contencioso.

Importa ainda considerar que neste recurso o que se vai apreciar e decidir, com efeitos restritos ao recurso contencioso, é a legalidade do acto punitivo, enquanto considerou como validamente motivadores da pena aplicada os factos constantes da respectiva nota de culpa e independentemente dos factos que no processo criminal foram imputados ao ora recorrido.

Aqui, e apenas para esses restritos efeitos, se irá conhecer se tais factos integram alguma infracção criminal, atentos os diversos prazos de prescrição do procedimento criminal, estabelecidos no artigo 117.º, n.º 1, do Código Penal, e o prescrito no n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar de 1984, segundo o qual, nesse caso, se «os prazos de prescrição do procedimento criminal foram superiores a três anos, aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal».

Em tais circunstâncias, e para tais restritos efeitos, funciona o princípio da suficiência da jurisdição administrativa, como decorre do n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais — «pode» — e do artigo 7.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Desta feita, no caso, não está o Supremo Tribunal Administrativo impedido de conhecer, para efeitos de decidir da legalidade ou ilegalidade do acto punitivo impugnado, se os factos que nele foram dados como provados, e motivadores da punição disciplinar, são também integrantes de infracção criminal e, em função do tipo legal de crime que preenchem, se está ou não prescrito o respectivo procedimento disciplinar, por parificação com o prazo penalmente estabelecido para a prescrição do procedimento criminal (artigo 117.º, n.º 1, do Código Penal e n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar de 1984).

3 — Nada obsta, pois, a que conheçamos do objecto do recurso contencioso em apreço, começando pelas conclusões n.ºs 5 a 8 da alegação.

Perante o «apontamento» consubstanciador da denúncia apresentada verbalmente ao director-geral da Cooperação [supra VIII, n.º 1, alínea A)], a Auditoria Jurídica do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação foi de parecer que tais factos «justificavam a suspeita de actos de corrupção ou de outra fraude, cometidos no exercício de funções públicas [...]» [supra VIII, n.º 1, alínea C)].

No relatório do inquérito [supra VIII, n.º 1, alínea E)], a instrutora, depois de descrever os factos provados (mais tarde vertidos na acusação e que fundamentaram o acto punitivo), referiu:

«No plano criminal, os factos considerados provados indiciam a prática do crime de corrupção passiva para acto ilícito previsto pelo artigo 420.º do Código Penal.»

No relatório final do processo disciplinar (n.º 2), a esse respeito, referiu «[...] foi proposta a remessa de fotocópia de todo o processo à Procuradoria-Geral da República para efeitos de procedimento criminal, na medida em que os factos considerados provados indiciam a prática do crime de corrupção passiva por facto ilícito, previsto no artigo 420.º do Código Penal.»

O citado artigo 420.º do Código Penal, sob a rubrica «corrupção passiva para acto ilícito», desdobra-se por quatro números, com a seguinte redacção.

«1 — O funcionário que, por si ou interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou receber dinheiro ou promessa de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial, que não lhe sejam devidos, para praticar acto que implique violação dos deveres do seu cargo, será punido com prisão de 1 a 6 anos e multa de 50 a 150 dias.

2 — Se o acto não for, porém, executando, a pena será de prisão até 1 ano e multa até 40 dias.

3 — Tratando-se de mera omissão ou demora na prática de acto relacionado com as suas funções, mas com violação dos deveres do seu cargo, a pena será, respectivamente, no caso do n.º 1, a de prisão até 2 anos e multa de 40 dias a 100 dias, e, no caso do n.º 2, a de prisão até 1 ano e multa até 20 dias.

4 — Se o funcionário, voluntariamente, repudiar o oferecimento ou promessa que aceitara, ou restituir o dinheiro ou o valor da vantagem patrimonial, antes da prática do acto ou da sua demora, ficará isento de pena.»

Verifica-se que a situação prevista nos três primeiros números, com relevância jurídico-penal, se desdobra pela seguinte forma:

Um elemento constitutivo comum que se traduz no acto de solicitação, recebimento ou promessa de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial, por banda do funcionário, por si, ou por interposta pessoa, e, neste caso, com o seu consentimento ou ratificação, e que não lhe sejam devidos.

Outro elemento diverso, conforme os três primeiros números do artigo.

Assim:

N.º 1 — Como contraprestação ou a troca da prática de acto, que chega a ser executado, e que implique violação dos deveres do funcionário, por via dessa qualidade e do seu cargo.

N.º 2 — Como contraprestação ou a troca da prática de acto, que não chega a ser executado, e que implique violação dos deveres do funcionário, por via dessa qualidade e do seu cargo.

N.º 3 — Como contraprestação ou a troca de mera omissão ou demora na prática de acto relacionado com as suas funções, e com violação de deveres do funcionário e do cargo.

(Cf., neste sentido, *Código de Processo Anotado*, vol. 4.º, de Leal Henriques e Simas Santos, p. 548).

Portanto, nessas três previsões, há sempre um outro acto ilícito, executado, ou a executar, mera omissão ou demora na sua prática,

por parte do funcionário corrompido, fonte da contrapartida, e que se não confunde com a solicitação, recebimento ou promessa de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial, praticadas por aquele, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação.

Como o que está em causa, segundo o recorrente, é o alargamento do prazo de prescrição para além do prazo de três anos, por via de infracção penal, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar; com pertinência para o caso em apreço apenas nos interesses a previsão do n.º 1 do artigo 420.º do Código Penal, pois apenas nela se prevê abstractamente pena a que corresponde prazo de prescrição do procedimento criminal superior a três anos, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 117.º do Código Penal.

Ora, como vimos, os factos constantes da acusação foram dados como provados no relatório final do processo disciplinar e mereceram aceitação no despacho punitivo, como suporte fáctico do mesmo.

Mas, como melhor se verá, na acusação não se descrevem factos suficientes para preencher a previsão normativa do crime previsto e punido no n.º 1 do artigo 420.º do Código Penal.

Na verdade, nela refere-se, com imputação ao recorrente, que este sugeriu ou propôs (o que foi aceite e mantido por um sócio das Edições Nave, Sr. Jorge Antero Mendes Jorge, até à sua saída dessas Edições em princípios de 1984) que, relativamente às facturas de fornecimentos de livros ao Gabinete Coordenador para a Cooperação, delas não constasse o desconto que aquela se propôs inicialmente fazer sobre o montante das aquisições.

E dela se colhe que o ora recorrente obteve vantagem patrimonial do «esquema proposto e aceite», pois o montante dos descontos feitos e não facturados se destinaram a beneficiar também o recorrente.

Aquela sugestão ou proposta e os benefícios por ele recebidos podem perfeitamente integrar o referido e primeiro elemento constitutivo, que se traduz em solicitação, recebimento ou promessa de dinheiro, ou qualquer vantagem patrimonial, por banda dele funcionário.

E, assim, irreleva para o caso que, relativamente aos cheques n.ºs 137438 e 137439 das Edições Nave, datados de 10 e 11 de Maio de 1983, nos valores, respectivamente, de 232 000\$ e 233 330\$, no acto punitivo apenas se diga que os mesmos foram pagos à esposa do ora recorrente, nada se dizendo quanto ao consentimento ou ratificação do ora recorrente relativamente a esse pagamento, factos estes legalmente exigidos como necessários para que ocorra o crime em apreço quando aqueles recebimento ou vantagens são obtidos por interposta pessoa.

Só que a solicitação ou proposta, bem como o acto de recebimento de vantagem patrimonial, não podem integrar ou traduzir o acto previsto no n.º 1 do artigo 420.º do Código Penal «que implique violação dos seus deveres funcionais» (segundo elemento constitutivo desse crime), pois esse acto há-de ser precisamente o praticado pelo funcionário como contrapartida ou a troca da solicitação ou do recebimento do dinheiro, promessa de dinheiro ou vantagem patrimonial.

Para além da solicitação ou recebimento de dinheiro ou vantagem patrimonial, que lhe não sejam devidos, e praticados pelo funcionário, condutas que são violadoras dos seus deveres de funcionário, para que ocorra o crime do artigo 420.º, n.º 1, do Código Penal, é necessário ainda que o funcionário, como contrapartida ou a troca desse re-

cebimento de dinheiro ou vantagens, pratique acto que implique violação dos deveres do seu cargo.

Ora, perante a acusação do processo disciplinar, ficamos sem saber, porque não alegado ou descrito, qual foi o acto, funcionalmente ilícito e praticado pelo arguido, que serviu de contrapartida às suas propostas e recebimento de dinheiro ou vantagem patrimonial, correspondente a parte dos descontos feitos pelas Edições Nave nas vendas de livros ao Gabinete de Coordenação para a Cooperação, mas não facturados.

Como refere o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, da acusação do processo disciplinar, que serviu de fundamento ao acto punitivo, «não resulta que o arguido tenha praticado qualquer acto de favorecimento relativamente à empresa editora, designadamente no que concerne à adjudicação do fornecimento dos livros [. . .]»

É certo que, como acima se deixou referido [supra VIII, n.º 1, alínea N)], consta do despacho de pronúncia do processo-crime a descrição de tal acto, o qual consistiu em atribuir uma posição privilegiada às Edições Nave na escolha dos fornecedores de encomendas de livros para o Gabinete de Coordenação para a Cooperação. Mas, repete-se, esse acto ali descrito não foi vertido na acusação do processo disciplinar e, por isso, também não integra o acto punitivo, razão por que, por via dessa omissão de descrição de um facto essencial à integração de elemento constitutivo do crime de corrupção passiva para acto ilícito, previsto no artigo 420.º, n.º 1, do Código Penal, os factos constantes do acto punitivo são insuficientes para preencher a previsão de tal crime.

E, por tal motivo, o mesmo acontece relativamente ao crime também de corrupção passiva, previsto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 371/83, de 6 de Outubro, que entrou em vigor em 6 de Novembro de 1983 (artigo 8.º desse diploma), o qual é punido nos termos conjugados daquele preceito e do n.º 1 do citado artigo 420.º do Código Penal.

4 — O Ex.^{mo} Procurador da República, em seu parecer final, defende que os factos constantes da acusação integram o crime de participação económica em negócio, previsto e punido no artigo 427.º, n.º 1, do Código Penal, uma vez que tais factos indiciam que o «arguido obteve uma vantagem económica ilícita (a verba correspondente ao desconto efectuado pelo vendedor) com prejuízo para a Administração e os interesses que o funcionário, em razão das suas funções, lhe competia defender e realizar».

Contudo, invoca que, nessa base, a respectiva infracção disciplinar se encontrava prescrita, pois o prazo de prescrição do procedimento criminal é de cinco anos, *ex vi* da alínea c) do n.º 1 do artigo 117.º do Código Penal, uma vez que a tal crime corresponde a pena de prisão até quatro anos, e se deve atentar a que os factos imputados ao recorrente ocorreram entre 1981 e 1982 e a instauração do processo de inquérito ocorreu em 14 de Março de 1989.

Conheçamos desta arguição de ilegalidade.

Prescreve-se na citada disposição:

«1 — O funcionário que, com intenção de obter para si ou para terceiros participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão das suas funções, administrar, fiscalizar, defender ou realizar, será punido com prisão até 4 anos e multa de 30 a 90 dias.»

Estamos perante a previsão de lesão, em negócio jurídico, de interesses patrimoniais, que ao funcionário, em razão das suas funções, lhe competia administrar, fiscalizar, defender ou realizar e de a sua

participação se operar «ao nível do próprio acto jurídico, adquirindo realidade no próprio conteúdo desse acto», como se refere na acta de discussão do respectivo preceito pela comissão revisora do projecto (*Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 290, p. 85).

Perante os factos por que foi punido, ao recorrente, funcionário estadual em exercício de funções de chefia no Gabinete de Coordenação para a Cooperação, cabia-lhe, por via do seu cargo, defender e realizar (não lesar) os interesses estaduais, os quais naturalmente envolviam que, nos negócios com as Edições Nave, aquele Gabinete pagasse o preço real dos livros que por estas lhe eram vendidos, e não um preço superior ao real, de sorte que a diferença revertesse em parte em proveito do ora recorrente.

O ora recorrente, pois, participou na determinação do conteúdo do próprio negócio, uma vez que o preço é elemento essencial da compra e venda, e obteve uma vantagem económica ilícita (parte da verba correspondente ao desconto efectuado pelo vendedor, mas paga pelo Estado), com prejuízo para este e dos interesses que, em razão das suas funções, lhe competia defender e realizar.

Cometeu, assim, por tais factos o crime de participação económica em negócio, previsto e punido no artigo 427.º, n.º 1, do Código Penal.

Os factos concretamente imputados na acusação ao recorrente (praticados por si, ou por interposta pessoa — no caso, por sua esposa) situam-se em fins de 1981, ou no ano de 1982, e em Maio de 1983 (atente-se que, como resulta de fls. 225 e 226 do apenso de inquérito, o pagamento dos dois cheques à esposa do recorrente ocorreu em 12 de Maio de 1983).

Portanto, quando foi instaurado o procedimento disciplinar, quer se considere a instauração do processo de inquérito em 23 de Junho de 1988 (e não em 14 de Março de 1989, como por lapso refere o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto) quer a instauração de processo disciplinar, em 22 de Fevereiro de 1990, já estava extinto, por prescrição, o direito de instaurar o respectivo procedimento disciplinar, pois havia decorrido sobre as datas dos factos alicerçantes da punição o prazo de cinco anos, e, cabendo ao crime do artigo 42.º, n.º 1, do Código Penal pena até quatro anos, era de cinco anos o respectivo prazo de prescrição do procedimento criminal e também do respectivo procedimento disciplinar, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 117.º do Código Penal e das disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 3 do artigo 4.º Estatuto Disciplinar de 1984.

Concluindo: os factos constantes da acusação e por que o recorrente foi punido disciplinarmente não são puníveis criminalmente com pena a que legalmente corresponda prazo de prescrição dos respectivos procedimentos criminal e disciplinar de dez anos, sendo apenas puníveis com pena a que corresponde o prazo de prescrição criminal e disciplinar de cinco anos [artigos 427.º, n.º 1, e 117.º, n.º 1, alínea c), ambos do Código Penal e 4.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar de 1984].

Assim, quando relativamente a eles foi instaurado procedimento disciplinar, já havia decorrido o prazo de cinco anos sobre as datas em que ocorreram, razão por que, então, estava extinto, por prescrição, o exercitado direito de instauração do procedimento disciplinar.

Nestes termos, o acto punitivo de 8 de Março de 1991, impugnado no presente recurso contencioso, incorreu na violação do n.º 3, com referência ao n.º 1, do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Pelo exposto, por tal fundamento e com prejuízo do conhecimento dos demais vícios alegados pelo recorrente, dão provimento ao recurso e anulam o acto punitivo recorrido [supra VIII, n.º 1, alínea M)]. Sem custas.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Zona especial de protecção das Termas do Alto da Cividade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A portaria que fixa o perímetro da zona especial de protecção das Termas do Alto da Cividade, na Colina dos Maximinos, em Braga, estabelece os limites da servidão administrativa prevista na Lei n.º 13/85, de 6 de Julho; determina a zona de protecção ao monumento classificado pelo Decreto do Governo n.º 1/86, de 3 de Janeiro; é o acto definidor da área abrangida.*

É, assim, um acto lesivo impugnável contenciosamente.

2 — *A fixação de uma zona de protecção visa salvaguardar a área de implantação e envolvente dos imóveis a nível do solo e subsolo, podendo incluir-se uma zona non aedificandi.*

A zona de protecção pode ser delimitada de modo a permitir a valorização do monumento a proteger através de obras.

Recurso n.º 30 019, em que são recorrente José Veloso de Azevedo e recorrido o Secretário de Estado da Cultura. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

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

José Veloso de Azevedo, casado, industrial, residente na Rua do Conselheiro Lobato, 500, Braga, interpôs recurso contencioso de anulação da Portaria, do Sr. Secretário de Estado da Cultura, n.º 865/91, publicada no *Diário da República*, 1.ª série-B, de 22 de Agosto de 1991, que fixou o perímetro da zona especial de protecção das Termas do Alto da Cividade, ou Colina de Maximinos, freguesia da Cividade, concelho de Braga.

Invoca os vícios de violação de lei e de desvio de poder.

A entidade recorrida respondeu defendendo que o acto impugnado é uma norma regulamentar e não um acto administrativo e que é legal.

O recorrente alegou e formulou as seguintes conclusões:

1.^a Uma portaria que sujeita determinados prédios a uma servidão em parte *non aedificandi* e em parte de construção condicionada goza de eficácia imediata e não regula abstractamente hipóteses futuras, antes onera e degrada de imediato os identificados prédios, pelo que é um acto administrativo definitivo e executório e não um acto normativo;

2.^a As termas romanas de Maximinos, classificadas pelo Decreto do Governo n.º 1/86, de 3 de Janeiro, e devidamente demarcadas na planta anexa à portaria recorrida, são entendidas nesses diplomas como um conjunto imóvel, cujo perímetro é notoriamente conhecido, pelo que tais diplomas não pressupõem a necessidade de fixação de uma zona especial de protecção que acautele a redescoberta de uma alegada «parte restante» desse conjunto, fora daqueles limites;

3.^a Salvo a procedência de uma séria e bastante fundamentação prévia — requisitos que não se encontram no parecer do conselho consultivo que integra o documento n.º 4 junto à petição inicial —, viola o dever da suficiência e congruência de fundamentação dos actos (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho) e os princípios da proporcionalidade e da justiça (artigos 18.º, n.º 2, 62.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da Constituição) o acto administrativo que fixa uma zona especial de protecção a determinado monumento cuja área mais vasta e mais nobre (*non aedificandi*) está separada do próprio monumento por uma barreira de terrenos onde prevê que possa construir-se;

4.^a Aquela insuficiência e incongruência de fundamentação é ainda aparente pelo facto de constar dos antecedentes imediatos à emissão da portaria (documento n.º 9 da petição inicial) que o interesse prioritário da Administração era a cedência de tais terrenos para neles construir um museu;

5.^a A portaria impugnada viola o disposto no artigo 22.º da Lei n.º 13/85, porque fixa uma zona especial de protecção não para salvaguarda do imóvel classificado a que se refere mas de um hipoteticamente existente conjunto de outros imóveis e espaços urbanos mais vastos, que integravam uma autêntica «cidade» de interesse arqueológico;

6.^a A portaria impugnada padece, finalmente, de desvio de poder, pois que, como foi confessado pelo recorrido na resposta (máxime artigo 50.º desta), fixou uma definitiva zona especial de protecção (prevista naquele artigo 22.º) não para salvaguardar o imóvel classificado a que se refere mas para criar uma «reserva arqueológica», que é um instituto bem diverso, de carácter necessariamente provisório, e, como tal, de vigência limitada no tempo (instituto previsto no artigo 40.º do mesmo diploma).

A entidade recorrida contra-alegou e manteve a sua posição.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal é de parecer que a portaria impugnada é um acto administrativo e que o recurso não merece provimento.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

Estão assentes os seguintes factos relevantes para a decisão da causa:

A Portaria n.º 865/91, de 22 de Agosto, assinada pelo Secretário de Estado da Cultura, sob parecer dos serviços competentes, fixou, conforme planta anexa, o perímetro da zona especial de protecção das Termas do Alto da Cividade, ou Colina de Maximinos, freguesia da Cividade, concelho de Braga, classificada como monumento nacional pelo Decreto do Governo n.º 1/86, de 3 de Janeiro;

O recorrente comprou à SOECO — Sociedade de Empreendimentos Comerciais, L.^{da}, por escritura celebrada em 14 de Abril de 1987, parcelas de terreno situadas na referida zona especial de protecção, tendo registado a seu favor tal transmissão;

Pela Portaria n.º 214/88, de 11 de Abril, foi fixada uma primeira zona especial de protecção ao referido imóvel, a qual não integrava qualquer zona *non aedificandi* e abrangia um perímetro mais reduzido do que a Portaria n.º 865/91.

Questão prévia.

A entidade recorrida suscitou a questão prévia de a portaria impugnada ser um acto normativo e não um acto administrativo, pois a fixação da zona de protecção impõe-se como norma geral e abstracta.

O recorrente entende que se trata de um acto administrativo definitivo e executório.

A portaria impugnada respeita a bens certos e determinados — zona expressamente delimitada — pertencentes a pessoas determinadas ou, pelo menos, determináveis.

Fixa os limites da servidão administrativa prevista na Lei n.º 13/85, de 6 de Julho.

Define a zona de protecção do monumento classificado pelo Decreto do Governo n.º 1/86, de 3 de Janeiro.

Marcello Caetano, in *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 10.^a ed., p. 1053, ensina: «As servidões administrativas são sempre impostas por lei, isto é, não se constituem por acto jurídico, resultam imediatamente da lei e do facto da existência de uma coisa pública, ou particular mas com utilidade pública, que a lei considere dominante dos prédios vizinhos.

Não há, pois, servidões administrativas constituídas por acto jurídico, como no direito civil (Código Civil, artigo 1547.º, n.º 1) [...] O que há é casos (servidões militares, por exemplo) em que se torna necessário um acto de definição da área abrangida: mas não há aí servidão constituída por acto administrativo, porque o decreto ou o despacho, nesses casos, não constituem a servidão, apenas se limitam a fixar os respectivos limites, pressupondo-a existente segundo a lei.»

A servidão resulta imediatamente da lei.

A portaria em causa é claramente o acto definidor da área abrangida.

É, assim, um acto lesivo, impugnável contenciosamente.

Questão de mérito.

O acto recorrido baseou-se no seguinte parecer, com data de 23 de Abril de 1990:

«A Portaria n.º 214/88, de 11 de Abril, publicada no *Diário da República*, n.º 84, que definia o perímetro da zona especial de protecção das Termas do Alto da Cividade, em Braga, vinha acompanhada de um mapa definindo tal perímetro de forma incompleta e não indicando expressamente a zona *non aedificandi*.

Em consequência o SRAZN, reanalisando todo o processo, com base quer em recentes prospecções quer na necessidade de garantir uma melhor articulação entre os diferentes núcleos de ruínas e o futuro museu arqueológico a implantar no local, apresenta nova proposta de delimitação para a zona especial de protecção, indicando expressamente a zona *non aedificandi*.

A 1.ª Secção é de parecer que a referida proposta, com os limites constantes da planta anexa, deverá ser aprovada.»

Sobre o parecer recaíram informações concordantes dos Serviços e o despacho do Sr. Secretário de Estado da Cultura: «Concordo».

Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, esta decisão, traduzida na portaria sob recurso, tinha de ser fundamentada, mas a fundamentação, segundo o n.º 2, podia consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto.

Foi o que aconteceu, e os fundamentos são claros e bastantes e esclarecem a motivação do acto.

As termas romanas foram classificadas pelo Decreto do Governo n.º 1/86, de 3 de Janeiro.

O Instituto Português do Património Cultural propôs a fixação de uma zona especial de protecção nos termos do artigo 22.º, n.º 2, da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, que foi fixada pela portaria em apreço.

A fixação de uma zona de protecção visa salvaguardar a área de implantação e envolvente dos imóveis a nível do solo e do subsolo, podendo incluir-se uma zona *non aedificandi*.

A entidade recorrida, tendo em conta o resultado de recentes prospecções, fixou a zona de protecção.

A zona de protecção pode ser delimitada de modo a permitir a valorização do monumento a proteger através de obras.

O recorrente alega que a portaria recorrida viola os princípios da igualdade (perante os proprietários de prédios mais vizinhos do monumento que os do requerente e que não foram afectados pela zona de protecção e até foram libertados dela), da proporcionalidade (fixação de uma zona de protecção excêntrica e sinuosa e demasiado ampla) e da justiça (excessiva onerosidade), dos artigos 13.º, 18.º, n.º 2, 62.º, n.º 1, e 266.º da Constituição.

Não se mostra, porém, que os terrenos dos outros proprietários, não abrangidos pela zona de protecção, estejam nas mesmas condições que os do recorrente nem que a delimitação da zona, proposta pelos responsáveis técnicos pelo património cultural, exceda os limites do necessário para realização dos fins legais.

Não se verifica, pois, a violação dos referidos princípios constitucionais.

Nem violação de norma legal.

Aos proprietários dos imóveis abrangidos pela zona *non aedificandi* está salvaguardado o direito de requerer a expropriação — artigo 23.º, n.º 3, da citada Lei n.º 13/85.

Não há desvio de poder porque o recorrente não provou que o acto impugnado fosse determinado por fim diverso do previsto pela lei, e os autos revelam que o fim da delimitação da zona foi a protecção das termas romanas e de todo o seu conteúdo, de grande valor histórico, situado no solo e sobretudo no subsolo.

Mas nada impede que, sendo esse o fim principal do acto, se prosigam outros interesses culturais, no mesmo enquadramento.

Note-se que, como afirma a entidade recorrida, não é possível a constituição de reservas arqueológicas previstas no artigo 40.º da Lei n.º 13/85, por carência de regulamentação deste diploma.

Deste modo, pode concluir-se, face aos elementos do processo, que a fixação da zona de protecção foi justa e legal, não se evidenciando que o respectivo perímetro tenha sido incorrectamente estabelecido.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso.

Condenam o recorrente nas custas, com a taxa de justiça de 30 000\$ e a procuradoria de 15 000\$.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Anulação de processo de concessão (Macau).

Doutrina que dimana da decisão:

A anulação do processo de concessão de terras no Território de Macau, com fundamento em tal concessão, assentando só em vícios e irregularidades do referido processo, põe em causa os interesses daquele Território, por dar imagem negativa da respectiva Administração, o que corresponde aos pressupostos de facto do despacho impugnado, não merece qualquer censura. Nestes termos, deve o mesmo ser mantido na ordem jurídica e negado provimento ao recurso.

Recurso n.º 30 199, em que são recorrente a Companhia de Investimentos Chong Seng, L.^{da}, e recorridos o governador de Macau e outra. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Payan Martins.

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

1 — A Companhia de Investimentos Chong Seng, L.^{da}, com sede na Rua Formosa, 10-C, rés-do-chão, em Macau, veio impugnar contenciosamente o despacho do Sr. Governador de Macau de 15 de Outubro de 1991, que anulou o processo de concessão, por arrendamento, de um terreno com a área de 1565 m², situado junto à Avenida do General Castelo Branco, em Macau, arguindo-o de estar inquinado dos vícios de violação da lei, desvio de poder e de forma, por falta ou insuficiência de fundamentação, pelo que pede seja aquele anulado com as consequências legais daí decorrentes.

2 — A entidade recorrida, nos termos de seu ofício de fl. 115 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido, limitou-se a oferecer «o merecimento dos autos».

3 — Dos recorridos particulares, devidamente citados, apenas contestou o recurso a Companhia de Investimento Predial Master, L.^{da},

com sede na Rua Ribeira do Patane, 16-C, rés-do-chão, em Macau, nos termos de fls. 119 a 125 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidas, onde se defende a legalidade do acto impugnado e, como tal, se formula pronúncia no sentido do improvido do presente recurso.

4 — Na sua alegação, a ora recorrente reafirma a argumentação e posições assumidas na petição do recurso, formulando as seguintes conclusões:

«1.^a O despacho recorrido, proferido no próprio processo administrativo e manifestando concordância com anterior parecer, encontra-se fundamentado, ainda que mal, salvo o devido respeito, através da própria declaração de concordância, pelo que os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas são, assim, parte integrante da decisão;

2.^a As concretas razões de ‘interesse público’ que fundamentam o despacho recorrido são inteiramente improcedentes, uma vez que em relação à omissão do cumprimento da formalidade prescrita no n.º 1 do artigo 118.º da Lei das Terras tem lugar o aproveitamento do acto administrativo, pois a motivação que está na base da existência desta norma jurídica foi, no caso concreto, garantida através da publicação de aviso no *Boletim Oficial de Macau*, n.º 45/90, que supriu, pois, a omissão de reprodução, por extracto, do pedido do promotor da iniciativa e, por outro lado, nada obsta à produção de efeitos jurídicos, no caso em apreço por parte do Despacho n.º 10/GM/88; quer dizer, não sendo os motivos do acto administrativo correctos, o vício é substancial;

3.^a A tentativa de fazer valer uma alegada ilegalidade e inconstitucionalidade do Despacho n.º 10/GM/88 traduz a utilização, pela Administração Pública, de algo que lhe é imputável, numa clara violação do princípio da boa-fé, princípio geral de direito que há que observar, sob pena de invalidade do acto administrativo;

4.^a Certo que os motivos invocados como fundamento da decisão de anular o concurso em apreço são alheios à qualidade das propostas em jogo, como certo é que a Administração nada disse acerca do modo como tais razões se repercutem no (não) preenchimento do interesse público que constitui o fim do contrato administrativo em causa, ou seja, os motivos invocados (falta de transparência, designadamente revelada pela não publicação, por extracto, no *Boletim Oficial de Macau* do requerimento inicial), não são supervenientes, existindo já aquando do reconhecimento do direito de preferência à ora recorrente, direito de preferência neste momento indiscutível;

5.^a O contrato administrativo de concessão por arrendamento é um contrato de atribuição, isto é, um contrato que tem por causa-função atribuir uma certa vantagem ao co-contratante da Administração. Nele, a prestação da Administração é que é essencial e caracterizadora, sendo a do administrado apenas a respectiva contrapartida. O interesse público é prosseguido através dos direitos conferidos ao contraente particular, não pelas obrigações que o mesmo assume.

Não se trata, portanto, de um contrato administrativo em que o particular seja chamado a colaborar temporariamente no desempenho de atribuições administrativas, mediante remuneração, ficando a seu cargo a prestação fundamental: nele não vigora, pois, a cláusula de sujeição, que permitiria à Administração a rescisão unilateral por imperativos de interesse público. Não existindo tal poder, estará também

ausente, por maioria de razão, o poder de não adjudicar por motivos alheios à qualidade das propostas apresentadas;

6.^a Reduzir-se os interesses do Território à pretensão de que a Administração se pautar por processos caracterizados pela transparência e regularidade (v. a proposta do Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas), não só é demasiado vago, abstracto e susceptível das maiores arbitrariedades, como, ainda por cima, não ‘salva’, no caso concreto, o acto recorrido;

7.^a Aliás, não basta fazer apelo ao interesse público, no caso aos interesses do Território de Macau, como se se tratasse de uma fórmula mágica. O despacho do governador de Macau de 15 de Outubro de 1991 não respeita os parâmetros de direito aplicáveis; logo, não satisfaz o interesse público, e porque é inválido, tem de ser anulado.»

5 — A entidade recorrida, ainda que para tanto notificada, não contra-alegou.

6 — A recorrida particular alegou nos termos de fls. 180 a 186 dos autos, que se dão por reproduzidos, manifestando-se no sentido do improvido do presente recurso.

7 — A Ex.^{ma} Procuradora-Geral-Adjunta exarou o seguinte duto parecer:

«Em meu entender, o recurso não merece provimento.

Efectivamente, dispõe o artigo 124.º, n.º 2, da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, que ‘o governador pode negar a concessão sempre que a julgue inconveniente aos interesses do Território ou prejudicial a terceiros’.

Ora, conforme se verifica no documento de fl. 1 do 2.º apenso, o despacho do Sr. Governador de Macau, aqui impugnado, foi proferido ao abrigo desta disposição legal, por se considerar que, face a toda irregularidade do processo de concurso, designadamente à falta de cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 118.º da Lei das Terras, o prosseguimento do concurso era contrário aos interesses da Administração, ‘que se pretende pautada por processos caracterizados pela transparência e regularidade’.

O despacho em questão está pois justificado na inconveniência para os interesses do Território, sendo certo que no preenchimento deste conceito indeterminado a Administração goza de uma ampla margem de livre apreciação, só indicável em caso de erro gravíssimo, o que não se mostra ser o caso.

Não há pois, face às razões determinantes do despacho recorrido, que equacionar sequer o problema da ‘preferência’ invocado pelo recorrente, pois que, mesmo a existir, tal não estava à prática do acto recorrido, por aplicação do artigo 124.º, n.º 2, da Lei das Terras.»

8 — Colhidos os vistos dos juizes-adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

8.1 — *Conhecendo.*

Dos autos e dos processos instrutores apensos, com pertinência à resolução do presente recurso, resultam provados os seguintes factos:

I) No *Boletim Oficial de Macau*, n.º 45, de 5 de Novembro de 1990, foi publicado o aviso de abertura do «concurso público» para concessão, por arrendamento, de um terreno, com a área de cerca de 1563 m², situado na Avenida do General Castelo Branco (junto à futura Avenida Marginal do Patane), para o aproveitamento para a construção de um edifício destinado a qualquer das seguintes finalidades: habitação, comercial e ou de escritórios. O concurso em referência foi aberto «nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 118.º,

n.º 1, da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, conjugado com o disposto no n.º 3 do Despacho n.º 1/GM/83, de 18 de Janeiro [...]» — documentos de fl. 87 do primeiro volume do PI apenso, que se dá por inteiramente reproduzido;

II) A este concurso foram concorrentes a Companhia de Investimentos Elfonte, L.^{da}; Voi you; Companhia de Empreendimentos — [lapso de escrita; quis-se escrever Investimentos] — Chon Seng; L.^{da}; Companhia de Investimentos Master e Companhia de Construções Long Lei — mapa de fl. 17 do segundo volume apenso do PI, que se dá por inteiramente reproduzido, bem como as propostas a ele anexas de fls. 18 a 26 do mesmo processo instrutor;

III) A ora recorrente em 3 de Dezembro de 1990 requereu lhe fosse reconhecido direito de preferência na atribuição da concessão a que se referia o *concurso* mencionado em I), o que aconteceu por despacho de 17 de Janeiro de 1991, do Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas de Macau — cf. os documentos de fls. 153 a 155 do segundo volume do apenso II e documentos a ele anexos, que se dão por inteiramente reproduzidos;

IV) Em 28 de Janeiro de 1991, o director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes enviou ofício à ora recorrente, solicitando-lhe se, relativamente à concessão a que os autos se reportam, pretendia ou não manifestar seu direito de preferência — documentos de fl. 25 deste processo, que se dá por inteiramente reproduzido;

V) Em declaração, enviada com o ofício entrado nos serviços competentes em 5 de Fevereiro de 1991, a ora recorrente afirma pretender exercer o direito de preferência que lhe foi reconhecido relativamente à concessão em causa. Ainda a recorrente, em ofício de 25 de Junho de 1991, remetido ao director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, reafirma sua intenção de exercer o dito direito de preferência — documentos de fls. 27, 28 e 29 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos;

VI) A concorrente Companhia de Investimentos Predial Master, L.^{da}, ora recorrida particular, em exposição datada de 25 de Junho de 1991 e dirigida ao Secretário Adjunto para as Obras Públicas, alegando várias ilegalidades do processo de concurso e que à ora recorrente não lhe fora, afinal, reconhecido qualquer direito de preferência, pede lhe seja concedido, por arrendamento, o terreno especificado no aviso do concurso público publicado no *Boletim Oficial*, n.º 45, de 5 de Novembro de 1990 [...] — documentos de fls. 145 a 150 do PI apenso — segundo volume, que se dá por inteiramente reproduzido;

VII) Com referência à *exposição* aludida no precedente item, o director dos Serviços de Obras Públicas e Transportes de Macau prestou, em 3 de Outubro de 1991, a informação n.º 53/SOTDIR/91, onde se termina assim:

«6 — Em conclusão, entende-se que o despacho de 7 de Janeiro de 1991, que reconheceu o direito de preferência à Companhia de Investimentos Chong Seng, poderá ser revogado por:

a) Se entender não haver coincidência entre o terreno posto a concurso e o terreno anteriormente requerido;

b) O concurso ter sido aberto com base num despacho nulo. Mesmo que se escolha o caminho indicado na alínea a), subsiste o problema de saber quais as consequências jurídicas da revogação do Despacho n.º 10/GM/88, designadamente quanto às concessões actualmente feitas ou em curso.

Hipótese possível seria a de optar pela solução referida em a) e sanar por via legislativa os vícios decorrentes da nulidade do Despacho n.º 10/GM/88.

É o que sobre este assunto me cumpre levar à consideração superior.» — Documentos de fls. 1 a 6 do PI apenso — segundo volume, que se dá por inteiramente reproduzido;

VII) Em cumprimento do despacho de 10 de Outubro de 1991, exarado sobre a fl. 1 da informação a que se refere a precedente alínea, o assessor do Gabinete do Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas produziu, em 11 de Outubro de 1991, parecer, onde se conclui:

«a) Não se torna legalmente possível revogar o despacho de 7 de Janeiro de 1991 do SATOP, por o mesmo ser constitutivo de direitos e ter entretanto decorrido o prazo susceptível de o permitir (45 dias);

b) Perante a constatação de diversas irregularidades na instrução de todo o processo de concessão é legalmente possível negar a concessão com fundamento na inconveniência dos interesses do Território ou por ser prejudicial a terceiros.» — Documentos de fls. 7 a 12 do PI — segundo volume apenso, que se dá por inteiramente reproduzido;

VIII) Sobre a fl. 1 da informação referida na precedente alínea VI), o Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas de Macau manuscreevou o que segue:

«Ao Ex.^{mo} Senhor Governador:

De acordo com o parecer junto, do assessor do meu Gabinete, Dr. Jorge Barra, e perante a constatação da existência de diversas irregularidades traduzidas, designadamente, no modo e forma como se efectuou a instrução do processo de concurso, bem como a falta de cumprimento do disposto no 1 do artigo 118.º da Lei das Terras, que determina a publicação, por extracto, no *Boletim Oficial* do requerimento com que se iniciou o processo de concessão, sou de opinião que o prosseguimento do concurso é contrário aos interesses da Administração, que se pretende pautada por processos caracterizados pela transparência e regularidade.

Proponho assim que, nos termos do n.º 2 do artigo 124.º da Lei das Terras, seja anulado o processo de concessão. — 14 de Outubro de 1991 (*Assinatura ilegível*).» — Fl. 1 do PI — segundo volume apenso;

IX) Datado de 15 de Outubro de 1991, foi pelo procurador de Macau exarado o seguinte despacho:

«Concordo com o parecer do Sr. SATOP, pelo que se deve proceder de acordo com o que propõe, ou seja, anulado o processo do concurso em causa.» É o despacho recorrido — documentos de fl. 1 do PI — segundo volume apenso;

X) Este despacho foi comunicado à recorrente por ofício de 23 de Outubro de 1991, documentos de fl. 90 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzida.

Nenhum outro facto cumpre considerar.

8.2 — *Decidindo*.

Cumpre evidenciar que o despacho contenciosamente recorrido se fundamenta, *per relationem*, em proposta formulada pelo Sr. Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, que por sua vez se ancora em parecer do assessor do seu Gabinete, a que se alude na alínea VII) da matéria de facto, e não na informação

n.º 53/SOTDIR/91, de 3 de Janeiro de 1991, prestada pelo director dos Serviços de Obras Públicas e Transportes.

Naquele parecer, onde se propõe a anulação do processo de concessão do terreno a que se refere o concurso público aberto por aviso publicado no *Boletim Oficial de Macau*, n.º 45, de 5 de Novembro de 1990, proposta aceite no despacho recorrido, invocam-se como fundamentos para a solução apresentada, face ao conflito de interesses protagonizado pelas ora recorrente e recorrida particular, em síntese, os seguintes:

a) Não obstante a ilegalidade do despacho que reconheceu o direito de preferência na concessão em causa à recorrente, tal despacho era de manter, porque, sendo constitutivo de direitos, pelo decurso do prazo em que tal seria possível, era já impossível a sua revogação;

b) Porém, «numa preocupação de defesa da imagem da Administração», revogado que fora o Despacho n.º 10/GM/88, onde se criava o referido direito de preferência, tendo-se em consideração que o aludido processo de concessão se mostrava «caracterizado por vícios e irregularidades não muito diferentes dos que existiram em processos semelhantes, fosse ‘negado’ o processo de concessão em causa».

Do que decorre que a razão de ser do despacho contenciosamente impugnado, ora em apreço, residiu na necessidade de defesa da imagem da Administração, face aos vícios e irregularidades praticadas no processo de concessão.

Retira-se, por outro lado, que o fundamento jurídico do referido despacho é o disposto no n.º 2 do artigo 124.º da Lei das Terras (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho), onde estatui:

«O governador pode negar a concessão sempre que julgue inconveniente aos interesses do Território ou prejudicial a terceiros.»

O que quer dizer que a entidade, ao anular o «processo de concurso em causa», quis, efectivamente, negar a concessão por julgar inconveniente aos interesses do Território, por essa concessão, atentos os *vícios e irregularidades* ocorridos no processo em apreço, pôr em causa a boa imagem da Administração, que assim se pretendeu defender e preservar.

Ora, crê-se indiscutível, no atrás aludido normativo consagrou-se *poder discricionário*, pois o governador de Macau «pode [...] sempre» negar a concessão, se a julgar inconveniente aos interesses do Território — ou prejudicial a terceiro —, sem quaisquer limitações ou injunções, que não sejam as decorrentes do *próprio fim* para que foi atribuído esse direito.

Não tendo sido sequer alegado *desvio de poder*, vício típico dos actos produzidos no exercício de poder discricionário, também a recorrente não logrou provar a existência de erro nos pressupostos de facto em que assentou o despacho recorrido.

Efectivamente, e ao contrário do defendido pela recorrente, a não publicação, por extracto, no *Boletim Oficial* do requerimento inicial da concessão, o reconhecimento de direito de preferência — de duvidosa legalidade — à recorrente, à revelia dos demais interessados e com base nele ir-se postergar os interesses legítimos da recorrida particular que tinha oferecido melhor preço e outras irregularidades processuais, tais como deficiente identificação do terreno onde foi requerida a concessão (o que até era decisivo para se determinar se tinha ou não o direito de preferência a que se arrogava) e não satisfação de algumas outras exigências contidas nos artigos 118.º e

119.º da Lei das Terras, bem justificam o juízo formulado no despacho em causa, e sob recurso, de a concessão à ora recorrente do terreno a que os autos se reportam ser inconveniente para os interesses do Território, na justa medida que punham em cheque a boa imagem da Administração que deve *ser e parecer* isenta, imparcial e justa (cf. o artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, que se refere à Administração Portuguesa e assim também à exercida no Território de Macau, dado o disposto no artigo 292.º, n.º 1, daquela lei fundamental).

Consequentemente, não está eivado o despacho recorrido de qualquer dos vícios que lhe são imputados pela recorrente, o que *equivale* a dizer improcederem todas as conclusões de alegação da mesma.

9 — Nos termos expostos, negam provimento ao presente recurso. Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 50 000\$ e 30 000\$.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Recurso n.º 30 585, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde do Porto e recorrida Isabel Maria Brandão Martinho. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

Nestes autos foi lavrado acórdão, a fl. 65, determinando a suspensão da instância (artigo 279.º, n.º 1, do Código de Processo Civil), aguardando-se que o pleno se pronunciasse no recurso aí referido.

Constatando-se que tal decisão ainda pode demorar, não se justificando por isso que continue suspensa a instância, *acordam* os juízes deste Supremo Tribunal em determinar que prossigam os autos, para já com novos vistos, uma vez que já não prestam serviço neste Tribunal os Ex.ºs Conselheiros que intervieram no acórdão de fl. 65.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Hipólito Pereira Pinto* — *Rui Vieira Miller Simões*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Função pública. Pessoal dirigente. Acesso nas carreiras.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O pessoal dirigente é provido em comissão de serviço por um período de três anos, que poderá ser renovado por iguais períodos — artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.*
- 2 — *O recrutamento é feito por escolha, a não ser que, por opção da entidade competente, seja feito por concurso — artigo 4.º*
- 3 — *Os funcionários nomeados para cargos dirigentes têm direito, finda a comissão de serviço, ao provimento em categoria superior à que possuíam à data da nomeação para dirigentes, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado nestas funções, agregado ao número de anos de serviço na categoria de origem, agrupados de harmonia com os módulos de promoção na carreira — artigo 18.º, n.º 2, alínea a).*
- 4 — *O legislador só pensou na hipótese de o funcionário ser oriundo de carreira em que o acesso depende só de determinados módulos de tempo de serviço e não também nas carreiras em que a progressão está condicionada a requisitos específicos, em que o acesso exige avaliação ou formação acrescida, requisitos que não podem ser postergados.*
- 5 — *Entre esses requisitos figura a exigência de licenciatura.*
- 6 — *A nova redacção dada ao preceito pelo Decreto-Lei n.º 34/93, de 13 de Fevereiro, veio aliás dissipar as dúvidas a esse respeito.*
- 7 — *Visou o artigo 18.º, n.º 2, alínea a), evitar prejuízos no desenvolvimento das carreiras de origem, não conceder benefícios injustificados e que criariam distorções.*
- 8 — *Não pode assim ter acolhimento a pretensão de um programador de aplicações principal, que esteve em comissão de serviço como chefe de divisão, ser provido como programador de aplicações assessor principal.*

Recurso n.º 30 738, em que são recorrente João António Gago Formosinho Mealha, e recorrida o Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I — João António Gago Formosinho Mealha, técnico superior de informática principal, interpôs em 24 de Abril de 1992 recurso contencioso directo por despacho de 31 de Janeiro de 1992 da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, que inviabilizou a criação do lugar de programador de aplicações principal, por o recorrente não possuir as habilitações literárias exigidas para o acesso na carreira, *aduzindo:*

Por ter cessado em 10 de Janeiro de 1990 a comissão de serviço que vinha exercendo como chefe de divisão do Instituto Nacional de Estatística, para que tinha sido nomeado em 1 de Outubro de 1985, foi-lhe criado, nos termos do disposto no artigo 18.º, n.ºs 2, alínea a), 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, um

lugar de programador de aplicações assessor, através do Despacho Normativo n.º 76/90;

Por entender que na criação desse lugar não tinha sido tomada em consideração toda a antiguidade na categoria de programador de aplicações principal, que devia ser reportada a 1 de Julho de 1979, requereu em 24 de Agosto de 1990 a rectificação do Despacho Normativo n.º 76/90, de modo a ser criado um lugar de programador de aplicações assessor principal;

A Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP) deu parecer desfavorável à criação desse lugar, por o recorrente não possuir habilitações correspondentes a curso superior;

O despacho recorrido baseou-se nesse parecer;

Incorreu em vício de violação de lei — artigo 18.º, n.º 2, alínea a), citado —, pelo que deve ser anulado.

Resposta da entidade recorrida (fl. 31):

Baseia-se o recorrente numa interpretação meramente literal e não sistemática da lei;

O artigo 18.º é omissivo quanto à questão de saber se o provimento, nos termos do n.º 2, alínea a), prescinde excepcionalmente dos demais requisitos de acesso e progressão na carreira que não se cinjam apenas ao tempo de serviço;

O legislador não quis postergar o regime normal;

E nomeadamente o requisito contido no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho;

Deve negar-se provimento ao recurso.

II — Concluiu o recorrente como segue as suas *alegações:*

1) Entendeu-se nos pareceres, de que o despacho recorrido se apropriou, que a sua situação, por falta das habilitações exigidas para acesso à categoria de assessor informático, não era enquadrável no artigo 18.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 323/89, mas na alínea b) do mesmo preceito;

2) Fez a DGAP uma interpretação restritiva do preceito em causa;

3) E fez uma interpretação extensiva dos requisitos em função dos quais seria atribuído esse direito, abarcando não só os exigidos no artigo 18.º, n.º 2, alínea a), como também os restantes requisitos e designadamente as habilitações de curso superior com grau de licenciatura;

4) Nada legitima tal interposição;

5) O n.º 3 do mesmo artigo dispõe que esse direito é aplicável aos funcionários que à data da entrada em vigor do diploma se encontrassem nomeados em cargos dirigentes, o que era o seu caso, e também aí se não exige a posse das habilitações indispensáveis ao acesso na carreira para se beneficiar do direito consagrado no artigo 18.º, n.º 2;

6) Já o Decreto-Lei n.º 191-F/79, revogado pelo Decreto-Lei n.º 323/89, não discriminou entre possuidores ou não de curso superior com grau de licenciatura, para efeitos de atribuição do direito ao provimento em categoria correspondente na carreira técnica superior pelo pessoal dirigente em exercício de funções, estabelecido pelo artigo 12.º daquele diploma, direito esse que o artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89 veio manter, sem ainda distinguir ou exigir a posse de habilitações legais para o acesso na carreira para efeitos de concretização do direito;

7) Acresce que na legislação actualmente em vigor, Decreto-Lei n.º 23/91, de 11 de Janeiro, está contemplada a possibilidade de aos

funcionários integrados nas carreiras técnica superior, de analista ou programador de sistemas ou de aplicações ser dispensada a habilitação legal exigida para cesso à categoria de assessor;

8) Se o funcionário não estiver em condições de beneficiar do disposto no artigo 18.º, alínea *a*), isto é, se finda a comissão de serviço não tiver tempo de exercício continuado das funções suficiente para preencher o módulo mínimo de tempo de permanência na categoria, então, e nos termos da alínea *b*) do artigo, terá direito ao provimento na categoria de origem;

9) O direito consagrado no artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, nada tem a ver com o normal acesso na carreira mas apenas como provimento de um funcionário que cessa o exercício de funções diferentes numa determinada categoria, em lugar que não existe e tem de ser criado exclusivamente para o efeito e de que é único e exclusivo titular esse funcionário, e que será extinto quando vagar;

10) O direito consagrado no artigo 18, n.º 2, alínea *a*), não põe em causa o princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição da República), visto que com a sua concretização não ficam afectados os demais funcionários.

Nas suas *alegações* mantém a entidade recorrida o ponto de vista já expresso, agora ilustrado com citações do pensamento sistemático na lição de Canaris-Meneses Cordeiro.

No seu *parecer* (fl. 63), adere o magistrado do Ministério Público à posição da entidade recorrida, citando em seu abono o acórdão deste Tribunal de 4 de Fevereiro de 1993, recurso n.º 31 350, e o Decreto-Lei n.º 34/93, de 13 de Fevereiro.

III — Fixa-se a seguinte *matéria de facto*:

A) No *Diário da República*, 2.ª série, de 25 de Novembro de 1985, veio publicado o despacho de 1 de Outubro de 1985, que nomeou o recorrente, programador de aplicações principal de nomeação definitiva do quadro do pessoal do Departamento Central de Planeamento, em comissão de serviço, chefe de divisão do quadro de pessoal do Instituto Nacional de Estatística, com efeitos a partir de 1 de Outubro de 1985 (fl. 10);

B) No *Diário da República*, 1.ª série, de 22 de Agosto de 1990 (fl. 11), veio publicado o Despacho Normativo n.º 76/90, onde pode ler-se:

«Considerando que em 10 de Janeiro de 1990 cessou a comissão de serviço João António Gago Formosinho Mealha, à data chefe de divisão do INE;

Considerando o disposto no artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, e n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo, determina-se o seguinte:

1 — É criado no quadro único do pessoal do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (dotação do Departamento Central de Planeamento) um lugar de programador de aplicações assessor.

2 — A criação do lugar referido no número anterior produz efeitos desde 10 de Janeiro de 1990.»;

C) Em 24 de Agosto de 1990, o recorrente pediu a rectificação do Despacho Normativo n.º 76/90, em virtude de através do mesmo ter sido criado um lugar de programador de aplicações assessor, quando deveria ter sido criado um lugar de programador de aplicações assessor principal, acrescentando:

«Na criação do lugar acima citado não foi tomada em consideração a antiguidade na categoria de programador de aplicações principal,

que deve ser reportada a 1 de Julho de 1979, conforme nota biográfica que se anexa [...].»;

D) O requerimento referido na alínea *C*) suscitou o parecer n.º 996/DEOQCP/91, de onde se transcreve (fls. 20 e seguintes):

«O entendimento defendido por esta Direcção-Geral baseia-se numa interpretação conjugada do artigo 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89 com as normas disciplinadoras de acesso nas várias carreiras, tendo-se concluído mesmo que a aplicação do artigo 18.º, n.º 2, a carreiras de regime especial ou corpos especiais se poderá vir a revelar inviável, face às especiais condições de acesso dessas carreiras [...].»

As normas da interpretação da lei constantes do Código Civil apontam para a necessidade de uma interpretação sistemática, conduzindo-nos esta à conclusão de que o acesso automático previsto no artigo 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89 está condicionado pela verificação cumulativa dos requisitos exigidos para a normal progressão nas carreiras.»

Sobre esse parecer incidiu o despacho recorrido de 31 de Janeiro de 1992: «Concordo».

IV — *Cumpre decidir*.

O Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, regulou o estatuto do pessoal dirigente da função pública, substituindo o Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho.

Segundo o artigo 4.º, n.º 6, «o recrutamento para os cargos de directores de serviços e chefes de divisão de unidades orgânicas cujas funções sejam essencialmente asseguradas por pessoal da carreira técnica poderá também ser feito de entre funcionários pertencentes ao grupo de pessoal técnico que possuam curso superior que não confira o grau de licenciatura e, respectivamente, seis ou quatro anos de experiência profissional nas áreas de actividade dos cargos a exercer».

N.º 7 do mesmo artigo:

«Nos casos em que as leis orgânicas expressamente o prevejam, o recrutamento para os cargos de directores de serviços e chefes de divisão poderá também ser feito de entre funcionários integrados em carreiras específicas dos respectivos serviços ou organismos, ainda que não possuidores de curso superior.»

O pessoal dirigente é provido em comissão de serviço por um período de três anos, que poderá ser renovado por iguais períodos — artigo 5.º, n.º 1.

O recrutamento é feito por escolha — artigo 4.º, n.º 1.

Por opção da entidade competente, poderá ser feito por concurso — n.º 3 do artigo.

Segundo o artigo 18.º, n.º 1, o tempo de serviço prestado em cargos dirigentes conta para todos os efeitos legais, designadamente para acesso nas carreiras em que cada funcionário se encontrar integrado.

Prescreve o n.º 2 do artigo:

«Os funcionários nomeados para cargos dirigentes têm direito, finda a comissão de serviço:

a) Ao provimento em categoria superior à que possuíam à data da nomeação para dirigente, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado nestas funções, agregado ao número de anos de serviço na categoria de origem, agrupados de harmonia com os módulos de promoção na carreira;

b) Ao provimento na categoria de origem, caso não estejam em condições de beneficiar do disposto na alínea anterior.»

V., sobre o entendimento da alínea *a*), o Parecer, da Procuradoria-Geral da República, n.º 5/92, in *Diário da República*, 2.ª série, p. 11 400.

Como aí bem se explicita, depois de douda explanação sobre a interpretação das leis, o legislador pensou apenas na hipótese normal de o funcionário ser oriundo de carreira em que o acesso depende só de determinados módulos de tempo de serviço e não também nas carreiras em que a progressão está condicionada a requisitos específicos, em que o acesso exige avaliação ou formação acrescida.

Esses requisitos específicos não podem ser postergados, sob pena de subversão do regime geral das carreiras técnicas estabelecido no Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho — artigo 3.º

Entre esses requisitos figura a exigência de licenciatura.

A prevalência estabelecida no artigo 24.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 323/89 vale relativamente ao que está expresso no diploma, cujas normas têm de ser obviamente interpretadas segundo os cânones de uma boa interposição.

Elas têm de conjugar-se com as restantes normas do ordenamento que com elas podem entrar em colisão ou concorrência.

O direito é uma ciência sistemática.

Sublinha Baptista Machado (*Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, p. 123) que nunca se aplica uma norma isolada mas o «sistema todo inteiro».

As dúvidas suscitadas pelo artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89 estão hoje esclarecidas pelo legislador — Decreto-Lei n.º 34/93, de 13 de Fevereiro.

Como se escreve no preâmbulo, visou aquele artigo «evitar possíveis prejuízos no desenvolvimento da carreira de origem».

Poderá acrescentar-se que não quis o legislador conferir benefícios de todo injustificados e que viriam criar distorções e prováveis injustiças no desenvolvimento das carreiras.

Deu-se uma nova redacção ao artigo 18.º

Ficou assim agora claro (n.º 3):

«A aplicação do disposto na alínea *a*) do número anterior aos funcionários oriundos de carreiras ou corpos especiais depende da verificação dos requisitos especiais de acesso previstos nas respectivas leis reguladoras, bem como das habilitações literárias exigidas.»

Artigo 2.º:

«Os n.ºs 3 e 12 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, introduzidos pelo presente diploma, têm natureza interpretativa.»

Segundo o artigo 3.º, n.º 1, mantém-se transitoriamente em vigor a disposição primitiva em casos como o presente.

O que não impede se utilize a lei posterior como auxílio na interpretação de norma anterior duvidosa, prática aconselhada por Vaz Serra (*Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 103.º, p. 235, nota).

Conclui-se assim não assistir razão ao recorrente.

Idêntica leitura do artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), em análise, foi já feita no acórdão deste Tribunal de 4 de Fevereiro de 1993, cuja doutrina se acompanha.

V — Em face do exposto, *acordam* os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso contencioso, condenando o recor-

rente nas custas, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Recurso n.º 30 815, em que são recorrente Joaquim Pinheiro Martins Coelho e recorridos o director-geral do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro das Obras Públicas e o Estado. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Joaquim Pinheiro Martins Coelho reclama para a conferência do despacho do relator de fl. 129, que se dá por reproduzido, que não admitiu recurso para o pleno da Secção do acórdão de fls. 121 e seguintes, fundado no disposto no artigo 103.º, alínea *b*), da Lei de Processo, uma vez que aquele aresto conheceu de recurso jurisdicional interposto de sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, negando-lhe provimento, e o recorrente não invocou como fundamento do recurso a oposição de julgados, único no caso admissível.

Alega, em síntese conclusiva, que:

«1.º Não tendo o Tribunal Administrativo de Círculo conhecido do mérito do pedido formulado na acção declarativa, mas antes se pronunciou incidentalmente sobre uma excepção dilatória;

2.º E reconhecendo a Lei de Processo o poder de apreciação das causas em 2.º grau de jurisdição, é bom de ver que o caso dos autos foi suscitado pela primeira vez na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo;

3.º Pelo que o recurso em 2.º grau de jurisdição só pode processar-se com a interposição para o pleno;

4.º De resto, ao conceber-se como certo o sentido do despacho reclamado, inconstitucionalizar-se-ia os termos da alínea *a*) do artigo 103.º da Lei de Processo, porquanto tal juízo de interpretação cerceia frontalmente o acesso ao direito e à justiça, sufragados nos artigos 20.º e 268.º, n.ºs 4 e 5, da Constituição da República Portuguesa.»

O reclamado director-geral do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica respondeu nos termos constantes de fl. 136, sustentando, em resumo, que este Supremo Tribunal, ao manter a decisão do Tribunal Administrativo de Círculo recorrida, julgou em 2.º grau de jurisdição, pelo que «deve ser indeferida a presente reclamação, pois não é admissível recurso dos acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo que decidam em 2.º grau de jurisdição, conforme o disposto no artigo 103.º da Lei de Processo».

No mesmo sentido se pronunciou, a fl. 138, o reclamado, Ministro do Ambiente e Recursos Naturais.

Por seu turno, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo, perfilhando as respostas dos reclamados, entende também que a reclamação não tem qualquer fundamento.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

2 — É seguro que, conforme o despacho reclamado decidiu em aplicação do artigo 103.º, alínea *a*), da Lei de Processo, não é admissível recurso de arestos do Supremo Tribunal Administrativo que decidam em 2.º grau de jurisdição, salvo por oposição de julgados.

Tal não contesta o reclamante nem que, no caso, não ocorre esse específico fundamento de recurso. Mas, em seu entender, o acórdão em apreço julgou em 1.º grau de jurisdição porque a questão nele decidida foi suscitada pela primeira vez na Secção.

Iso, porém, é patentemente inexacto.

Na verdade, a decisão do Tribunal Administrativo de Círculo, a fl. 85, de que a Secção conheceu, absolvera da instância o réu na acção respectiva, intentada pelo ora reclamante, pela não constituição por este de advogado, nos termos dos artigos 5.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e 33.º do Código de Processo Civil, visto não ser advogado inscrito na Ordem; e o acórdão da Secção, a fl. 121, decidindo o recurso interposto desse despacho em função da respectiva alegação, julgou esta improcedente e, consequentemente, negou provimento a tal recurso jurisdicional, assim mantendo na ordem jurídica o despacho impugnado.

É pois evidente que nas duas decisões em causa, a do Tribunal Administrativo de Círculo e a da Secção, foi apreciada, como, de resto, não podia deixar de ser, pela natureza do recurso jurisdicional, a mesma questão — da admissibilidade da intervenção do reclamante como advogado em causa própria —, não interessando, para o efeito, que não tenha sido emitida pronúncia, que o não foi nas duas instâncias, sobre o mérito da causa que ainda não estava em altura de ser apreciado, tendo-se assim sucedido dois julgamentos em 1.º e em 2.º grau de jurisdição.

Em contrário não releva o disposto na alínea *a*) do artigo 24.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, injustificadamente invocado pelo reclamante.

É que este preceito, ao referir-se a «acórdãos proferidos em recurso directamente interposto para a Secção», quer significar os recursos pela primeira vez aí introduzidos em juízo, os recursos contenciosos, portanto, e não aqueles que têm por objecto uma anterior decisão judicial, situações, aliás, separadamente consideradas no artigo 26.º do mesmo Estatuto, regulador da competência da Secção, que contempla na alínea *a*) do n.º 1 os recursos jurisdicionais, visando julgamento em 2.º grau de jurisdição, e nas seguintes alíneas *b*) a *h*), os recursos contenciosos, a decidir em 1.º grau de jurisdição.

Dir-se-á, finalmente, não se ter cerceado, no caso, «o acesso ao direito e à justiça, sufragados nos artigos 20.º e 268.º, n.os 4 e 5, da Constituição da República Portuguesa», que, aliás, os autos bem demonstram ter o reclamante amplamente exercitado.

De resto, a lei fundamental não obsta a que se definam pressupostos e limites legais do exercício desse direito, desde que por essa via não se denegue a justiça por insuficiência de meios económicos; nem mesmo garante um duplo grau de recurso, como, aliás, o Tribunal Constitucional tem entendido (cf., por exemplo, o Acórdão n.º 202/90,

de 19 de Junho de 1990, no *Diário da República*, 2.ª série, de 21 de Janeiro de 1991).

3 — Pelo exposto, desatende-se a reclamação de fl. 133.

Custas pelo reclamante, fixando-se a taxa de justiça, sem prejuízo do decidido quanto ao apoio judiciário, em 10 000\$.

lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Soares Póvoa*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Guarda fiscal. Sanções estatutárias. Apreciação do «perfil» ou das qualidades morais, cívicas e militares. Afastamento do activo e da efectividade. Erro nos pressupostos de facto.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A medida da «dispensa» da corporação prevista no artigo 24.º do Estatuto do Militar da Guarda Fiscal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 374/85, de 20 de Setembro, é uma medida de carácter estatutário e essencialmente «militar», com motivações e objectivos distintos dos das penas disciplinares propriamente ditas.*
- 2 — *Trata-se de, através dela, definir o «perfil», ou seja, as «qualidades morais, cívicas ou militares» que devem exornar os membros desse «corpo especial de tropas», ou seja, «os agentes da força pública», que é a Guarda Fiscal.*
- 3 — *O soldado que integrado numa equipa da Guarda Fiscal com a missão de montar operações stop destinadas à fiscalização de viaturas e respectivas mercadorias, apercebendo-se que, numa viatura carregada com quatro cabeças de gado bovino adulto, uma delas se encontrava em infracção fiscal, permitiu que o infractor seguisse o seu destino com o gado e respectivo meio de transporte, sem que tivesse, nos termos da lei, procedido à sua apreensão e participado a infracção à autoridade competente, mediante auto de notícia, demonstra com este seu comportamento uma grave falta da noção do dever e das responsabilidades inerentes à sua condição de agente fiscal, o que justifica que se considere que não reúne os requisitos cívicos, morais e profissionais inerentes a um militar da Guarda Fiscal.*
- 4 — *Face a este circunstancialismo não ocorre vício de violação de lei, por erro nos pressupostos de facto, se a entidade competente aplicou ao referido militar a medida de afastamento do serviço, por via da sua passagem à situação de reforma compulsiva.*

Recurso n.º 30 955, em que são recorrente José Carlos Rodrigues Vieira e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Carlos Rodrigues Vieira, residente em Viana do Castelo, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho de 11 de Março de 1992, do Ministro da Administração Interna (MAI), que lhe aplicou a pena de passagem à situação de reforma compulsiva.

Na sua petição complementada pelas alegações, diz que o acto recorrido está inquinado por erro nos pressupostos de facto e violação de lei, assim concluindo:

1.ª Não existem nos autos elementos de prova que permitam ser considerada provada a matéria de facto subjacente à decisão recorrida;

2.ª Violou o artigo 24.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto do Militar da Guarda Fiscal (EMGF), pelo que deve ser revogada, anulando-a.

Contra-alegou o MAI, dizendo que o acto recorrido não padece de qualquer vício e não viola o artigo 24.º, n.º 1, do EMGF, e por isso o recurso não merece provimento, sendo do mesmo parecer o Ex.º Magistrado do Ministério Público.

Factos assentes:

A — Em 17 de Janeiro de 1990, o tenente da Guarda Fiscal Amílcar da Cruz Ribeiro elaborou a participação de fl. 2 do processo instrutor (PI), 2.º volume.

B — Em 18 de Janeiro de 1990, o comandante da Companhia ordenou que se procedesse a processo disciplinar — fl. 2 do PI, 2.º volume.

C — O instrutor elaborou o relatório final de fls. 36 a 38 do PI do 2.º volume, em que conclui que os acusados, entre os quais se inclui o recorrente, infringiram os deveres 1.º, 8.º, 24.º, 50.º e 51.º do artigo 4.º do Regulamento de Disciplina Militar (RDM) com referência aos deveres 6.º e 12.º do artigo 3.º do EMGF e o artigo 10.º da parte III do MSPHGF.

D — Contra o recorrente foi deduzida a nota de culpa de fls. 45 e 46 do PI, 2.º volume.

E — Por despacho de 16 de Fevereiro de 1990 do comandante da Companhia, foi aplicada ao recorrente a pena de 12 dias de detenção — fls. 70 e 71 do 2.º volume do PI.

F — Esta pena foi agravada para 15 dias de prisão pelo despacho de 22 de Fevereiro de 1990 do comandante-geral da Guarda Fiscal — fl. 68 do 2.º volume do PI.

G — O recorrente não recorreu contenciosamente desta pena, limitando-se a apresentar ao comandante do Batalhão a reclamação de fls. 118 e 119 do 2.º volume do PI, datado de 10 de Maio de 1990.

H — O recurso dirigido pelo recorrente ao comandante-geral da Guarda Fiscal foi julgado improcedente pelo despacho de 6 de Junho de 1990, que agravou para 25 dias a pena de prisão disciplinar — fls. 142 e 143 do 2.º volume do PI.

I — Também ao recurso hierárquico dirigido ao Ministro das Finanças foi negado provimento por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de 12 de Fevereiro de 1991 — fls. 182 a 197 do 2.º volume do PI.

J — O comandante do Batalhão n.º 3 da Guarda Fiscal lavrou, em 20 de Maio de 1991, o parecer de fls. 12 e 13 do 1.º volume do PI, em que se pronuncia pela aplicação da sanção de reforma compulsiva.

L — No mesmo sentido é o parecer de 31 de Maio de 1991, do chefe de serviço da Guarda Fiscal — fl. 14 do 1.º volume do PI —, e o despacho de 18 de Novembro de 1991, do Comando-Geral da Guarda Fiscal (CGGF) — fls. 21 e 22 do 2.º volume do PI.

M — No desenvolvimento do processo de apreciação de militar em Conselho Superior da Guarda Fiscal (CSGF), veio a ser deduzida a nota de culpa, de fls. 22 e 23 do 1.º volume do PI, de 15 de Maio de 1991.

N — O recorrente contestou a acusação nos termos que constam de fl. 26 do 1.º volume do PI.

O — O instrutor lavrou o relatório final, de fls. 53 e 54 do 1.º volume do PI, em que propõe que o processo seja enviado ao SJD/CGGF.

P — O SJD/CGGF foi de parecer que o processo está em condições de ser presente ao CSGF — fl. 55 do 1.º volume do PI.

Q — O CSGF votou por unanimidade a passagem à situação de reforma compulsiva do recorrente — fls. 15 e 16 do 3.º volume do PI.

R — A Auditoria Jurídica do MAI elaborou o parecer n.º 105-L/92, de 27 de Fevereiro de 1992, de fls. 2 a 12 do 3.º volume do PI, em que se pronuncia no sentido de ser acolhida a proposta do CGGF.

S — Neste parecer, a fl. 2 do 3.º volume do PI, o MAI lavrou, em 11 de Março de 1992, o despacho:

«Com fundamento na proposta do Sr. Comandante-Geral, que acolho nos termos e com as correcções do presente parecer da Auditoria Jurídica, determino a passagem à situação de reforma compulsiva do soldado da Guarda Fiscal José Carlos Rodrigues Vieira.»

Análise jurídica:

Resulta claramente das conclusões das alegações do recorrente que a discordância que ele tem em relação ao acto recorrido deve-se exclusivamente ao entendimento de que não existem nos autos elementos de prova que permitam considerar como assente a matéria de facto que está subjacente a tal acto, que assim teria violado o artigo 24.º, n.º 1, alínea *a*), do EMGF.

Estabelece este preceito as condições de permanência no activo e na efectividade de serviço dos militares da Guarda Fiscal, estabelecendo o seu n.º 1 que não pode continuar no activo, nem na efectividade de serviço, transitando compulsivamente para a reserva ou reforma, se reunir as condições legais para o efeito, o militar da Guarda Fiscal que se comprova não possuir qualquer das seguintes condições:

- a) Bom comportamento moral, militar e civil;
- b) Espírito militar;
- c) Aptidão técnico-profissional.

Segundo o seu n.º 2, o apuramento dos factos que levam à invocação da falta destas condições é feito através de processo próprio ou disciplinar, baseado nas informações referidas no capítulo VIII e outros documentos que inicialmente comprovem tais faltas.

De harmonia com o seu n.º 3, a decisão de impor ao militar o afastamento do activo e da efectividade de serviço é do ministro sobre proposta fundamentada do comandante-geral, ouvido o CSGF, se o entender necessário.

Sendo este regime legal aplicável, vejamos então o que se passa no caso *sub judice*.

Tal como se decidiu para casos similares nos acórdãos de 2 de Junho de 1992, recurso n.º 29 640, e de 12 de Maio de 1992, recurso n.º 29 378, o que está subjacente a este regime é a necessidade de segregar e eliminar do serviço activo os militares que pelas respectivas atitudes ou comportamentos, quer na vida militar quer na vida privada, ponham em risco o cumprimento das missões confiadas ao corpo especial de tropas, que é a Guarda Fiscal, e comprometam o prestígio, a dignidade e a confiança que quer os superiores hierárquicos quer a população em geral pretendem ver preservados pelos agentes dessa força pública.

A lei comete, com efeito, à Guarda Fiscal a execução de missões e o exercício de competências de grande melindre e repercussão sócio-económica, particularmente no que concerne ao trânsito de pessoas e mercadorias pelas fronteiras terrestres e marítimas e à prevenção, descoberta e repressão das infracções fiscais de carácter aduaneiro — artigos 1.º, 2.º e 5.º da Lei Orgânica da Guarda Fiscal (LOGF) — Decreto-Lei n.º 373/85.

Às infracções praticadas no exercício das suas funções é aplicável o RDM, encontrando-se os membros da corporação submetidos às restrições ao exercício de direitos por militares — artigo 12.º da LOGF.

Por força dos n.ºs 5 e 22 do artigo 3.º do EMGF, devem os militares da Guarda Fiscal regular o seu procedimento pelas normas decorrentes da virtude, da honestidade, da dignidade moral e profissional, de modo a prestigiar-se a si próprios e ao corpo especial de tropas a que pertencem e não se servirem de processos não previstos na lei.

Sempre, pois, que um militar em concreto, pelo seu comportamento ou actuação concretos, se não enquadre dentro dos objectivos ou fins legais indicados, quiçá, por violação dos seus deveres funcionais, assiste aos superiores hierárquicos, com competência decisória na matéria, plena legitimidade para decretar a correspondente medida expulsiva.

Emerge da matéria fáctica que se deu por apurada que subjacente à medida decretada encontra-se este circunstancialismo:

O recorrente encontrando-se integrado numa equipa da Guarda Fiscal com a missão de montar operações *stop* destinadas à fiscalização de veículos e respectivas mercadorias, apercebendo-se que uma viatura carregada com quatro cabeças de gado bovino adulto, uma delas se encontrava em infracção fiscal, permitiu que o infractor seguisse o seu destino com o gado e respectivo meio de transporte, sem que tivesse, nos termos da lei, procedido à sua apreensão e participado a infracção à autoridade competente, mediante auto de notícia.

Por este facto veio a ter contra si instaurado procedimento disciplinar, que culminou com a aplicação da pena de 12 dias de detenção, que foi agravada para 15 dias pelo comandante-geral da Guarda Fiscal. Em consequência de recurso que dirigiu a esta entidade, veio a pena a ser agravada para 25 dias de detenção, tendo sido negado provimento ao recurso hierárquico dirigido ao MAI e não tendo o recorrente recorrido contenciosamente pelo que aquela pena disciplinar se tornou definitiva.

Considerou-se que pela sua conduta o recorrente infringiu o dever 1.º do artigo 4.º do RDM, com referência ao artigo 10.º da parte III do MSPGF, e deveres 6.º e 12.º do artigo 3.º do EMGF; e os deveres 24.º, 50.º e 51.º do artigo 4.º do RDM.

Pretende agora o recorrente convencer que não existem nos autos elementos de prova para a factualidade apontada, que é a que consta do n.º 1 da proposta do comandante-geral da Guarda Fiscal de fl. 21 do 3.º volume do PI.

Todavia, tais factos foram dados como assentes no processo disciplinar, onde o recorrente teve todo o ensejo de se defender, e não se mostra que haja interposto recurso contencioso contra a decisão punitiva.

Ora, perante estes factos, a entidade recorrida partiu do princípio de que o prestígio e a dignidade da corporação poderiam sair afectados com a permanência nas fileiras do militar em causa, atentos que foram os fins a prosseguir pela Guarda Fiscal e a personalidade do visado revelada no facto desonroso praticado.

Considerando que o seu comportamento revela uma grave falta da noção de dever e das responsabilidades inerentes à sua condição de agente fiscal e que não reúne os requisitos cívicos, morais e profissionais inerentes a um militar da Guarda Fiscal, entendeu a entidade recorrida que o recorrente devia ser afastado compulsivamente dos quadros daquele corpo especial de tropas, transitando para a situação de reforma compulsiva.

Trata-se, no fundo, de uma apreciação das qualidades ou da aptidão profissional a partir de factos cuja verosimilhança não foi atempadamente posta em crise.

Aléga ainda o recorrente que subjacente à decisão a tomar nos termos do artigo 24.º, n.º 1, do EMGF está o facto de o apreciado não ter bom comportamento, o que inculca a sua colocação na 4.ª classe de comportamento, quando o recorrente está colocado na 2.ª, que corresponde precisamente a «bom comportamento» que aliás também decorre da restante tramitação processual que o recorrente possui todas as condições referidas na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 24.º

Antes da punição ocorrida no processo disciplinar, o recorrente estava colocado na 1.ª classe de comportamento — fls. 68 e 69 do 2.º volume do PI —, e, por força do artigo 62.º do RDM, foi colocado na 4.ª classe de comportamento. Depois, foi sucessivamente colocado nas 3.ª e 2.ª classes de comportamento — fls. 8, 13, 28 e 41 do 1.º volume do PI.

Só que, como se pondera no parecer n.º 105-L/92 da Auditoria Jurídica do MAI, de fls. 2 a 12 do 3.º volume do PI, a proposta de passagem do visado à situação de reforma compulsiva é alicerçada numa apreciação global do militar, do seu perfil, a qual, obviamente, não se esgota na análise da existência, ou não, de «bom comportamento», considerando a classificação estabelecida no artigo 77.º do RDM quanto ao comportamento de cabos e outros praças da Guarda Fiscal, que se refere exclusivamente a comportamento disciplinar.

Em causa o que está e interessa ao artigo 24.º do EMGF é o comportamento profissional militar. Por esta razão é que também nenhuma influência tem o facto de o recorrente não ter chegado a cumprir a punição disciplinar, já que do documento de fl. 10 a ilação que se retira é a de que a pena se considera cumprida, por via da medida de clemência do comandante-geral ligada à quadra natalícia.

A medida de «dispensa» da corporação prevista no artigo 24.º do EMGF, como qualquer outra inserida em estatutos de forças militarizadas congéneres, é uma medida de carácter essencialmente «militar» com motivação e objectivos distintos dos das penas disciplinares.

Os factos e comportamentos a ponderar poderão ser eventualmente os mesmos, mas não se circunscrevem à mesma esfera de valores e não importam iguais objectivos (acórdão de 15 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 29 378).

Não foi pelo facto de o recorrente ter estado na 4.ª classe de comportamento que o processo de apreciação a que se reporta o artigo 24.º do EMGF, foi organizado, pois o que está em causa não é o comportamento disciplinar a que se refere o RDM mas o comportamento profissional militar global.

O processo sancionador tem por objecto a apreciação da globalidade dos factos que determinaram a integração do militar, em dada altura, na 4.ª classe de comportamento para, em função dessa integração, se ponderarem os seus reflexos na relação de serviço (acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no recurso n.º 26 567).

Resulta do exposto que não se vislumbra a prática pela entidade recorrida de qualquer erro acerca dos pressupostos de facto e de direito, pelo que improcede a invocada violação de lei.

Nestes termos, e tudo considerado, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$ e a procuradoria em 50 %.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Denúncia do contrato de arrendamento de prédios pertencentes ao Estado.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O Estado tem o poder de despedir os arrendatários dos seus prédios ou ordenar a desocupação dos cedidos a título precário, agindo, quando deste modo procede, por acto unilateral, de forma autoritária, definindo a situação de quem usufrui os imóveis por uma das referidas modalidades. Ao usar desse poder, a Administração exerce a função administrativa e pratica actos administrativos.*
- 2 — *A circunstância de o contrato de arrendamento ter sido celebrado entre particulares (quando o prédio não pertencia ao Estado) não impede a aplicação do regime legal descrito.*

Recurso n.º 31 456, em que são recorrentes António Andrade Figueiredo e mulher e recorrida a directora do Instituto Português de Museus. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

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

António Andrade Figueiredo e mulher, Maria da Conceição Teixeira Pinto de Figueiredo, residentes na Rua de Borges Carneiro, 43, 2.º, em Coimbra, interpuseram recurso contencioso do despacho da directora do Instituto Português de Museus, que denunciou o contrato de arrendamento de seis divisões do 1.º andar do prédio sito na Rua de Borges Carneiro, 37 a 45, em Coimbra, e os intimou a desocupar até final de Abril todo o espaço que ilegitimamente ocupam.

Alegam que esse espaço — quintal e anexos — faz parte integrante do contrato de arrendamento celebrado verbalmente com os anteriores proprietários do prédio e por isso a denúncia tem de ser notificada com antecedência não inferior a seis meses em relação ao termo do prazo ou da sua renovação e, não tendo respeitado esse prazo, a decisão é ilegal e deve ser anulada.

A decisão enferma também de vício de forma por falta de fundamentação, pois dela não constam os fundamentos.

O magistrado do Ministério Público na 1.ª instância foi de parecer que o recurso deveria ser rejeitado por incompetência material do tribunal, pois o contrato em causa situa-se no âmbito do direito privado, estando o recurso excluído da jurisdição administrativa, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

Ouidos os recorrentes, nada disseram.

O Sr. Juiz julgou o tribunal incompetente, em razão da matéria, rejeitando o recurso, por entender que, ao denunciar o contrato em causa, a entidade recorrida exerceu uma faculdade conferida pelo direito privado, igual à que dispõe qualquer outro senhorio privado, motivo por que a decisão impugnada não é susceptível de se incluir no contencioso administrativo, por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do ETAF.

Desta decisão recorreram os interessados, que alegaram e formularam as seguintes conclusões:

1.ª O pedido principal formulado no presente recurso corresponde ao pedido de anulação da deliberação, da directora do Instituto Português de Museus, de denúncia do contrato de arrendamento;

2.ª Contrato de arrendamento, que, segundo a óptica dos recorrentes, abrange não só a casa de habitação como também o quintal e dependências anexas;

3.ª Ao denunciar tal contrato de arrendamento, a directora do Instituto Português de Museus faz uso do direito previsto no Decreto-Lei n.º 139-A/79, de 24 de Dezembro;

4.ª Este normativo legal confere ao Estado o direito de denúncia dos contratos de arrendamento, sem necessidade de recurso aos tribunais, quando necessite do arrendado para instalar os seus serviços;

5.ª Portanto, ao denunciar o contrato em causa, a entidade recorrida não exerceu uma faculdade conferida pelo direito privado, igual à que dispõe qualquer outro senhorio privado;

6.ª É pois um acto administrativo o que está em causa no presente recurso;

7.ª Sendo assim, o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra é competente para apreciar o recurso da deliberação da directora do Instituto Português de Museus;

8.^a A decisão recorrida violou o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF.

O Sr. Juiz proferiu despacho de sustentação.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer, entende que deve conceder-se provimento ao recurso jurisdicional e revogar-se a decisão recorrida.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

O Instituto Português de Museus dirigiu aos recorrentes a seguinte carta, subscrita pela directora:

«Por escritura pública de compra e venda celebrada no dia 22 de Fevereiro de 1990, no Cartório Notarial de Montemor-o-Velho, foi adquirido pela Direcção-Geral do Património do Estado o prédio urbano sito na Rua de Borges Carneiro, 37 a 45, tornejando para o Beco das Condeixas e Rua do Cabido, em Coimbra, anexo ao Museu Nacional de Machado de Castro.

Por auto de cessão de 12 de Julho de 1991, na Direcção de Finanças do Distrito de Coimbra, foi feita a cessão do referido prédio urbano ao Instituto Português do Património Cultural, na prossecução dos fins de interesse público de investigação arqueológica, com a possibilidade de continuação dos trabalhos no criptopórtico.

Nos termos do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 278/91, de 9 de Agosto, e dos artigos 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 139-A/79, de 24 de Dezembro, serve a presente para notificar V. Ex.^a da *denúncia do contrato de arrendamento* acima referido efectuada pelo Instituto Português de Museus.

Deverão, assim, VV. Ex.^{as} proceder à desocupação das dependências objecto do contrato de arrendamento em referência, entregando-as livres e devolutas até ao dia 31 de Dezembro de 1992.

Não o fazendo, proceder-se-á imediatamente ao despejo, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do já referido Decreto-Lei n.º 139-A/79, recorrendo-se à autoridade policial.

Estarão à disposição de VV. Ex.^{as}, a partir de 31 de Julho de 1992, a indemnização legalmente prevista no artigo 10.º do citado decreto, caso VV. Ex.^{as} não venham a beneficiar de novas instalações fornecidas pelo Estado, situação em que não haverá lugar a qualquer indemnização.

Mais informamos VV. Ex.^{as} que deverão desocupar até ao final do mês de Abril todo o espaço que ilegalmente está a ser ocupado, nomeadamente o quintal e respectivo alpendre, o galinheiro e uma divisão originalmente em madeira, que não faz parte das quatro inicialmente dadas de arrendamento a VV. Ex.^{as}, conforme se comprovou com o anterior senhorio.

Deverão ainda VV. Ex.^{as} entregar no Museu Nacional de Machado de Castro, dentro do referido prazo, as chaves que o anterior proprietário emprestou a VV. Ex.^{as}, que lhes permite o acesso às referidas zonas que não foram objecto de contrato de arrendamento.

Não o fazendo até final do prazo, será promovida a desocupação policial do espaço referido.»

Dispõem os artigos 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 139-A/79, citados na carta da entidade recorrida:

«Art. 8.º O Estado só pode denunciar os contratos de arrendamento relativos aos seus prédios antes do termo do prazo ou da renovação quando esses prédios ou os correspondentes locais se destinem à instalação dos seus serviços ou a outros fins de utilidade pública.

Art. 9.º — 1 — Nos casos previstos no artigo anterior, o arrendatário será notificado da denúncia do arrendamento pela Direcção-Geral do Património — ou, quando o prédio tenha sido adquirido já arrendado, pelo serviço que realizou a aquisição — com antecedência não inferior a seis meses, antes do termo do prazo do contrato ou da sua renovação, através de carta registada e sem dependência de acção judicial.

2 — Se o arrendatário despedido não desocupar o prédio no termo do prazo concedido, a entidade administrativa ou policial fará imediatamente o despejo.»

O Estado tem o poder de despedir os arrendatários dos seus prédios ou ordenar a desocupação dos cedidos a título precário, agindo, quando deste modo procede, por acto unilateral, de forma autoritária, definindo a situação de quem usufrui os imóveis por uma das referidas modalidades.

Ao usar desse poder, a Administração exerce a função administrativa e pratica actos administrativos (cf. o acórdão do tribunal pleno de 29 de Fevereiro de 1984, recurso n.º 13 738).

Tais actos podem ser contenciosamente impugnados.

Marcello Caetano, in *Manual*, t. II, 9.^a ed., p. 1316, ensina que «não está excluído da fiscalização contenciosa o acto administrativo definitivo e executório que decida matéria da competência dos tribunais comuns ou dos tribunais especiais (mas não de contencioso administrativo); embora as matérias não sejam do foro administrativo, os tribunais deste são competentes para conhecer dos actos administrativos, inclusivamente para os anular por usurpação do poder».

V. o acórdão deste Supremo Tribunal de 7 de Fevereiro de 1985, recurso n.º 16 784.

A directora do Instituto Português de Museus denunciou o contrato e pode obter o despejo sem necessidade de recurso aos tribunais.

Trata-se de uma faculdade conferida ao Estado, que não é de direito privado e que os senhorios particulares não têm.

Como bem assinala o Sr. Procurador-Geral-Adjunto, o acto recorrido dispõe de executoriedade directa e os recorrentes tinham de o impugnar contenciosamente para obstar a que se consumasse a desocupação do prédio através de um despejo administrativo. A impugnação contenciosa de um acto administrativo cabe na jurisdição administrativa.

A circunstância de o contrato de arrendamento ter sido celebrado entre particulares (quando o prédio ainda não pertencia ao Estado) não impede a aplicação do regime legal descrito, como se vê da previsão do artigo 9.º, n.º 1: «ou quando o prédio tenha sido adquirido já arrendado [...]».

O acto recorrido é, pois, um acto administrativo impugnável contenciosamente.

O Instituto Português de Museus é um serviço público dotado de personalidade jurídica, património próprio e autonomia administrativa (artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 278/91, de 9 de Agosto) e que tem como órgão a direcção [artigo 4.º, n.º 1, alínea a)].

O prédio que o Instituto pretende seja desocupado situa-se em Coimbra.

O tribunal competente é, deste modo, o Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra — artigos 51.º, n.º 1, alínea b), e 53.º do ETAF.

Pelo exposto, dão provimento ao recurso jurisdicional, revogam o despacho recorrido e julgam o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra competente para conhecer do recurso contencioso.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Direito à pensão de preço de sangue por falecimento de militar.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O falecimento de militar por acidente de viação ocorrido quando, com outro militar, ia a um bar beber uma cerveja, por iniciativa própria, não em serviço e em consequência do mesmo, não origina o direito à pensão de preço de sangue.*
- 2 — *A verificação de um acidente ocorrido em serviço, como facto originário da atribuição da pensão de preço de sangue, implica um nexo de causalidade adequada entre o acidente e o serviço.*
- 3 — *No regime do Decreto-Lei n.º 404/82, artigo 2.º, n.º 1, alínea a), a circunstância de o acidente se dever a culpa (exclusiva ou não) da vítima não impede a concessão da pensão de preço de sangue, desde que se verifiquem os outros requisitos previstos. Nada permite considerar, com base em norma de outro diploma (designadamente a Lei n.º 2127, de 3 de Agosto de 1965, e o Decreto-Lei n.º 360/71, de 21 de Agosto), como causa de exclusão do direito, a culpa da vítima.*

Recurso n.º 31 514, em que são recorrente Zilda Gomes Marques e recorrido o director da Caixa Nacional de Previdência. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

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

Zilda Gomes Marques, casada, residente em A Ver-o-Mar, lugar de Fontes Novas, Póvoa de Varzim, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do director da Caixa Nacional de Previdência, de 19 de Outubro de 1989, que indeferiu o pedido de atribuição da pensão de preço de sangue por seu filho Manuel Gomes Torres.

A recorrente alega que seu filho perdeu a vida em desastre de serviço, em 24 de Dezembro de 1970, às 17 horas e 30 minutos, quando conduzia um *jeep* militar, que lhe estava distribuído na qualidade de soldado condutor habilitado com carta de condução, acom-

panhado de outro militar, em zona operacional de guerra de percentagem de 100%, em Nampula, Moçambique, durante a guerra colonial.

A entidade recorrida respondeu, suscitando a questão da irrecorribilidade do acto impugnado e defendendo a sua legalidade.

Julgada improcedente, ouvida a recorrente e o Ministério Público, a arguida irrecorribilidade, as partes alegaram mantendo as suas posições quanto à questão de mérito.

O Sr. Juiz, precedendo parecer no mesmo sentido do magistrado do Ministério Público, negou provimento ao recurso.

Desta decisão recorreu a interessada que alegou e formulou conclusões, que assim se sintetizam:

1) O soldado condutor Manuel Gomes Torres faleceu em serviço no dia 24 de Dezembro de 1970, em Nampula, durante o cumprimento do serviço militar obrigatório;

2) Assiste ao Estado Português a obrigação de indemnizar, baseada de imediato na responsabilidade objectiva;

3) A indemnização deve ser concedida à recorrente, mãe do militar morto, sob a forma de pensão de preço de sangue;

4) A entidade recorrida reconhece, tácita e implicitamente, ao transcrever o parecer da autoridade militar, que o desastre se deu em serviço;

5) A sentença não conheceu das seguintes situações fácticas:

a) O reconhecimento da entidade recorrida e da autoridade militar do desastre em serviço;

b) O militar era soldado condutor e conduzia um *jeep* militar, de matrícula MG-08-37, que lhe estava distribuído;

c) O desastre ocorreu em zona operacional de guerra de 100%, em Nampula, no auge da guerra colonial;

d) O militar morto fazia-se acompanhar de outro militar;

6) A sentença considerou que o militar foi exclusivamente culpado no acidente, sem que haja qualquer prova nos autos que permita essa asserção;

7) A sentença negou provimento ao recurso com fundamento em que os factos determinados não constituem os requisitos exigidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 404/82, de 24 de Setembro;

8) Baseou-se a sentença em leis fora de causa — Lei n.º 2127, de 3 de Agosto de 1965, e Decreto-Lei n.º 360/71, de 21 de Agosto — por entender que a noção de acidente de serviço não está contida no Decreto-Lei n.º 404/82;

9) O serviço militar obrigatório não faz parte da função pública;

10) A sentença deixou de pronunciar-se sobre questão que devia apreciar e conheceu questões de que não podia conhecer, o que conduz à sua nulidade — artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil.

Violou a sentença o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 404/82, de 24 de Setembro.

A recorrida contra-alegou, pugnando pela manutenção da sentença.

O Sr. Juiz proferiu o despacho de sustentação e mandou subir os autos.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal, no seu bem elaborado parecer, pronunciou-se pela confirmação da sentença.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

Está assente a seguinte matéria de facto:

a) Manuel Gomes Torres, filho de Augusto Martins Torres e Zilda Gomes Marques, faleceu em Nampula, Moçambique, onde se encontrava a prestar serviço militar obrigatório, em 24 de Dezembro de 1970, em acidente de viação;

b) Foi organizado processo por desastre em serviço no qual se verificou que no momento do acidente o militar Manuel Gomes Torres conduzia um *jeep* militar, de matrícula MG-08-37, acompanhado do soldado Joaquim Palhão;

c) O acidente ocorreu na estrada de Nova Chaves, em frente aos armazéns da Manutenção Militar, e consistiu no embate violento da viatura militar na parte traseira de um autocarro que estava parado, a meter passageiros, numa paragem existente em frente aos armazéns da Manutenção Militar;

d) Os peritos nomeados para proceder à reconstituição do acidente atribuíram 100% de culpabilidade ao condutor do *jeep* militar;

e) O acidente, segundo parecer confirmado por despacho do Ministro da Defesa Nacional, não ocorreu nas circunstâncias previstas na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 47 084, de 9 de Julho de 1966;

f) Zilda Gomes Marques requereu ao Ministro das Finanças, com data de 23 de Fevereiro de 1977, a revisão da pensão de preço de sangue;

g) O requerimento foi indeferido por despacho de 6 de Abril de 1977, do adjunto do director-geral da Contabilidade Pública, por delegação do Secretário de Estado do Orçamento;

h) Augusto Martins Torres e sua mulher, Zilda Gomes Marques, requereram em 1 de Setembro de 1980 ao director-geral da Contabilidade Pública a concessão da pensão de preço de sangue;

i) Com datas de 12 de Setembro e 31 de Outubro de 1988, a recorrente requereu ao Ministro da Defesa Nacional a atribuição de uma pensão de sangue por seu filho;

j) Com base em informação do consultor jurídico e parecer do chefe de Gabinete, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Defesa Nacional, por despacho de 30 de Maio de 1989, confirmou o despacho ministerial de 3 de Fevereiro de 1977, considerando que a morte do soldado NM 70566669, Manuel Gomes Torres, não ocorreu nas circunstâncias da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 404/82, de 24 de Setembro, tendo o despacho sido comunicado por ofício, do chefe do Gabinete, de 2 de Junho de 1989;

l) A recorrente requereu ao Ministro das Finanças, em 18 de Agosto de 1989, a concessão da pensão de preço de sangue por seu filho;

m) Por despacho de 19 de Outubro de 1989, dois directores da Caixa Geral de Depósitos, por delegação publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 91, de 19 de Abril de 1989, indeferiram este último requerimento com a seguinte fundamentação:

«A morte do militar não foi considerada como tendo ocorrido nas circunstâncias da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 404/82, de 24 de Setembro.»

O artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 404/82, de 24 de Setembro, dispõe que origina o direito à pensão de preço de sangue

o falecimento de militar ao serviço da Nação, por acidente ocorrido em ocasião de serviço e em consequência do mesmo, ou quando a morte resulte de acidente ou doença adquirida ou agravada em virtude do serviço de campanha ou de serviço de manutenção da ordem pública.

A recorrente alega que seu filho, o militar falecido Manuel Gomes Torres, era soldado condutor e conduzia, no momento do acidente, um *jeep* militar, com a matrícula MG-08-37, que lhe estava distribuído, e que o desastre ocorreu em zona operacional de guerra, de 100%, em Nampula, Moçambique, durante a guerra colonial, estando o militar acompanhado de outro militar.

Podem considerar-se estes factos como provados e que o militar estava ao serviço da Nação, mas para existir o direito à pensão de sangue era necessário que a perda da vida tivesse resultado de acidente ocorrido em ocasião de serviço e em consequência do mesmo ou em virtude de serviço de campanha.

Ora, vê-se do processo instrutor que as autoridades militares concluíram que o soldado falecido e o que o acompanhava iam a um bar beber uma cerveja, por iniciativa própria, quando se deu o acidente.

Não se mostra que estivessem em serviço, se deslocassem para praticar acto de serviço ou para cumprir ordem relacionada com o objecto de serviço.

A verificação de um acidente ocorrido em ocasião de serviço, como facto originário da atribuição da pensão de preço de sangue, implica um nexo de causalidade adequada entre o acidente e o serviço [Pareceres, da Procuradoria-Geral da República, n.ºs 29/78, in *Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Setembro de 1978, e 208/81, in *Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Agosto de 1982, interpretativos da disposição do artigo 2.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 47 084, de 9 de Julho de 1966, que foi reproduzido, sem alteração, pelo Decreto-Lei n.º 404/82, e citados pelo Sr. Procurador-Geral-Adjunto no seu douto parecer].

Por isso o acidente de que foi vítima Manuel Gomes Torres não foi considerado como ocorrido em serviço nem em consequência do mesmo ou, dito por outras palavras, usadas no parecer confirmado por despacho do Ministro da Defesa Nacional, não ocorreu nas circunstâncias previstas na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 47 084, de 9 de Julho de 1966.

A recorrente não apresentou quaisquer elementos de prova que infirmem a versão dos factos referida no processo organizado pela entidade militar.

Os autos não contêm qualquer afirmação das entidades militares no sentido de que o acidente ocorreu em serviço.

No n.º 10 do parecer invocado pela recorrente escreveu-se: «Como consta do processo por desastre em serviço [...]», e relatam-se os factos evidenciando que o acidente não se deu em serviço.

Isto é, foi organizado um processo por desastre em serviço, no qual se concluiu que o desastre não sucedeu em serviço.

A recorrente alega que a sentença em recurso não conheceu das situações fácticas que levaram à morte do militar.

Na sentença faz-se referência à matéria dos autos e, em especial, do apenso e conclui-se que não se verificam todos os condicionismos previstos na lei tendo em vista a atribuição da pensão de preço de sangue.

O Sr. Juiz conheceu, assim, como lhe cumpria, da matéria constante do processo, portanto também das circunstâncias mencionadas pela recorrente.

Não fez, é certo, uma análise das razões invocadas.

Mas conheceu da questão posta, julgando que o acidente que vitimou o filho da recorrente não é passível de se considerar com acidente de serviço e em consequência de serviço.

Não houve, deste modo, omissão de pronúncia.

O Sr. Juiz não tinha que apreciar considerações, argumentos ou razões produzidas pela parte — v. o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 30 de Outubro de 1987, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 370, p. 472.

Fundamentou a decisão no entendimento de que a morte não ocorreu nas circunstâncias da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 404/82.

O Sr. Juiz considerou que o acidente resultou de exclusiva culpa do filho da recorrente, de acordo com a prova coligida no apenso.

Insiste a recorrente que não há prova desses factos nos autos.

A prova indicada no parecer já aludido no processo apenso — Manuel Gomes Torres embateu a viatura que conduzia na parte traseira de um autocarro que estava parado; os peritos atribuíram 100 % de culpabilidade ao mesmo militar —, não contrariada por quaisquer outros dados, é suficiente para basear a asserção feita na sentença.

O Sr. Juiz entendeu também que, não contendo o Decreto-Lei n.º 404/82 uma noção daquilo que se poderá entender como acidente de serviço, sempre se teria de recorrer à legislação genérica, quanto a esta matéria, a aplicável à função pública, e por força de tal legislação, o acidente não seria passível de se considerar como sendo em serviço.

Não conheceu de questão que não devesse conhecer: apenas usou um argumento, aliás acessório, em favor da decisão.

Não houve excesso de pronúncia.

Mas houve, sim, neste ponto, erro de julgamento.

O regime da Lei n.º 2127, de 3 de Agosto de 1965, e do Decreto-Lei n.º 360/71, de 21 de Agosto, não são aplicáveis no caso em apreço.

No regime do Decreto-Lei n.º 404/82 [artigo 2.º, n.º 1, alínea a)] a circunstância de o acidente se dever a culpa (exclusiva ou não) da vítima não impede a concessão da pensão de preço de sangue, desde que se verifiquem os outros requisitos previstos.

Nada permite considerar, com base em norma de outro diploma, como causa de exclusão do direito, a culpa da vítima.

Não se verificam, pois, as nulidades da sentença arguidas — artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil.

Improcede o argumento acessório tomado da Lei n.º 2127.

Não se mostra que o acidente em que perdeu a vida o filho da recorrente, soldado Manuel Gomes Torres, tenha ocorrido em ocasião de serviço e em consequência do mesmo.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Alegação de facto. Questão de conhecimento oficioso. Licenciamento de parque de campismo. Fundamentação de direito.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O disposto no artigo 506.º, n.º 1, do Código de Processo Civil assenta no princípio da livre disposição dos direitos que os factos aí referidos visam sustentar e não se aplica relativamente às questões que, no contencioso administrativo, são do conhecimento oficioso do tribunal.*
- 2 — *A circunstância de a recorrente ter entretanto alineado um terreno onde, por acto administrativo que reputa ilegal, lhe foi negado o licenciamento de um parque de campismo não lhe retira legitimidade para o prosseguimento do recuso contencioso.*
- 3 — *O âmbito do acto tácito de indeferimento é determinado pelo teor da pretensão que o interessado dirigiu à Administração e sobre a qual esta tinha o dever legal de se pronunciar.*
- 4 — *O silêncio de uma câmara municipal sobre um requerimento de licenciamento de um parque de campismo, ultrapassados os prazos referidos nos artigos 9.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 588/70 e 8.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 38/80, de 19 de Agosto, gera o deferimento tácito desse pedido.*
- 5 — *Não está fundamentado de direito um acto administrativo que omite em absoluto a referência a qualquer norma ou princípio jurídico, não contendo remissão para outro elemento externo.*

Recurso n.º 31 578, em que são recorrente a Câmara Municipal de Peniche e recorrida TUPATUR — Empreendimentos e Turismo, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.^a Subsecção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Câmara Municipal de Peniche recorre jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que anulou uma sua deliberação, tomada em 13 de Janeiro de 1984, que indeferiu o pedido de licenciamento de um parque de campismo que lhe havia sido dirigido por TUPATUR, L.^{da}

Na sua alegação formula a recorrente as seguintes conclusões:

«1.^a Existe um questão prévia a considerar, a qual importa a extinção da presente causa por inutilidade superveniente;

2.^a A deliberação camarária de 13 de Janeiro de 1984 é irrecurável por ser meramente confirmativa de outra anteriormente tomada;

3.^a A dita deliberação não está ferida de qualquer vício, nem por violação de lei, nem tão-pouco por vício de forma;

4.^a A aliás douda decisão recorrida violou, além do mais, o disposto no artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, ar-

tigo 18.º do Decreto-Lei n.º 588/70, artigo 8.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 38/80 e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/80.»

Contra-alegando, a recorrida, TUPATUR, L.^{da}, veio dizer, em resumo, que as questões prévias suscitadas não o foram tempestivamente e são irrelevantes, que tem interesse directo e legítimo na decisão do recurso e que os fundamentos da decisão recorrida não são infirmados pelas conclusões da recorrente.

Por seu lado, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Pelos fundamentos exarados no ponto 2 da contra-alegação da recorrida, sou de aparecer que o recurso de agravo perdeu a sua utilidade.

A meu ver, o recurso não merece provimento, devendo ser confirmada a douda decisão agravada, a cuja fundamentação, de resto, em consonância com o parecer do Ministério Público junto da 1.ª instância, inteiramente adiro.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A sentença sob o recurso deu como assente os seguintes factos que não vêm controvertidos:

A) Por ofício de 17 de Março de 1981, a Direcção-Geral de Turismo informou a Câmara Municipal de Peniche ter aprovado o projecto dos edifícios do parque de campismo do Baleal;

B) Em reunião de 3 de Abril de 1981, a mesma Câmara deliberou aprovar o projecto das instalações para a construção da 1.ª fase daquele parque de campismo, pertencente a TUPATUR, L.^{da}, tendo-se feito constar que tal aprovação não representava qualquer compromisso quanto a eventual aprovação da 2.ª fase;

C) Em 7 de Maio de 1981, a recorrida requereu à Câmara Municipal de Peniche o licenciamento das obras respeitantes à 2.ª fase do parque de campismo, alegando que as obras da 1.ª fase estavam em acabamento;

D) Em requerimento, que deu entrada em 14 de Maio de 1981, a recorrida solicitou à Câmara Municipal de Peniche o início dos trabalhos da 2.ª fase do parque de campismo, a título provisório e sem responsabilidades para o município;

E) Em reunião de 18 de Maio de 1981, a Câmara Municipal de Peniche deferiu o requerido na alínea antecedente, deliberando não ver «inconveniente em que as obras sejam iniciadas sob exclusiva responsabilidade dessa firma e sem que tal facto represente compromisso da Câmara quanto ao licenciamento»;

F) Em 21 de Maio de 1981, a Câmara Municipal de Peniche enviou às Direcções-Gerais de Turismo, do Planeamento Urbanístico, dos Espectáculos, dos Desportos, da Energia, da Saúde e à Direcção de Serviços de Estradas e Planeamento, da Secretaria de Estado do Ambiente, o seguinte ofício:

«Incluso remeto a V. Ex.^a fotocópia de requerimento, datado de 7 de Maio corrente, em que a TUPATUR — Empreendimentos de Turismo, L.^{da}, solicita o licenciamento da 2.ª fase do parque de campismo que tem em construção no Baleal.

Porque se desconhece se essa entidade ao emitir o parecer para o licenciamento da 1.ª fase tem já em atenção a totalidade do empreendimento, agradeço que me informe, com a maior brevidade possível, se vê algum inconveniente na satisfação da pretensão, o licenciamento da 2.ª fase [...];

G) Por ofícios que deram entrada, respectivamente, em 5 de Junho de 1981, 31 de Julho de 1981 e 11 de Agosto de 1981, as Direcções-Gerais dos Espectáculos, do Planeamento Urbanístico e da Saúde responderam à Câmara Municipal de Peniche que não viam inconveniente no licenciamento da 2.ª fase;

H) Por ofício entrado em 11 de Junho de 1981, a Direcção-Geral de Energia informou a Câmara Municipal de Peniche que, no caso de serem utilizados produtos de petróleo, deveriam ser respeitadas as disposições de segurança e ser requerido o licenciamento;

I) Por ofício entrado em 11 de Junho de 1981, a Direcção de Serviços de Estudos do Ambiente respondeu à Câmara Municipal de Peniche que, dado que a 2.ª fase fazia parte do projecto sobre o qual já se havia pronunciado em informação anterior, considera nada haver a acrescentar;

J) Por ofício entrado em 3 de Julho de 1981, a Direcção-Geral dos Desportos respondeu à Câmara Municipal de Peniche que nada tem a pronunciar-se, já que não estavam projectadas instalações desportivas para a 2.ª fase;

K) Por ofício entrado em 29 de Abril de 1982, a Direcção-Geral de Turismo respondeu à Câmara Municipal de Peniche ser aceitável a instalação de 429 unidades e que o bloco sanitário do núcleo M deveria ser situado de modo que nenhum campista esteja instalado a mais de 100 m daquele;

L) Por ofício entrado em 30 de Agosto de 1983, a Direcção-Geral de Turismo reafirmou a resposta referida em K), já que a Câmara Municipal de Peniche havia solicitado resposta (por ofício de 11 de Maio de 1983), sem ter atentado que no processo já constava o ofício aludido em K);

M) Por ofício de 4 de Agosto de 1981, a Direcção-Geral de Turismo informou a recorrida ter autorizado o funcionamento do parque de campismo até final da época, condicionado à execução de melhoramentos;

N) Por ofício de 23 de Dezembro de 1981, a Direcção-Geral de Turismo informou a recorrida ter o parque de campismo sido «classificado de privativo e autorizado a funcionar, conforme estabeleceu o Decreto Regulamentar n.º 38/80, nomeadamente os seus artigos 51.º e seguintes».

Começemos por apreciar a «questão prévia» colocada pela recorrente na sua alegação.

Vem dizer que o recurso deverá ser declarado extinto porque uma nova situação jurídica o tornou inútil: a prolação pela Direcção-Geral de Turismo, em 5 de Janeiro de 1988, de um despacho que cancelou a aprovação do processo de instalação, classificação e funcionamento do parque de campismo, contra a qual poderia colidir o eventual provimento deste recurso contencioso.

Por outro lado, a recorrida TUPATUR, L.^{da}, sofreu uma transformação, designando-se hoje BALEALTURISMO, Cooperativa de Serviços para Férias e Tempos Livres, C. R. L., pessoa jurídica hoje titular do processo administrativo em apreço.

Em sentido oposto, argumenta a recorrida primeiro com a inatendibilidade desses factos supervenientes porque invocados extemporaneamente dado o disposto no artigo 506.º do Código de Processo Civil, aplicável por força dos artigos 24.º, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e 103.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

Também a TUPATUR, L.^{da}, não se transformou, mantém a sua identidade jurídica, apenas vendeu aos utentes do parque de campismo o prédio em que este se encontra implantado, para efeito do que aqueles constituíram a Cooperativa acima mencionada.

Como refere a recorrida, a «questão prévia» suscitada pela recorrente encerra dois problemas distintos: o da inutilidade superveniente da lide e o da perda ulterior da legitimidade activa por parte da recorrente no recurso contencioso.

Quanto à inatendibilidade dos factos supervenientes, não assiste razão à ora recorrida.

O preceituado no artigo 506.º do Código de Processo Civil não tem aplicação ao caso porque assenta no princípio da livre disposição dos direitos que esses factos visam sustentar.

Ora, tanto a inutilidade superveniente da lide como a perda de legitimidade das partes são questões de conhecimento oficioso do tribunal, que podem ser objecto de indagação e resolvida até à decisão final. Nada obsta, pois, a que os factos de que depende a solução dessas questões tenham sido trazidos a juízo pelas partes para além do prazo fixado no n.º 3 daquele artigo 506.º

Apreciando as mencionadas questões prévias.

A primeira é manifestamente improcedente.

O facto de outra autoridade administrativa ter emitido, em momento ulterior, novo acto adverso aos interesses da recorrente do recurso contencioso não retira, de modo algum, utilidade a esse instrumento de reacção da interessada.

Pois não está assegurado que tal acto não seja ilegal e não venha a ser objecto de recurso (gracioso ou contencioso) e, consequentemente, revogado ou anulado. E basta esta consideração para garantir a utilidade da presente lide.

Também não merece melhor sorte a segunda questão.

A legitimidade das partes afere-se pelo interesse que os mesmos têm na resolução de litígio, no caso da recorrida a anulação ou declaração de nulidade da deliberação camarária de 13 de Janeiro de 1984 que lhe denegou o licenciamento do parque de campismo.

Ora, a circunstância de a recorrida, através da escritura documentada a fls. 122 e seguintes, ter ulteriormente alienado a terceiros o prédio onde pretendia instalar aquele parque não lhe retira interesse quanto à apreciação da legalidade dessa deliberação.

Pois, como afirma — e tanto basta para assegurar o pressuposto do interesse pessoal, directo e legítimo —, ainda que não possa hoje obter a referida licença, a venda que efectuou foi seriamente afectada, no montante do preço, pelo acto que reputa ilegal, que assim lhe causou prejuízos de que pretende obter ressarcimento.

Em suma, não se encontrando eliminados os feitos jurídicos nem as consequências lesivas que o acto impugnado, durante determinado período de tempo, produziu na sua esfera de direitos, mantém-se o seu interesse na respectiva anulação ou declaração de nulidade.

Posto isto, entremos na apreciação do mérito do recurso jurisdicional, deixando de lado a primeira questão posta pela recorrente — a deliberação impugnada seria meramente confirmativa da deliberação antecedente de 3 de Abril de 1981 —, que foi já decidida pelo acórdão de fls. 68 e seguintes no sentido da recorribilidade do acto.

Defende a recorrente que, ao contrário do que decidiu a sentença em análise, não se verificou qualquer deferimento tácito de reque-

ramento da interessada no sentido do licenciamento da 2.ª fase do parque de campismo.

Argumenta que, com a publicação do Decreto-Lei n.º 588/70 [quererá dizer Decreto-Lei n.º 307/80], a competência anteriormente consignada à Direcção-Geral de Turismo ficou restrita à «classificação, disciplina e funcionamento» dos parques de campismo.

Por conseguinte, a autorização que aquela Direcção-Geral concedeu para o funcionamento do parque só se pode referir à 1.ª fase, que fora licenciada pela Câmara, não estava a autarquia, face a essa autorização, obrigada a emitir qualquer licenciamento.

Mas não assiste razão à recorrente, pois o raciocínio que desenvolve assenta num equívoco.

A questão do deferimento da pretensão da ora recorrida põe-se relativamente a um concreto pedido que dirigiu em 7 de Maio de 1981 à Câmara Municipal de Peniche: o do «licenciamento das obras respeitantes à 2.ª fase do parque de campismo do Baleal» [alínea C) da matéria de facto], acrescentando que «o respectivo projecto já foi aprovado na totalidade pela Direcção-Geral de Turismo e as obras da 1.ª fase em acabamento, pelo que é de toda a oportunidade, a fim de evitar despedir pessoal, que sejam iniciadas de imediato as obras da 2.ª fase».

Ora, e como consta da alínea F) da mérita de facto, em 21 de Maio de 1981 aquela Câmara enviou às Direcções-Gerais de Turismo, do Planeamento Urbanístico, dos Espectáculos, dos Desportos, da Energia e da Saúde e à Direcção de Serviços de Estudos e Planeamento, da Secretaria de Estado do Ambiente, um ofício, remetendo fotocópia do requerimento da interessada e solicitando o seguinte:

«Porque se desconhece se essa entidade ao parecer para o licenciamento da 1.ª fase teve já em atenção a totalidade do empreendimento, agradeço que me informe, com a maior brevidade possível, se vê algum inconveniente na satisfação da pretensão, o licenciamento da 2.ª fase.»

Não poderá, pois, pôr-se em dúvida que a pretensão da recorrida se dirigia à obtenção do licenciamento da 2.ª fase do parque de campismo e que foi justamente quanto a este pedido que a recorrente procedeu à consulta das entidades estranhas ao município. Portanto, todas as entidades consultadas, designadamente a Direcção-Geral de Turismo, o foram relativamente a este ponto.

Posto isto, nenhum reparo merece o discurso desenvolvido na sentença em apreço, que, no resto, não vem de forma alguma contraditada.

Sendo seguro que as referidas entidades em 2 de Junho de 1981 haviam recebido o pedido de informação da Câmara Municipal de Peniche, estas deveriam pronunciar-se no prazo de 60 dias, entendendo-se nada terem a opor se o não fizessem (artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 588/70).

Esse prazo terminava em 1 de Agosto de 1981, devendo a Câmara decidir em 15 dias a partir dessa data, o que emitiu (artigo 8.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 38/80).

E, como escreve o M.^{mo} Juiz, ainda que se atendesse ao último parecer recebido, o da Direcção-Geral de Turismo, em 24 de Abril de 1982, sempre o deferimento tácito se teria formado em 14 de Maio de 1982.

Deste modo, a deliberação camarária de 13 de Janeiro de 1984, que indeferiu expressamente a mencionada pretensão da ora recorrida, violou tanto o artigo 8.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 38/80,

que impunha à Câmara o dever de se pronunciar no prazo de 15 dias, considerando-se o pedido deferido na ausência de comunicação dentro daquele prazo, como o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 588/70, que, nas circunstâncias verificadas, obstava a que o órgão autárquico recusasse legitimamente a passagem da licença.

Alega ainda a recorrente que, ao contrário do que foi decidido na sentença em análise, a deliberação camarária, de 13 de Janeiro de 1984, se encontrava devidamente fundamentada de direito, porquanto assenta nos pareceres técnicos que a informaram e aos quais se reporta, pareceres que acompanharam o processo burocrático instrutor do presente recurso contencioso.

Mas não é assim.

O teor da deliberação é o seguinte: «Deliberado indeferir, porque o que se encontra no local não corresponder ao projecto, uma vez que o local onde se pretende implantar o parque se encontra enameado de casas, informando-se que, só depois da sua remoção, a Câmara poderá pronunciar-se sobre a concessão do alvará.».

Como se extrai logo de uma primeira leitura, o texto em apreço não só omite a indicação de qualquer preceito ou princípio jurídico em que apoie a decisão, como não contém referência alguma a parecer, informação ou proposta antecedente, como seria necessário para podermos concluir que se tenha apropriado de fundamento fornecido por um documento extrínseco ao acto (cf., neste sentido, os acórdãos deste Supremo Tribunal de 8 de Março de 1984 e de 25 de Julho de 1985, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 15 021 e 15 683, entre muitos outros que poderiam ser citados).

É certo que a «declaração de concordância» exigida pelo n.º 2 do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 256-A/77 pode envolver uma declaração formal expressa nestes precisos termos, mas há-de traduzir-se, em todo o caso, numa manifestação do autor do acto que permita identificar de forma inequívoca a fonte externa da respectiva fundamentação.

O que não sucede no caso presente, onde não é possível descobrir no texto da deliberação qualquer tipo de remissão. Desconhece-se, assim, se adoptou como seu algum elemento do processo instrutor ou se baseou em considerações jurídicas alheias a esses documentos.

Pelo que também, quanto a este ponto, não merece qualquer censura a sentença sob recurso.

Deste modo, improcedendo todas as conclusões da alegação da recorrente, acorda-se em negar provimento ao presente recurso jurisdicional.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Fernando Manuel de Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Pensão de invalidez. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

Está devidamente fundamentada a decisão que não reconhece a um militar o direito a qualquer pensão de invalidez se a mesma se baseia no parecer da junta médica de revisão que, ao considerar não haver relação causal ou de agravamento entre o serviço militar e a doença, revela sem qualquer equívocidade o motivo por que não existe direito a tal pensão.

Recurso n.º 31 620, em que são recorrente Jesusvino Paixão Nunes e recorrida a Direcção dos Serviços de Previdência. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Sampaio Nóvoa.

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

1 — Em sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra de 15 de Julho de 1992, foi negado provimento ao recurso contencioso interposto por Jesusvino Paixão Nunes, casado, funcionário bancário, residente em Coimbra, na Urbanização de Banhos Secos, lote 15, da decisão da Direcção dos Serviços de Previdência de 30 de Setembro de 1991, que não lhe reconheceu o direito a qualquer pensão de invalidez, por considerar não haver relação causal entre o serviço militar por si prestado e a doença de que sofre.

Inconformado com essa decisão, o recorrente interpôs recurso para este Tribunal, o qual foi recebido para ser processado como agravo em matéria cível e para subir imediatamente nos autos com efeito suspensivo.

Nas alegações que apresentou formulou o recorrente as seguintes conclusões:

«1.ª O parecer da junta médica que considerou inexistir nexo de causalidade entre a doença e o serviço militar é infundado;

2.ª Na verdade, assenta no parecer médico de fl. 12, que não tem um sentido unívoco, mas sim equívoco;

3.ª Ou seja, de tal parecer não resulta, de forma indiscutível, que esse nexo de causalidade seja inexistente;

4.ª E, face às decisões médicas anteriores, que eram do conhecimento da junta médica de revisão e apontavam, inequivocamente, em sentido contrário, não podia esta deixar de aprofundar o esclarecimento da questão, a fim de poder tomar decisão fundamentada num ou noutro sentido;

5.ª Tem, pois, de se entender carecer de fundamentação a decisão da junta médica de revisão, padecendo do mesmo vício o despacho da entidade recorrida que o homologou;

6.ª E o despacho em causa está, legalmente, sujeito a fundamentação, por força do disposto nas alíneas *a)* e *d)* do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

7.ª O M.º Juiz *a a quo*, ao decidir como decidiu, fez uma errónea interpretação dos elementos fácticos existentes nos autos;

8.ª Com o que violou o disposto no n.º 3 e nas alíneas *a)* e *d)* do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho. Pelo que

9.ª Deve a sentença recorrida ser revogada, com as legais consequências.»

Tendo-se a autoridade recorrida pronunciado no sentido de ser negado provimento ao recurso, subiram os autos a este Tribunal, onde o digno magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Visto.

Atendendo à conclusão da junta médica de revisão em que assenta o acto recorrido e a que esta se fundou em pareceres técnicos que julgou conducentes ao resultado final que expressou no âmbito dos seus conhecimentos especializados, somos de parecer que a douta sentença recorrida fez boa aplicação do direito aos factos e situação em apreço, pelo que o recurso não merece provimento.»

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Os factos relevantes a ter em consideração são os seguintes:
a) Por despacho do Sr. Director do Serviço de Justiça e Disciplina de 19 de Dezembro de 1989, foi homologado, com o aditamento «de campanha», o seguinte parecer da Comissão Permanente para Informação e Pareceres, respeitante ao processo por doença do recorrente, furriel miliciano:

«1 — Este militar foi incorporado em 21 de Abril de 1969.

Cumpriu uma comissão em Moçambique, com início em 25 de Abril de 1970. Baixou ao Hospital Militar Principal (HMP) em 15 de Setembro de 1971, onde lhe foi diagnosticada úlcera duodenal. Mais tarde, em Agosto de 1972, voltou a baixar ao HMP pelo mesmo motivo.

2 — Em 7 de Julho de 1988, a JHI/HMP julgou-o incapaz para o serviço com 10% de desvalorização, com o diagnóstico de úlcera duodenal.

3 — As circunstâncias da prestação do serviço militar devem ser consideradas como factor exógeno no desencadeamento da doença péptica.

Parecer: Nestas condições esta Comissão é de parecer que o motivo pelo qual a JHI/HMP julgou este militar incapaz de todo o serviço com 10% de desvalorização deve ser considerada como doença contraída em serviço e por motivo do seu desempenho.»;

b) Em 25 de Fevereiro de 1991, a junta médica da Caixa Nacional de Previdência emitiu parecer no sentido de que as sequelas de úlcera duodenal apresentadas pelo recorrente não resultaram de desastre ocorrido no exercício das suas funções e por motivo do seu desempenho;

c) Havendo lugar, dada a divergência de apreciação entre a junta médica militar e a junta médica da Caixa Nacional de Previdência, a uma junta médica de revisão, mediante prévia instrução do processo com parecer de médico especialista, foi emitido em 6 de Agosto de 1991 o seguinte parecer clínico:

«Trata-se de um indivíduo que durante o serviço militar em campanha, em Moçambique, inicia um quadro de queixas digestivas altas que posteriormente se demonstrou serem provocadas por processo ulcerativo duodenal.

A JMI entendeu tratar-se de doença adquirida em serviço e por motivo do mesmo, sendo posteriormente acrescentado «de campanha», por decisão do director do Serviço de Justiça e Disciplina/EME.

Foi-lhe concedida uma desvalorização de 10%, que se manteve, apesar do recurso solicitando uma maior taxa de invalidez.

A junta médica discorda que a úlcera duodenal deva ser considerada como doença provocada pelo serviço militar.

De facto, em meu entender, a relação patogénica serviço militar/úlcera duodenal é contestável. Aceita-se, embora, que as condições extremamente desfavoráveis, particularmente do ponto de vista psicológico, poderão responsabilizar-se pelo surto agudo da doença, não nos parece daí poder inferir-se que a úlcera duodenal, como doença crónica com sucessivas remissões e reactivações, esteja dependente de qualquer fenómeno particular ao serviço militar.

Do ponto de vista etiopatogénico, os factores individuais (constituição genética, anatómica, funcional) têm um papel relevante.

A importância das agressões ou conflitos, genericamente designados por *stress*, são de valorização difícil e os diversos estudos efectuados apresentam resultados pouco valorizáveis, nomeadamente no que respeita à cronicidade do processo.

Considero que a decisão da JHI do HMP de 11 de Agosto de 1972, considerando-o incapaz para o serviço militar (corrigindo anterior decisão de 26 de Maio de 1972, que o considerou apto), procedeu acertadamente, afastando-o de uma situação que se poderia responsabilizar pela permanência do ‘factor desencadeante’.

Em conclusão, entendo que o serviço militar não foi, por ai só, o responsável pela ‘doença ulcerosa’ do furriel Jesusvino Paixão Nunes.»;

d) Em 24 de Setembro de 1991, a junta médica de revisão da Caixa Nacional de Previdência confirmou o parecer da junta médica de 25 de Fevereiro do mesmo ano, acrescentando o seguinte:

«Não se atribui qualquer desvalorização, visto não haver relação causal ou de agravamento entre o serviço militar, mesmo em campanha, e a doença, constitucional independente, de acordo com o perito consultado ao abrigo da legislação em vigor, de qualquer fenómeno particular ao serviço militar.»;

e) Em 27 de Setembro de 1991 foi prestada no serviço de reforma da Caixa Geral de Depósitos uma informação, em que se propôs não só a homologação do aludido parecer mas também não reconhecer ao referido militar o direito a qualquer pensão de invalidez, tendo em vista o aludido parecer proferido nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Estatuto da Aposentação;

f) Sobre esta informação foi exarada, em 30 de Setembro de 1991, a seguinte decisão da Direcção dos Serviços de Previdência: «Concordamos e homologamos o parecer da junta médica.»;

g) É esta decisão que constitui o objecto do recurso contencioso.

3 — Na sentença recorrida negou-se provimento ao recurso contencioso, não se anulando a decisão impugnada, e isto por se ter chegado à seguinte conclusão:

«A decisão impugnada neste recurso está baseada no parecer da junta médica competente, o qual, além da sua própria observação relativa ao ‘processo clínico’ e ‘elementos clínicos’ (fl. 11), teve em conta o parecer do perito, de fl. 12. Por isso, aquela decisão não sofre do apontado vício, mostrando-se fundamentada nos termos do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e no entendimento técnico ou científico da matéria em causa no sentido da inexistência da causalidade reivindicada pelo recorrente.»

4 — O recorrente não concorda com o assim decidido, como se vê pelas conclusões da sua alegação, atrás transcritas, sustentando, em resumo, que o parecer da junta médica de revisão não está fundamentado de forma suficiente, padecendo o despacho que o assumiu do conseqüente vício de falta de fundamentação, e isto porque não

podia apoiar-se, como se apoiou, no parecer do perito médico, que é equívoco, e não unívoco, tanto mais que, havendo várias decisões anteriores de sentido inequívoco (as várias decisões das juntas médicas militares) considerando existir nexo de causalidade entre a doença e o serviço militar obrigatório prestado em África, só um parecer que de forma categórica desmentisse tal conclusão poderia servir de fundamento, nos termos e para os efeitos do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Mas o recorrente não tem razão.

É certo que os pareceres das juntas médicas militares eram no sentido de que havia nexo de causalidade entre a prestação do serviço militar e a doença (úlceras duodenais) de que o recorrente sofre.

Mas o parecer do perito médico que precedeu a apreciação da junta médica de revisão afastou inequivocamente esse nexo de causalidade.

De facto, começando por dizer que «a relação patogénica serviço militar/úlceras duodenais é contestável», isto é, que podia ser contestada, acrescenta logo em seguida que a úlcera duodenal é uma doença crónica, na qual têm um papel relevante «do ponto de vista etiopatogénico, os factores individuais (constituição genética, anatómica, funcional)».

E, no que respeita à cronocidade do processo, são de valorização difícil, apresentando os diversos estudos efectuados resultados pouco valorizáveis, as agressões ou conflitos, genericamente designados por *stress*.

Assim, embora se aceite que as condições extremamente desfavoráveis, particularmente do ponto de vista psicológico, poderão responsabilizar-se pelo surto agudo da doença, daí não pode «inferir-se que a úlcera duodenal, como doença crónica, com sucessivas remissões e reactivações, esteja dependente de qualquer fenómeno particular ao serviço militar».

Significa isto que no parecer do perito médico se entendeu que a úlcera duodenal era uma doença crónica, para a qual em nada contribuiu a prestação do serviço militar: esta prestação apenas poderia contribuir para surtos agudos da doença, de natureza passageira, na medida em que a úlcera duodenal, sendo uma doença crónica, se caracteriza por sucessivas remissões e reactivações.

É neste contexto que se tem de entender a conclusão extraída no mencionado parecer, ou seja, «que o serviço militar não foi, por si só, o responsável pela doença ulcerosa do furriel Jesusvino Paixão Nunes»: quer dizer, para o aparecimento da doença em nada contribuiu a prestação do serviço militar, o qual apenas poderia ocasionar surtos agudos da mesma, de carácter passageiro, característicos, aliás, dessa doença.

Deste modo, o parecer da junta médica de revisão está em consonância com o parecer do perito médico, ao considerar que não havia relação causal ou de agravamento — entenda-se, agravamento de carácter permanente, pois só esse justificaria a atribuição de uma pensão de invalidez — entre o serviço militar e a doença, e revela, sem qualquer equívocidade, o motivo por que na decisão recorrida não se reconheceu ao recorrente o direito a qualquer pensão de invalidez.

Em face do exposto, conclui-se que, contrariamente ao sustentado pelo recorrente, a decisão recorrida está devidamente fundamentada,

pelo que, ao assim decidir, a sentença recorrida não merece qualquer censura.

5 — Nestes termos, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 22 000\$ e 11 000\$.

— Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Alberto Manuel Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *João Rolando Queiroga Chaves* — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa*. — Fui presente, *Soares Póvoa*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Execução de julgados nos tribunais administrativos. Título executivo. Sentença de tribunal comum proferida nos termos do artigo 981.º do Código de Processo Civil e artigo 1.º da Lei n.º 2088. Limites subjectivos do caso julgado.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não pode instaurar-se uma execução sem título executivo — artigo 45.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.*
- 2 — *Instaurada uma acção de despejo nos termos do artigo 981.º do Código de Processo Civil (hoje revogado), o «reconhecimento ao senhorio do direito de realizar as obras» (n.º 5) só vale contra os inquilinos, não contra a câmara municipal, que aprovou o projecto de obras, que não foi nem devia ter sido chamada ao processo.*
- 3 — *A câmara continua obrigada a respeitar as normas administrativas que regulam a matéria, designadamente o Regulamento Geral das Edificações Urbanas — artigo 18.º da Lei n.º 2088, de 3 de Junho de 1957.*
- 4 — *Assim, não é título executivo para obrigar a câmara a emitir o alvará de licença de obras a sentença obtida num tribunal comum pelo senhorio contra os inquilinos em que se reconheceu àquele o direito de realizar a obra de construção de um novo edifício.*
- 5 — *Ainda que se visse nessa sentença uma injunção à câmara nesse sentido, não poderia ser executada nos tribunais administrativos — artigos 95.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.*

Recurso n.º 31 656, em que são recorrentes João Gonçalves Carneiro e mulher e recorrida a Câmara Municipal da Póvoa de Varzim. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — João Gonçalves Carneiro e mulher, Rosa Dourado Ramos, instauraram em 2 de Julho de 1992 no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto *acção de execução de sentença* contra:

1) A Câmara Municipal da Póvoa de Varzim (CMPV);

2) O presidente da CMPV, *aduzindo*:

Propuseram e venceram contra Carlos Rigor e Conceição Marques Miranda Rigor, nos termos do artigo 1.º e seguintes da Lei n.º 2088, acção para declaração do direito de construir no prédio que lhes estava arrendado na Póvoa de Varzim, na Rua de Almeida Brandão, e condenação no despejo do arrandado, para realização dessas obras, constantes do projecto, previamente aprovado na sessão da CMPV de 16 de Maio de 1985;

Por acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 30 de Outubro de 1990, transitado em julgado, foi reconhecido aos AA., com fundamentado na aprovação daquele projecto, o direito de realizarem essas obras;

Só em 4 de Novembro de 1991 conseguiram que os inquilinos despejassem o arrendado;

Nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 2088, só a partir daquela data lhes era lícito exercer o direito de realizar as obras;

Dado o atraso dos inquilinos no cumprimento da sentença, e dado o curto prazo do artigo 13.º da Lei n.º 2088 para o início das obras, os AA. apresentaram pela primeira vez na CMPV em 30 de Setembro de 1991 requerimento solicitando a passagem do alvará de licença;

Aplicado, *mutatis mutandis*, o disposto no artigo 21.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, conjugado com o artigo 13.º da Lei n.º 2088 e artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, o alvará de licença deveria ter sido passado após requerido, ou a partir de 20 de Fevereiro de 1992, data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 445/91 (artigo 75.º);

O prazo de execução espontânea no artigo 21.º, n.º 7, primeira parte, só tem aplicação às sentenças declarativas previstas na Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, em que a Câmara Municipal delas teve imediato e directo conhecimento, por ter sido parte no processo;

Em casos como o presente, de acção que correu nos tribunais comuns, o prazo para o cumprimento daquele dever de execução de sentença, previsto no artigo 21.º, n.º 6, é de 60 dias após o requerimento a que se refere o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77;

Os AA. deram conhecimento aos RR. da sentença declarativa dos direitos e respectivo trânsito em julgado;

Por decisão da CMPV, o segundo R. tem recusado a passagem do alvará de licença;

Diz a CMPV que decorreu o prazo geral de caducidade da libertação que aprovou o projecto da obra [na lei actual, de 18 meses a contar da notificação da aprovação — 90 dias, para a emissão do alvará — artigo 20.º, seguidos de 15 meses para o início das obras — artigo 23.º, n.º 1, alínea a)];

Entendimento que frustraria o fim da lei no caso das casas arrendadas;

Necessitam pelo menos de um ano para a execução da obra.

Pedem:

a) Se declare a inexistência de causa legítima de inexecução da referida sentença;

b) Declare o tribunal os actos e operações — emissão do alvará — em que a execução deve consistir.

II — Pelo seu despacho de fl. 42, o M.^{mo} Juiz *indeferiu liminarmente* a petição, nos termos dos artigos 474.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, e 801.º do Código de Processo Civil, ponderado:

O Decreto-Lei n.º 256-A/77, ao abrigo do qual foi instaurado o presente processo, só regula a execução dos julgados proferidos pelos tribunais administrativos;

O que não ocorreu neste caso [v. o artigo 51.º, n.º 1, alínea n) do Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais];

Nem parece se esteja na situação prevista no artigo 21.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro;

O quadro fáctivo é anterior à sua entrada em vigor (artigo 12.º, n.º 1, do Código Civil);

Por outro lado, o tribunal comum não reconheceu aos AA. o direito à construção nem, portanto, à emissão do alvará;

Limitou-se a julgar procedente a acção de despejo, ainda que com base na realização de obras;

O que não permite uma injunção à Câmara, que não foi parte no processo;

Os AA. poderiam ter impugnado contenciosamente a recusa da Câmara.

Inconformados, interpuseram os AA. recurso jurisdicional, tendo *alegado* como segue:

1) A sentença cuja execução se pretende é expressa em reconhecer aos AA. o direito de executar as obras constantes do projecto aprovado pela CMPV;

2) Nos termos do artigo 21.º, n.ºs 6 e 7, do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, a emissão do alvará é dever de execução de sentença.

Não o fazendo a Câmara, o interessado pode pedir ao tribunal a execução;

3) Nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 2088, o direito à execução das obras só é exequível após o efectivo despejo;

4) Requerida a passagem do alvará e mantida a recusa já na vigência do Decreto-Lei n.º 445/91, é este diploma aplicável;

5) Atribuída aos tribunais comuns a competência para decidir do direito à execução das obras e à consequente desocupação do prédio, só aos tribunais administrativos pode competir a acção de execução contra a Câmara para a prática de um acto de gestão pública, como é a emissão de um alvará;

6) A Câmara aprovou o projecto;

7) Após tal aprovação, a sua legalidade tem de considerar-se questão ultrapassada;

8) O artigo 21.º, n.º 7, refere-se à acção de execução de sentença, disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Foi cumprido o disposto no artigo 475.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, nada tendo dito a CMPV e o seu presidente.

O digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal pronunciou-se (fl. 67) pela negação de provimento ao recurso.

III — *Factos* que neste momento importam:

A) Na acção de despejo proposta na comarca da Póvoa de Varzim pelos AA. contra Carlos Rigor e mulher foi, em 13 de Abril de 1989,

lavrada sentença, confirmada em 9 de Outubro de 1990 pelo Tribunal da Relação do Porto, onde se decretou o despejo (fl. 12).

Na parte inicial da decisão escreveu-se:

«Nestes temos e nos mais de direito aplicáveis ao caso, tal como dispõe o artigo 981.º, n.º 5, do Código de Processo Civil, julgo a presente acção procedente e provada, reconhecendo aos AA. [...] o direito de realizarem a obra de construção de um novo edifício [...]»

B) Na sentença deu-se como provado que havia projecto aprovado pela Câmara para o novo edifício (fl. 4, n.º 6).

C) Os AA. fizeram várias diligências junto da CMPV no sentido de ser emitido o alvará de licença para a construção, não constando dos autos qualquer resposta ou despacho daquela sobre a sua pretensão — fls. 33 e seguintes.

IV — Cumpre decidir.

Indeferiu o M.^{mo} Juiz liminarmente a petição, ao abrigo do disposto no artigo 474.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil (quando é evidente que a pretensão não pode proceder).

O M.^{mo} Juiz tomou a decisão correcta.

Esqueceram em primeiro lugar os AA. uma regra básica: não há execução sem título executivo — artigo 45.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

Só por equívoco podem invocar a sentença proferida na acção de despejo, onde não foi ouvida nem tinha de ser a CMPV.

O senhorio requereu o despejo com o fundamento da execução de obras que permitissem o aumento do número de arrendatários — artigo 1.º da Lei n.º 2088, de 3 de Junho de 1957.

A procedência desse tipo de acção está dependente, além do mais, da apresentação de projecto aprovado pela Câmara Municipal — artigo 1.º

O que não é difícil de entender: o A. tem de demonstrar a viabilidade da sua pretensão.

Pelo facto de uma câmara aprovar esse projecto, não fica desonerada a partir de então do respeito das regras próprias do licenciamento, designadamente do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU).

Prescreve o artigo 18.º da Lei n.º 2088:

«Os processos administrativos respeitantes ao projecto e execução das obras e à fixação das rendas ficam sujeitos à legislação respectiva na parte não alterada por esta lei.»

Ora, as únicas alterações que dizem respeito às câmaras constam do artigo 16.º (não podem ser aprovadas alterações ao projecto junto com a petição inicial que impeçam o aumento mínimo do número de arrendatários exigido no artigo 3.º, n.º 1, ou que afectem os locais destinados a inquilinos com direito a ocupação ou reocupação) e § 2.º do mesmo artigo (o pedido de licença de ocupação será despachado dentro de 30 dias).

Como é sabido, a licença de ocupação só poderá ser concedida após a conclusão da obra — artigo 8.º do RGEU.

A acção de despejo para realização de obras era regulada pelo artigo 981.º do Código de Processo Civil (hoje revogado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, artigo 3.º, n.º 1).

Tinha de ser proposta contra todos os arrendatários — n.º 1.

Tinha de ser junto o projecto aprovado pela Câmara — n.º 3.

Em caso de procedência (lia-se no n.º 5), «a sentença reconhecerá ao senhorio o direito de realizar as obras».

Daí que na sentença se use essa mesma expressão — supra III, alínea A).

Tal declaração vale contra os inquilinos, únicos réus na acção e que eventualmente se opuseram à pretensão do senhorio.

Nada vale contra a Câmara, que não é parte no processo nem nele tem de ser ouvida, e que sempre terá de respeitar as regras administrativas vigentes na matéria.

Não foram mais felizes os AA. ao invocarem o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro (depois ratificado, com emendas, pela Lei n.º 29/92, de 5 de Setembro).

Aquele diploma aprovou o novo regime de licenciamento de obras particulares.

Vejamos os artigos por eles referidos.

Deliberado positivamente o pedido de licenciamento (artigo 19.º), segue-se a emissão do alvará — artigo 21.º

O n.º 1 estabelece um prazo e condições que o particular tem de satisfazer.

O n.º 4 prescreve em que condições pode ser recusado o alvará.

Estabelece o n.º 5:

«Se houver falta ou recusa injustificada de emissão do alvará de licença de construção, o interessado pode promover em tribunal, nos termos do artigo 62.º, o reconhecimento dos direitos a titular.»

Lê-se no n.º 6:

«Quando o interessado tenha obtido em tribunal o reconhecimento dos direitos, a emissão do correspondente alvará de licença de construção constitui dever de execução de sentença.»

E no n.º 7:

«Cumprido o disposto no número anterior, o alvará de licença de construção deve ser emitido no prazo de 45 dias a contar do trânsito em julgado da sentença, sem que o interessado poderá, imediatamente, solicitar ao tribunal a declaração dos actos e operações em que a execução deve consistir, seguindo-se os demais termos no respectivo processo.»

Lê-se, por outro lado, no artigo 62.º:

«Reconhecimento de direitos em caso de deferimento tácito.

1) A câmara municipal, a requerimento do interessado, pode reconhecer a existência de deferimento tácito e os respectivos direitos constituídos.

2) O reconhecimento dos direitos constituídos em caso de deferimento tácito do pedido de licenciamento de obras e de utilização de edifícios pode igualmente ser obtido através de acção proposta nos tribunais administrativos de círculo.

3) Proposta a acção de reconhecimento de direitos referida no número anterior, a cuja petição devem ser juntos todos os elementos de prova de que o autor disponha, o juiz ordena a citação da câmara municipal para responder, no prazo de 15 dias, e seguidamente, ouvido o Ministério Público e concluídas as diligências que se mostrem necessárias, profere sentença.

4) As acções de reconhecimento de direitos reguladas no número anterior têm carácter urgente.

5) Quando o interessado tenha obtido em tribunal o reconhecimento dos direitos conferidos pelo licenciamento de obras ou de utilização

de edifícios, a emissão do correspondente alvará constitui dever de execução de sentença.

6) Nas acções de reconhecimento de direitos previstos no presente artigo em tudo o que nele não está expressamente regulado é aplicável o disposto nos artigos 6.º, 69.º, 70.º e 115.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com excepção do n.º 2 do artigo 69.º

7) O disposto no presente artigo é também aplicável às acções em que se requeira o reconhecimento do direito à emissão do alvará, nos casos em que, havendo deferimento dos pedidos de licenciamento de obras e de utilização de edifícios, a câmara municipal se recuse a emitir o competente alvará.

8) Não é admissível invocar causa legítima de inexecução das sentenças que reconheçam os direitos a que se referem os n.ºs 2 e 7.

9) As acções previstas no presente artigo devem ser propostas no prazo de seis meses a contar do conhecimento do facto que lhe serve de fundamento, sob pena de caducidade, e a sua propositura suspende o decurso dos prazos de caducidade das deliberações camarárias.»

Como se vê, nunca o particular pode iniciar uma execução sem o correspondente título executivo.

Imaginemos, porém, a hipótese absurda de a sentença do tribunal cível conter de facto uma injunção à Câmara.

Como frisou o M.º Juiz, ela não podia ser executada através dos tribunais administrativos — v. o artigo 95.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Um e outro são peremptórios: «a execução de sentença proferida em contencioso administrativo».

As razões do legislador são tão evidentes que nem têm de ser aqui expressas.

Improcedem, pois, as razões aduzidas pelos recorrentes.

V — Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso jurisdicional, condenando os recorrentes nas custas, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000\$ e 15 000\$.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Acção para reconhecimento de um direito.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Não há lugar à acção prevista no artigo 69.º da Lei de Processo, por virtude do disposto no seu n.º 2, com qual se pretende regularizar situação profissional de agente de uma autarquia municipal que teria sido admitido por deliberação ferida de nulidade e que é susceptível de ser*

resolvida por acto administrativo no âmbito do regime definido no Decreto-Lei n.º 413/91, de 19 de Outubro.
2 — *São abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 413/91 não apenas os agentes providos em lugares do quadro mas também os que, embora não preenchendo vaga nesse quadro, foram admitidos para exercer funções correspondentes a lugar desse quadro.*

Recurso n.º 31 820, em que são recorrente Américo Rosa Colares e recorrida a Câmara Municipal do Sardoal. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Américo Rosa Colares, cantoneiro de limpeza, residente em Cabeças das Mós, Sardoal, intentou no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra acção, nos termos dos artigos 69.º e 70.º da Lei de Processo, para lhe ser reconhecido o direito de ser tido «como validamente provido no cargo que ocupa de cantoneiro de limpeza, com todas as vantagens e regalias que daí provêm».

O Sr. Juiz daquele Tribunal, considerando que o ora recorrente tem ao seu alcance, para obter o efeito que pretende, um meio próprio decorrente da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 413/91, de 19 de Outubro, proferiu a fl. 15 v.º decisão de indeferimento «nos termos do artigo 69.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)».

De tal decisão interpôs o recorrente este recurso jurisdicional, tendo apresentado oportunamente a respectiva alegação, com as conclusões seguintes:

«1.ª O disposto no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 413/91, de 19 de Outubro, não é aplicável à situação do recorrente;

2.ª O recorrente foi contratado nos termos do Decreto-Lei n.º 781/76, de 28 de Outubro, pelo que

3.ª Só a sentença que se pretende resolve e regulariza a situação do recorrente, por este não se encontrar no quadro da Câmara Municipal do Sardoal.»

Não houve contra-alegação.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu o parecer de fl. 31, em que sustenta não merecer o recurso provimento.

Após os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Como fundamento do pedido formulado na petição de fl. 2, o ora recorrente alegou que foi integrado como varredor, hoje cantoneiro de limpeza, da Câmara Municipal do Sardoal, por deliberação de 12 de Outubro de 1977, entrando em exercício de funções a partir de 15 dos mesmos mês e ano, mas que essa deliberação é nula conforme o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4 de Novembro, e o artigo 363.º, n.º 6, primeira parte, do Código Administrativo, por a sua admissão ter sido feita sem concurso, sendo assim um agente putativo que desde então tem exercício a função de modo pacífico, contínuo e público, de boa fé e no convencimento de que tem exercido o cargo como funcionário efectivo daquela Câmara Municipal, durante mais de 10 anos, do que lhe resulta o direito, que pretende fazer valer pela acção, de ser «validamente provido no cargo que ocupa».

Face a estas circunstâncias, indiciadoras de provimento do ora recorrente em lugar do quadro de pessoal da Câmara Municipal do

Sardoal por aquela deliberação de 12 de Outubro de 1977, independentemente de concurso, o que acarretaria a nulidade da mesma deliberação nos termos do disposto no artigo 363.º, n.º 6, primeira parte, do Código Administrativo, ao tempo em vigor [hoje, o artigo 88.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 23 de Março], é seguro que a sua situação seria a de mero agente de facto, e de um dos elementos do «pessoal do quadro dos serviços de municípios que tenha sido admitido para lugares de ingresso ou de acesso ou promovido com violação de disposições legais geradora de nulidade ou inexistência jurídica», que, conforme o seu artigo 1.º, o Decreto-Lei n.º 413/91, de 19 de Outubro, veio regularizar segundo o regime nele estabelecido, que pressupõe deliberação do órgão municipal competente mediante «iniciativa do respectivo serviço, do interessado ou das entidades a quem compete o exercício da tutela inspectiva sobre as autarquias locais» (artigo 5.º, n.º 1, desse diploma).

Ao contrário do que o recorrente sustenta, o âmbito de aplicação deste decreto-lei não abrange apenas os agentes providos em lugares do quadro de forma irregular, mas, como resulta da conjugação dos seus artigos 1.º e 2.º, iluminada pelas considerações do respectivo preâmbulo, todos os agentes admitidos para lugares de ingresso ou de acesso previstos no respectivo quadro, independentemente de neste preencherem vaga ou não.

Assim, o regime daquele diploma seria aplicável ao recorrente quer se entendesse que foi admitido em termos de ocupar vaga no quadro de pessoal ou apenas para, à margem deste, exercer funções inerentes a lugar desse quadro em tempo completo e com sujeição à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço.

Então, o meio adequado ao dispor do recorrente seria o de peticionar ao órgão autárquico competente o seu provimento definitivo ao abrigo desse diploma para obter a deliberação referida no seu artigo 5.º, como acto administrativo definidor da sua situação, deferindo a sua pretensão ou recusando-a por não enquadramento do *status* do requerente nos pressupostos de aplicação do regime consigado no diploma, enquadramento que só à Administração cabe fazer, em primeira linha, por acto administrativo.

Só nesta última hipótese, visto que, na primeira, tutelado ficaria o interesse do recorrente e arrumada a questão, é que, esgotadas sem êxito as vias legais de recurso, se poderia equacionar a possibilidade de lançar mão da acção prevista no artigo 69.º da Lei de Processo.

É que este meio processual só é legítimo, conforme o n.º 2 desse preceito, «quando os restantes meios contenciosos, incluindo os relativos à execução de sentença, não assegurem a efectiva tutela jurisdicional do direito ou interesse em causa».

A lei não deixa ao arbítrio do interessado a escolha do meio processual por que pretende assegurar o seu direito, só lhe garantido o recurso à acção prevista no artigo 69.º da LPTA quando demonstrada a impossibilidade de para aquele fim se socorrer de outros meios contenciosos.

E neste caso, atenta a via aberta pelo Decreto-Lei n.º 413/91, que o recorrente não seguiu, não estando demonstrada a impossibilidade de, por meio dela, se obter o resultado pretendido — para o que não basta a simples afirmação do interessado —, ao recorrente não era lícito, dentro do contexto figurado, socorrer-se da acção que intentou.

Bem decidiu, por isso, o Sr. Juiz *a quo*.

3 — O recorrente, ao contestar o julgado, dá um novo cariz à situação, na mira de justificar a não aplicação ao seu caso do regime do Decreto-Lei n.º 413/91 por não ter sido provido em lugar do quadro pela invocada deliberação de 12 de Outubro de 1977 mas ter então sido contratado nos termos do Decreto-Lei n.º 781/86, de 28 de Outubro, conforme documento que juntou com a alegação a fl. 22, e consequentemente convencer de que usou o meio próprio.

A citada deliberação de 12 de Outubro de 1977, documentada a fl. 4, é do seguinte teor:

«Verificando a Câmara que o trabalhador eventual Sr. Américo Rosa Colares já se encontra há alguns meses ao serviço do município e atendendo às provas que tem dado como trabalhador, zeloso pelo trabalho, deliberou a Câmara fazer-lhe contrato por três meses com início em 15 do corrente e com o ordenado de 6500\$.»

E o documento de fl. 22 é uma declaração da presidente da Câmara Municipal do Sardoal, autenticada com selo branco, segundo a qual o ora recorrente «celebrou com esta autarquia, em 15 de Outubro de 1977, um contrato de trabalho nos termos do Decreto-Lei n.º 781/76, de 28 de Outubro, que não confere ao mesmo a qualidade de funcionário desta autarquia, que se mantém até à presente data».

Mas destes elementos não se pode extrair a conclusão a que o recorrente chega, para invalidar o julgado, de que «só a sentença que se pretende resolve e regulariza a situação do recorrente, por este não se encontrar no quadro da Câmara Municipal do Sardoal».

De facto, a única conclusão a que esses elementos poderão conduzir é a de que o recorrente não se encontra naquela autarquia em situação irregular que careça de ser sanada, visto da sua conjugação resultar que o recorrente, embora não integrado no quadro de pessoal daquela Câmara Municipal, é um trabalhador desta, a ela vinculado por um contrato de trabalho a prazo regulado pelo invocado Decreto-Lei n.º 781/76, portanto titular de uma relação jurídica de trabalho regida pela legislação laboral a cuja sombra regularmente se constitui, se desenvolve e se mantém.

Improcedem, por isso, as conclusões da alegação do recorrente.

3 — Pelo exposto, nega-se provimento ao presente recurso jurisdicional.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 12 000\$ e 6000\$.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia de acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

Presumindo-se a legalidade do despacho que puniu disciplinarmente o requerente com a pena de demissão por procedimento que atenta gravemente contra os deveres de isen-

ção, de zelo e de lealdade, a que estava adstrito como chefe de repartição de finanças, determinaria grave lesão do interesse público a suspensão de eficácia daquele despacho punitivo, por, permanecendo o agente ao serviço, haver o perigo de perturbação do seu regular e eficaz funcionamento e torna-se necessário salvaguardar o prestígio e a dignidade dos serviços e não só perante o público mas também perante os outros funcionários.

Recurso n.º 32 077, em que são requerente José Manuel Esteves Tobar e requerido o Subsecretário de Estado Adjunto do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Manuel Esteves Tobar, casado, funcionário público, morador em São Julião, lote 2, Quinta de São José, 2950 Palmela, veio requerer, previamente à interposição de recurso, a suspensão de eficácia do despacho de 9 de Fevereiro de 1993 do Sr. Subsecretário de Estado Adjunto do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, proferido no processo disciplinar n.º 56/92, que lhe aplicou a pena de demissão.

Fundamentou o pedido no seguinte:

Sem que tal decisão punitiva contenha qualquer alusão ao início da produção dos seus efeitos, foi o ora requerente notificado de que ficava investido na chefia da Repartição de Finanças de Palmela (lugar que o ora requerente ocupava) o adjunto mais antigo, Dimas Antunes Thomaz, na decorrência e em execução do despacho objecto do presente recurso;

Contra esse afastamento de funções reagiu o requerente e interpôs recurso hierárquico (documento n.º 3);

A execução do acto impugnado envolve de forma clara e aberta um prejuízo não de difícil mas sim de impossível reparação para o requerente; assim:

O mesmo é casado, tendo a seu cargo mulher e filhos, como acontece com qualquer pessoa de bem;

Não possui qualquer outro rendimento que não o vencimento de funcionário público, como, aliás, lhe impunha o estatuto de funcionário da Fazenda Pública, o qual sempre cumpriu escrupulosamente;

Consequência imediata da suspensão das suas funções determinada pelo acto objecto do presente pedido é a não auferição do seu vencimento mensal, única fonte de sustento do seu agregado familiar;

Por quanto tempo, caso o presente pedido não seja objecto de ratificação nos presentes autos;

Sendo que, indubitavelmente, teria de aguardar pela decisão proferida em sede de recurso directo de anulação e absolutamente imprevisíveis e insusceptíveis de avaliação pecuniária os prejuízos decorrentes para o ora requerente;

Decorrendo os mesmos directamente da execução do acto, em atenção à doutrina da causalidade adequada consagrada no artigo 563.º do Código Civil, o que só por si permite, com segurança, alcançar um estádio bastante mais alicerçado que a mera probabilidade a que

o artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) faz menção implica;

Não sendo a questão tão linear, ultrapassando largamente as questões da perda de vencimento, da insusceptibilidade de quantificação do mesmo, atentas as mutações (actualizações anuais, etc.);

«Devem atender-se os danos não patrimoniais que atingem um grau de intensidade ou gravidade que os tornem merecedores de tutela jurídica», sendo igualmente certo que «o prejuízo moral decorrente da execução do acto administrativo só pode fundamentar a suspensão da respectiva eficácia quando atinja um grau de intensidade e objectividade que mereça a tutela do direito, de acordo com a doutrina que se extrai do artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil» — cf. os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 19 de Maio de 1987, processo n.º 24 897-A, de 12 de Maio de 1987, processo n.º 24 899-A, e de 17 de Junho de 1986, processo n.º 23 879;

O âmbito em que se desenvolveu a actividade do ora requerente (Palmela) é, por natureza, um meio fechado, abusivamente familiar e socialmente punitivo;

Mesmo que ocorra a reposição da verdade dos factos em sede de recurso directo de anulação, certo é que a «punição de Pilatos» que da suspensão decorre envolve um juízo prejorativo sobre o ora requerente, sendo que a condenação social — essa — não é objecto de sanção *a posteriori*;

Os danos de natureza não patrimonial (paralelamente aos danos de ordem material, indubitáveis) apresentam-se, pois, notórios e dignos de tutela.

A não suspensão de eficácia do acto determinava grave lesão do interesse público;

E quem o afirma, em primeira linha, é a própria administração fiscal;

Em palavras da Inspeção de Finanças, vazadas no relatório por ela efectuada — documento n.º 4 junto —, temos que: «Já que estamos em maré de elogios, outro há que deixar aqui exarado, este directamente ligado ao funcionamento dos serviços. É-nos grato registar, com efeito, a acentuada melhoria que os mesmos denotam comparativamente com a forma como se encontravam quando da anterior visita de inspecção. Esteve na sua génese, sem dúvida, a acção extremamente dinâmica, esclarecida, disciplinada e disciplinadora empreendida pelo dirigente empossado em 26 de Julho de 1982, Sr. José Manuel Esteves Tobar. Rodeou-se, de facto, de alguns — poucos — bons colaboradores, recrutados especialmente nas camadas mais jovens, e encetou, de imediato, aquilo a que se pode designar por uma ‘tarefa ciclópica’»;

É o mesmo relatório que reconhece as carências de que enferma a Repartição de Finanças de Palmela, em atenção ao estado em que os serviços se encontravam e à falta de meios à disposição para superar tal situação, salientando, paralelamente, a extrema utilidade e a indispensabilidade do ora requerente para a manutenção de uma desejada regularização da situação;

Não deixa de ser curioso que o processo disciplinar foi instaurado contra o arguido por alegado favorecimento de contribuintes, na medida em que não eram relativamente a eles encetadas acções de fiscalização e ou de cobrança coerciva de impostos, quando eram os próprios serviços de fiscalização os primeiros a reconhecer a impossibilidade de provar tais situações;

Não é a saída do ora requerente que vai providenciar a solução «miraculosa» — antes agravar a doença que o ora requerente havia começado a, eficazmente, combater;

Mesmo que se pretenda atribuir, injusta e falsamente, ao arguido qualquer deficiência de carácter profissional, mesmo assim sempre se terá de atender a que nunca é atingido o ponto em que a lesão do interesse público causada pela suspensão pode ser qualificada de grave;

Assim, não apenas se encontram preenchidos os requisitos estabelecidos nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, como se viu, mas também se verifica o condicionalismo a que alude a alínea *c)* do mesmo preceito legal;

De facto, não resultam fortes indícios — nem mesmo, salvo melhor opinião, os mais ténues — da ilegalidade da interposição do recurso.

Termina referindo que deve ser suspensa a eficácia do despacho impugnado, pois que pode ser esta medida deferida mesmo na hipótese da aplicação de pena expulsiva em processo disciplinar (acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20 de Outubro de 1987, recurso n.º 25 315).

Notificada a autoridade requerida nos termos do n.º 2 do artigo 78.º da LPTA, veio responder nos seguintes termos:

«I) Ignora as condições de vida familiar do requerente, não tendo, consequentemente, sequer a noção apropriada dos 'prejuízos' que o acto, cuja suspensão de eficácia vem pedida, possa causar ao recorrente. Mas

II) As infracções que justificam a sanção disciplinar aplicada são de tal modo graves que eliminam completa e definitivamente a confiança que deve existir entre empregador e empregado. Pelo que

III) A suspensão de eficácia do identificado despacho, implicando necessariamente a readmissão do recorrido ao trabalho, iria causar fortes perturbações nos serviços respectivos e, consequentemente, grave lesão do interesse público.»

Termina referindo que deve ser negado provimento ao pedido de suspensão deduzido.

Requisitados e apensados aos autos elementos do processo disciplinar que habilitassem o conhecimento, em concreto, da conduta do arguido, ora requerente, veio o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público a emitir o seguinte parecer:

«Visto.

Como vem sendo entendimento corrente, designadamente por parte deste Supremo Tribunal Administrativo, é cumulativa a exigência de verificação dos requisitos enunciados no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, pelo que a inverificação de algum deles condenará ao fracasso o pedido de suspensão de eficácia.

Embora seja reconhecido que este Supremo Tribunal Administrativo vem propendendo no sentido de uma cada vez maior amplitude da concessão da suspensão de eficácia relativamente a penas de carácter expulsivo, na esteira do direito comparado (veja-se a propósito o que se expendeu no douto acórdão de 11 de Novembro de 1992, proferido no recurso n.º 30 816-A), não é menos certo que continua válida a orientação no sentido de rejeitar a concessão de tal efeito suspensivo quando a actuação que presidiu ao acto punitivo seja de molde a fazer perigar gravemente a organização e funcionamento do serviço.

Ora, no caso que nos ocupa, atentos *os factos* que no acto punitivo foram considerados como provados (e que neste meio processual haverá que aceitar-se, dado o princípio de presunção da legalidade de que goza o acto administrativo) e a particular sensibilidade que irregularidades do género sempre provocam nos serviços públicos fiscais, a regular organização e funcionamento do serviço público em causa ficaria, a nosso ver, necessária e gravemente afectada com a eventual concessão da medida solicitada.

Veja-se a propósito, e sobre o aspecto em causa, o recente acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 11 de Maio de 1993, no recurso n.º 32 076-S.

Pelo exposto, e dado o disposto na alínea *c)* do n.º 1 do citado artigo 76.º, parece-nos que deverá ser denegado o pedido de suspensão requerido.»

Sem vistos, vem o processo à conferência para decisão.

Colhe-se da documentação junta ou apensada aos autos que, instaurado procedimento disciplinar contra o requerente, foi elaborado o relatório a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, certificado a fls. 265 e 307 v.º do apenso, que aqui se dá por reproduzido.

Como se vê da parte final desse relatório sob o n.º «7 — Conclusão e parecer», pelo Sr. Instrutor foi proposto que ao requerente seja aplicada a pena cominada no artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, alínea *c)*, do referido Estatuto Disciplinar, de inactividade por um ano, com a consequente aplicação do disposto no artigo 27.º do mesmo Estatuto, mas suspensa por dois anos, visto que os chefes de repartição de finanças de 1.ª classe são considerados pessoal dirigente [n.º 1, alínea *c)*, do artigo 70.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio].

Sobre esse processo disciplinar emitiu parecer a consultadoria jurídica da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, certificado a fls. 308 e seguintes dos mesmos autos, e que aqui se dá por igualmente reproduzido, considerando-se que:

a) O arguido praticou os ilícitos disciplinares constantes dos artigos 6.º, 11.º, 17.º e 32.º da acusação;

b) A qualquer daqueles ilícitos corresponde a pena de demissão, porquanto os factos praticados preenchem indistintamente os requisitos previstos nas alíneas *b)* e *f)* do n.º 4 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84;

c) Existe a circunstância atenuante especial prevista na alínea *a)* do artigo 29.º do mesmo Estatuto;

d) Não existe qualquer atenuação extraordinária das previstas no artigo 30.º do citado Estatuto;

e) Existem circunstâncias agravantes especiais, nomeadamente as previstas no artigo 31.º do aludido Estatuto, com destaque das alíneas *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *g)*; isto porque:

*e*₁) O arguido, premeditadamente e para obter vantagens patrimoniais em proveito próprio, concluiu-se com contribuintes, «favorecendo-os» fiscalmente e com prejuízo concreto de arrecadação de receitas tributárias;

*e*₂) Com tal conduta não foi dado a esses contribuintes tratamento igual ao da generalidade dos contribuintes da mesma área fiscal;

*e*₃) Houve acumulação de infracções;

*e*₄) O arguido tinha pleno conhecimento da sua conduta e das consequências dela decorrentes, atenta a sua categoria (perito tributário

de 1.^a classe) e as funções dela decorrentes (chefe da Repartição de Finanças de 1.^a classe);

f) Nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do Estatuto Disciplinar, deverá ser aplicada uma pena única.

Neste parecer referiu-se também não concordância com as molduras penais adoptadas pelo Sr. Instrutor e, conseqüentes determinantes da proposta da pena única, mas suspensão, de inactividade.

Também nele se referiu, designadamente, que ficou provado:

«5.1 — *Artigo 6.º da acusação:*

a) Em 30 de Abril de 1986 foi adquirido em nome do cônjuge do arguido um lote de terreno, com a área de 5000 m², destinado à construção de uma vivenda para o casal e que hoje constitui a sua residência;

b) O preço declarado foi inferior a 40\$/m² relativamente aos valores declarados por compradores de outros lotes contíguos e com a mesma área;

c) O arguido entregou ao vendedor um cheque, sacado sob a Caixa Geral de Depósitos, numa quantia superior ao valor por aquele declarado; a diferença entre o valor declarado e o do cheque entregue pelo arguido foi de 1200 contos;

d) O vendedor do terreno encontrava-se ao tempo colectado em contribuição industrial, pelo sistema do grupo C, pela Repartição de Finanças de Palmela, que era chefiada, como se sabe, pelo arguido; não obstante:

d₁) Só no decorrer do inquérito que serviu de base instrutória dos presentes autos é que o vendedor do terreno entregou a declaração modelo n.º 5 da contribuição industrial, relativa ao ano de 1986 (ano da venda do terreno);

d₂) Apesar de o vendedor ter declarado vendas no quantitativo de 3500 contos, o arguido aplicou-lhe uma percentagem de 10% para apuramento do lucro bruto, quando, relativamente a anos anteriores, o arguido aplicara a margem de 20%;

d₃) Por força disso, o vendedor do terreno não teve que pagar quantitativo de contribuição industrial;

d₄) Foi completamente insubsistente a justificação apresentada pelo arguido quanto a estes factos (v. o artigo 5.º da acusação).

5.2 — *Artigo 11.º da acusação:*

a) O arguido adquiriu a uma empresa com sede em Sesimbra várias carradas de tijolos destinados à construção da sua habitação, com 50% de desconto;

b) Tal facto ocorreu depois de o arguido ter sido apresentado ao dono dessa empresa por intermédio de um contribuinte da área fiscal de Palmela;

c) Este contribuinte e um seu familiar, igualmente da mesma área fiscal, não haviam cumprido, até ao início do inquérito que serviu de instrução ao presente processo disciplinar, as suas obrigações fiscais, que, se cumpridas, conduziram à arrecadação de elevadas quantias de contribuição industrial e de imposto sobre a indústria agrícola.

5.3 — *Artigo 17.º da acusação:*

a) O arguido 'favoreceu', fiscalmente, e com prejuízo para o Estado, um contribuinte de Palmela, que lhe havia feito um furo para captação de água no terreno do arguido;

b) Furo esse que foi feito gratuitamente [. . .]»

Em concordância com os fundamentos, conclusões e propostas do referido parecer da consultadoria jurídica, que antecede, foi proposto

pelo Sr. Director-Geral das Contribuições e Impostos que «deverá o arguido, José Manuel Esteves Tobar, ser punido com a pena de demissão, por força das disposições conjugadas do artigo 3.º, n.º 4, alíneas a), b) e d), e n.ºs 5, 6 e 8; artigo 11.º, n.º 1, alínea f); e artigo 14.º, n.º 1; e alíneas b) e f) do n.º 4 do artigo 26.º, todos do Estatuto Disciplinar, tendo também sido consideradas as disposições da alínea a) do artigo 29.º e alíneas b), c) e g) do artigo 31.º do citado Estatuto Disciplinar [. . .]» (documento de fls. 313 e 26 destes autos).

Submetido o processo disciplinar, em seguida, pela autoridade requerida a parecer da auditoria jurídica do Ministro das Finanças, foi por esta prestada a informação n.º 6/93/PS — documento junto a fls. 3 e 6 e seguintes do apenso, que aqui se dá por reproduzido —, em que se propõe a homologação da proposta apresentada pelo Ex.^{mo} Sr. Director-Geral das Contribuições e Impostos.

Sobre esta informação, o Sr. Subsecretário de Estado Adjunto do Orçamento exarou o despacho: «Concordo, pelo que aplico a pena de demissão (*Assinatura*). — 8 de Fevereiro de 1993.».

A parte inicial do relatório efectuado pela Inspecção de Finanças referente à visita da inspecção feita à Repartição de Finanças de Palmela e à verificação dos trabalhos executados de 1983 a igual dia e mês do ano de 1988 é do teor de fls. 38 a 41 — documento n.º 4.

O acto impugnado, cuja suspensão se requer, é aquele despacho punitivo de 8 de Fevereiro de 1993, do Sr. Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento.

Importa apreciar se estão preenchidos os requisitos que, nos termos da lei, conferem ao requerente o direito de ver deferido o pedido que formulou.

Atento o disposto no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, para que seja decretada a suspensão de eficácia do acto administrativo é necessário que se verifiquem, cumulativamente, como é jurisprudência pacífica e uniforme deste Supremo Tribunal, os três requisitos positivo e negativos previstos nas suas alíneas a), b) e c), de sorte que a falta de qualquer deles é suficiente para que a suspensão não seja decretada, e o Tribunal, na apreciação do pedido de suspensão, não está obrigado a seguir determinada ordem, podendo iniciar, indiferentemente, a apreciação de qualquer deles (cf. os acórdãos de 19 de Agosto de 1987, de 17 de Dezembro de 1987 e de 9 de Setembro de 1988, nos *Acórdãos Doutrinários*, n.ºs 322, p. 1257, 317, p. 601, e 326, p. 182, respectivamente, entre outros).

Ora, no presente acto, como bem salienta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, louvando-se na jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo, e como sustenta a autoridade requerida, não se verifica o requisito negativo da alínea b) do citado artigo 76.º — grave lesão do interesse público —, uma vez que, atenta a natureza dos factos que determinaram a prolação do acto cuja suspensão se requer, é de concluir que a suspensão de eficácia iria afectar necessária e gravemente a regular organização e funcionamento do serviço, a cujos quadros o requerente pertence, e, mais concretamente, o que vinha chefiando, da Repartição de Finanças de Palmela.

O requerente foi punido com a pena de demissão por procedimento havido como enquadrado no n.º 4, alíneas b) e f), do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, e susceptível até de integrar a prática do crime de corrupção passiva e

que, portanto, atenta gravemente contra os deveres de isenção, de zelo e de lealdade a que estava adstrito.

Esses factos, de notória gravidade, são dados como assentes neste processo, pois que, sendo tidos como provados e considerados no acto punitivo, estão abrangidos pela presunção de legalidade de que goza este acto, extensiva à veracidade dos respectivos pressupostos.

E só por si são suficientes para perturbar o regular e eficaz funcionamento dos serviços fiscais e também pôr em causa o prestígio e a dignidade dos mesmos serviços, que importa salvaguardar não só perante o público mas também perante outros funcionários.

Neste caso, a suspensão de eficácia do acto impugnado, permitindo a permanência do requerente ao serviço até à decisão do recurso, iria causar perturbação pela falta de confiança gerada pela sua conduta, acentuaria o efeito negativo das ocorrências, para além de dar ao público, e em especial aos outros funcionários da mesma categoria e funções e subalternos, uma ideia de tolerância incompatível com a natureza daqueles serviços e defesa dos interesses da Fazenda Nacional.

Alega o requerente, com base no constante do relatório da visita da inspecção aos seus serviços, na Repartição de Finanças de Palmela, referido na matéria de facto, que é a própria administração fiscal a afirmar que não perturbava o funcionamento da Repartição de Finanças de Palmela, antes a dinamizava, orientava e disciplinava, pelo que a lesão do interesse público causada pela sua conduta nunca poderia ser qualificada de grave.

Mas tudo isso não afasta o acima exposto, uma vez que a situação com a conclusão do processo disciplinar é diversa, sendo certo que toda a sua conduta anterior e a tida em apreço pela Inspecção-Geral de Finanças e, designadamente, o facto de ser funcionário muito bem classificado não levou a considerar que concorria em seu favor circunstância atenuante extraordinária.

Não se verifica, pois, o requisito negativo da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º citado, pelo que o pedido formulado, por isso, improcede, atento o já mencionado carácter cumulativo estabelecido nesse preceito legal.

Pelo exposto, indeferem o pedido de suspensão de eficácia e condenam o requerente nas custas, fixando a taxa de justiça em 20 000\$.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Nuno da Silva Salgado* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves*. — Fui presente, *Soares Póvoa*.

Acórdão de 27 de Maio de 1993.

Assunto:

Intimação para passagem de certidões. Prazo para a apresentação do requerimento de intimação. Rejeição do pedido.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos termos do artigo 82.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos), é de 10 dias o prazo dentro do qual as autoridades públicas devem facultar aos interessados que o requirem a consulta de documentos ou processos e passar certidões.*
- 2 — *Decorrido esse prazo sem que a certidão seja passada, inicia-se o prazo de um mês, fixado no n.º 2 do artigo 82.º, para o interessado pedir ao tribunal administrativo de círculo a intimação da autoridade, competente, para satisfação do seu requerimento.*
- 3 — *O pedido de intimação deve ser rejeitado se a petição for apresentada no tribunal depois de expirado o referido prazo de um mês.*

Recurso n.º 32 165, em que são recorrente Maria Luísa Rosendo Cabral e recorrido o Subsecretário de Estado da Cultura. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Hipólito Pinto.

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

Maria Luísa Rosendo Cabral, identificada a fl. 2, requereu em 4 de Fevereiro de 1993 ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, nos termos dos artigos 82.º e seguintes da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), a intimação do Subsecretário de Estado da Cultura para ordenar que lhe fossem passadas certidões de todas as peças que integraram o processo de inquérito aos factos relacionados com a carta publicada no *Expresso*, de 1 de Fevereiro de 1992, por si subscrita.

Já que, alegou a ora recorrente, tal processo de inquérito foi mandado arquivar por despacho do Subsecretário de Estado da Cultura de 24 de Julho de 1992.

Mas a requerente nada soube relativamente a:

- a) Autoria e conteúdo da participação;
- b) Destinatário da participação;
- c) Conteúdo dos depoimentos.

Para obtenção desses elementos requereu, sob invocação do artigo 63.º do Código do Procedimento Administrativo, a passagem de certidão do processo de inquérito.

Tendo obtido, em 19 de Janeiro de 1993, conhecimento das conclusões do processo de inquérito e não, como pretendia e requereu, de todo o processo.

Tal pedido de intimação foi rejeitado, por extemporâneo, por douto despacho de 1 de Março de 1993, proferido pelo M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

Inconformada deste despacho de rejeição, dele recorreu tempestiva e legitimamente para esta Secção do Supremo Tribunal Administrativo, concluindo a sua alegação nos termos seguintes:

- 1.ª A recorrente, perante a satisfação parcial de um requerimento para passagem de certidões, tem direito a satisfação do seu requerimento por via de intimação a que se refere o artigo 82.º da LPTA;
- 2.ª Desde que o requeira no prazo de 30 dias sobre a satisfação parcial do requerido;

3.^a O despacho recorrido violou, por consequência, o artigo 82.º, n.º 2, da LPTA e o artigo 63.º do Código do Procedimento Administrativo.

Sem contra-alegação, subiram os autos a este Tribunal, onde o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público nesta Secção emitiu o douto parecer de fls. 36 e 37 — que aqui se dá por inteiramente reproduzido —, opinando pelo não provimento do recurso, na peugada de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Administrativo, que citou expressamente.

Sem vistos prévios (artigo 6.º, n.º 1, da LPTA), cumpre agora decidir. Ora vejamos.

Com relevância para a decisão do presente recurso, emerge dos autos a seguinte matéria de facto:

1.º Em 11 de Setembro de 1992, a ora recorrente, por carta dirigida ao chefe do Gabinete do Subsecretário de Estado da Cultura, e que constitui fl. 8 dos autos, diz o seguinte:

«Ex.^{mo} Senhor:

Em resposta à carta de 8 de Setembro, ofício n.º 1996/S, e à pergunta contida no último parágrafo da mesma, venho confirmar que ainda pretendo obter a passagem de certidão do processo de inquérito que correu na Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho de Ministros, nos termos do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 422/91, de 15 de Novembro.

Aproveito para informar V. Ex.^a que na passada segunda-feira, 7 de Setembro, me foi dado conhecimento das conclusões do processo de inquérito.» [Ítálico nosso];

2.^a Esta carta deu entrada nos serviços da entidade recorrida em 14 de Setembro de 1992;

3.º Sobre o pedido inicial da ora requerente para que lhe fosse passada certidão do processo de inquérito aos factos relacionados com a carta publicada no *Expresso*, foi prestada a seguinte informação:

«Informação n.º 29/FE/92.

Pretende em carta datada de Setembro último, dirigida ao Gabinete de S. Ex.^a o Subsecretário de Estado da Cultura, a Dr.^a Maria Luísa Rosendo Cabral a obtenção de certidão do processo de inquérito n.º 13/92, que correu seus termos na Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho de Ministros.

Analisando o pedido, informa-se que em 7 de Setembro de 1992 a requerente foi pessoalmente notificada, e simultaneamente lhe foram entregues não só as conclusões do processo de inquérito mas também do despacho de S. Ex.^a o Subsecretário de Estado da Cultura de 24 de Julho de 1992, que novamente se transcreve:

«1 — Concordo. Arquite-se.

2 — Dê-se conhecimento ao IBLL e à instrutora do processo. — 24 de Julho de 1992, *António de Sousa Lara.*»;

4.º Em 22 de Janeiro de 1993, por ofício de fl. 9, foi a ora recorrente informada do seguinte:

«Assunto: Pedido de certidão.

Encarrega-me S. Ex.^a o Subsecretário de Estado da Cultura de comunicar que, de acordo com a informação do Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, foi V. Ex.^a informada, em 19 de Janeiro de 1993, por aquele serviço de que, tendo já conhecimento das conclusões do processo de inquérito que correu seus termos na Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho de Ministros, nada mais há a obter, estando portanto cumprido o dispositivo legal.»;

5.º O pedido de intimação em apreço deu entrada no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa em 4 de Fevereiro de 1993 (entrada n.º 1203).

Face a esta matéria de facto, dada como provada, *quid iuris?*

Dispõe o artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (LPTA):

1 — A fim de permitir o uso de meios administrativos ou conciosos, devem as autoridades públicas facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, a requerimento do interessado ou do Ministério Público, no prazo de 10 dias, salvo em matérias secretas ou confidenciais.

2 — Decorrido esse prazo sem que os documentos ou processos sejam facultados ou as certidões passadas, pode o requerente, dentro de um mês, pedir ao tribunal administrativo de círculo a intimação da autoridade para satisfazer o seu pedido (*sic*).

Resulta das disposições legais transcritas que é de 10 dias o prazo dentro do qual as autoridades públicas devem facultar aos interessados, que o requeiram, a consulta de documentos ou processos e passar certidões (n.º 1 citado).

Decorrido esse prazo sem que os documentos ou processos sejam facultados ou as certidões passadas, inicia-se o prazo de *um mês*, fixado no n.º 2 do artigo 82.º da LPTA.

O pedido de intimação deve ser rejeitado se o respectivo requerimento for apresentado no tribunal administrativo de círculo competente depois de expirado o referido prazo de um mês (v., entre outros, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 15 de Março de 1990, no recurso n.º 27 961).

«Trata-se de um prazo de natureza substantiva ou de caducidade, a que a lei submete o uso do meio processual acessório regulado nos artigos 82.º a 85.º da LPTA, em todos os casos, sem distinções, independentemente, pois, do fim a que se destinam as certidões», como doutamente se decidiu no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de Fevereiro de 1992, em cuja jurisprudência, por douda, nos louvamos.

Ora, vem provado, clara e inequivocamente, que a ora recorrente, através da carta datada de 11 de Setembro de 1992, entrada nos serviços em 14 de Setembro de 1992, confirmou perante a entidade recorrida o interesse na certidão que anteriormente requereira.

Ao mesmo tempo que informava que «na passada segunda-feira, 7 de Setembro, me foi dado conhecimento das conclusões do processo de inquérito».

E não, como referiu no n.º 7 do processo instrutor e agora em sede de recurso pretende fazer crer, que só em 19 de Janeiro de 1993 teve conhecimento das mesmas conclusões através do ofício de fl. 9.

O que contraria tudo o que antes referira (v. a segunda parte da carta de 11 de Setembro de 1992, por si subscrita).

Por outro lado, vem também provado que o pedido de intimação deu entrada no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa em 4 de Fevereiro de 1993.

Isto é, entre a data daquela carta e a entrada do pedido de intimação decorreram quase cinco meses.

Quando é certo que, nos termos do artigo 82.º da LPTA, a entidade recorrida devia emitir a certidão solicitada pela recorrente no prazo de 10 dias (n.º 1).

E decorrido tal prazo, sem que a certidão se mostrasse passada, tinha a recorrente o prazo máximo de um mês para requerer o presente meio processual (n.º 2).

Daí que, face ao acima exposto e como doutamente decidiu o M.^{mo} Juiz *a quo*, seja manifestamente extemporâneo o pedido de intimação, que, por isso, foi rejeitado.

Nem se diga, como entende a recorrente, que, perante a satisfação parcial de um requerimento para passagem de certidões, tem direito a satisfação do seu requerimento por via de intimação, a que se refere o artigo 82.º da LPTA, desde que o requeira no prazo de 30 dias sobre a satisfação parcial do requerido (conclusões 1.ª e 2.ª).

Pois no caso em apreço é a própria recorrente quem através da carta de fl. 8, datada de 11 de Setembro de 1992, informa a entidade recorrida de que «na passada segunda-feira, 7 de Setembro, me foi dado conhecimento das conclusões do processo de inquérito».

O que aparece confirmado na informação n.º 29/FE/92, atrás referida.

Assim, e ao contrário do também alegado, o despacho recorrido não violou o artigo 82.º, n.º 2, da LPTA nem o artigo 63.º do Código do Procedimento Administrativo (conclusão 3.ª).

Improcedendo, consequentemente, todas as conclusões do recurso.

Nesta conformidade, e sem necessidade de mais considerações, acordam, em conferência, em negar provimento ao recurso interposto por Maria Luísa Rosendo Cabral, confirmando o douto despacho recorrido e condenando a recorrente nas custas, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$ e a procuradoria em 8000\$.

Lisboa, 27 de Maio de 1993. — *António Hipólito Pereira Pinto* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *Soares Póvoa*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Legitimidade activa. Caso decidido ou resolvido.

Doutrina que dimana da decisão:

Carece de legitimidade para impugnar o despacho que aprovou a lista nominativa do pessoal do Hospital de Egas Moniz, na parte em que integrou certo médico em lugar de especialista de endocrinologia, aquele que noutra lista, publicada juntamente com a primeira, surge integrado como médico interno do mesmo Hospital, não tendo havido dela impugnação por sua parte.

Recurso n.º 17 682, em que são recorrentes Maria Manuela Silva Louro e outro e recorridos o Secretário de Estado da Saúde e outra. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Maria Manuela Silva Louro e António Machado Saraiva, ambos médicos, melhor identificados nos autos, vieram, por petição apresentada nos serviços da autoridade recorrida (25 de Maio de 1982), interpor recurso contencioso do despacho do Secretário de Estado da Saúde, de 21 de Janeiro de 1982 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 91, de 20 de Abril de 1982), que aprovou a lista nominativa do pessoal do Hospital de Egas Moniz, na parte em que através dela Marieta Filomena Inês Rebelo foi colocada numa das vagas da especialidade de endocrinologia do mesmo Hospital, arguindo aquele despacho de vício de violação de lei.

Com a remessa da petição de recurso a este Supremo Tribunal, a autoridade recorrida suscitou a questão da intempestividade da mesma, a qual foi porém desatendida por acórdão de 15 de Dezembro de 1983 (fls. 39-40).

Citada a recorrida particular (Marieta Rebelo), veio ela arguir a ilegitimidade passiva da autoridade recorrida, defendendo, quanto ao fundo do processo, a respectiva improcedência.

Alegaram depois os recorrentes, concluindo da seguinte forma: «1.ª Os recorrentes são endocrinologistas e exerciam a sua actividade no Hospital de Egas Moniz;

2.ª O mapa do quadro de pessoal previa, para esta especialidade, quatro lugares;

3.ª Um destes lugares foi, automaticamente, ocupado pelo Dr. Francisco José da Silva Gomes, nos termos da alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 513-U/71, de 27 de Dezembro;

4.ª Os outros três lugares deveriam ser providos por concurso, cuja realização era obrigatória, face à imposição dos artigos 15.º, n.º 1, e 16.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 414/71, de 27 de Setembro;

5.ª Concurso esse que, perante o artigo 2.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, e artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/80, era condição *sine qua non* para legalmente preencher as vagas do referido quadro;

6.ª A Sr.^a Dr.^a Marieta Filomena Inês Rebelo foi inscrita na lista nominativa aprovada pelo despacho recorrido e, consequentemente, provida em lugar do quadro sem que se abrisse e tivesse lugar o concurso legalmente imposto para tal efeito;

7.ª Daí que o provimento seja inexistente, mas, antes disso, o despacho recorrido seja anulável por enfermar do vício de violação de lei;

8.ª De facto, o despacho recorrido, ao conceder provimento à Sr.^a Dr.^a Marieta Rebelo, violou, simultânea e cumulativamente:

- a*) Os artigos 15.º, n.º 1, e 16.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 414/71, de 27 de Setembro;
- b*) O artigo 2.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho;
- c*) O artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/80, de 20 de Maio;
- d*) O artigo 3.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 513-U/79, de 17 de Dezembro.

E pediram, nessa base, a anulação do despacho contenciosamente impugnado.»

Por sua vez, a recorrida particular, Marieta Rebelo, concluiu do seguinte modo as suas alegações:

«1.ª A elaboração da lista nominativa do quadro do pessoal do Hospital de Egas Moniz é feita sem preenchimento de quaisquer formalidades, razão por que não pode considerar-se uma aprovação em sentido próprio; assim, o acto recorrido é a própria elaboração da lista nominativa e a entidade recorrida deveria ser o conselho de gerência do Hospital de Egas Moniz, pelo que se verifica ilegitimidade passiva;

2.ª Por força das disposições conjugadas da alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 513-U/79 e dos artigos 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 172/81, e verificados os requisitos habilitacionais exigidos, é não só legítima como necessária a integração da recorrida na vaga de especialista de endocrinologia do Hospital de Egas Moniz.

Nestes termos, deve o presente recurso ser rejeitado por ilegitimidade passiva ou, se assim se não entender, ser-lhe negado provimento, com todas as consequências legais, por inexistência de violação de lei que justifique a anulação do acto recorrido.»

Emitiu então o Ex.º Magistrado do Ministério Público o seu parecer (fl. 135.º), no qual, abonando-se no entendimento perfilhado no acórdão deste Supremo Tribunal tirado no recurso n.º 18 948, junto por fotocópia de fls. 109 e seguintes, e que versaria caso idêntico ao do presente, opinou no sentido da rejeição do recurso por ilegitimidade dos recorrentes.

Ouvidos os recorrentes e a autoridade recorrida sobre a questão assim suscitada e juntos aos autos vários documentos que não interessa agora detalhar, alegaram os recorrentes complementarmente a fls. 261 e seguintes, reiterando as suas anteriores posições, o mesmo fazendo a recorrida particular a fls. 267-270.

Em 9 de Dezembro de 1992 foi o processo redistribuído ao presente relator.

Cumpre decidir, começando pela fixação da matéria de facto relevante.

Por despacho do Secretário de Estado do Saúde, de 21 de Janeiro de 1982, foi aprovada e depois publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 91, de 20 de Abril de 1982, para produzir efeitos desde 1 de Novembro de 1980, a lista nominativa do pessoal do Hospital de Egas Moniz colocado no respectivo quadro aprovado pela Portaria n.º 770/80, de 2 de Outubro.

Nessa lista, para o pessoal médico de endocrinologia e para quatro lugares de especialista, foram providos, em 1.º lugar, Francisco José da Silva Gomes, em 2.º lugar, a recorrida particular (Marieta Rebelo), enquanto os 3.º e 4.º lugares se declaravam vagos (fls. 4 e seguintes dos autos).

No mesmo local veio também publicada «a lista nominativa dos médicos internos da especialidade e dos internos de policlínica, colocados neste Hospital, ao abrigo da Portaria n.º 760/73», nela figurando, na especialidade de endocrinologia, três lugares de interno da especialidade, o primeiro dos quais ocupado pelo ora recorrente António Machado Saraiva e o terceiro pela também ora recorrente Maria Manuela Silva Louro (fls. 9 e 10 dos autos).

Um dos lugares declarados vagos como especialista de endocrinologia na lista aprovada pelo despacho do Secretário de Estado da Saúde de 21 de Janeiro de 1982, acima referida, tinha sido já ocupado,

a esse tempo, por transferência, pela Dr.ª Maria Liliana Guerreiro (fl. 144 dos autos).

No recurso n.º 18 948, apenso aos autos para efeitos instrutórios, foi proferido o acórdão de fls. 75 e seguintes, de 17 de Abril de 1986, entretanto transitado em julgado, no qual foi julgado rejeitar por ilegitimidade da aí recorrente, Maria Virgínia Pereira de Sá Leão Domingues da Silva, o recurso contencioso por esta interposto do acto que, em idêntico segmento, vem questionado no presente recurso.

Vindo suscitadas as questões prévias da ilegitimidade da recorrente, pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público, e a da ilegitimidade passiva da autoridade recorrida — o Secretário de Estado da Saúde —, esta pela recorrida particular, Marieta Rebelo, importa começar por aquela primeira, já que ela vem situada no lado activo da relação processual, tendo a sua apreciação prioridade sobre a da ilegitimidade passiva, também suscitada, já que esta se situa no pólo oposto e presuppõe resolvida afirmativamente aquela primeira questão.

Como já se disse, a questão da ilegitimidade dos recorrentes vem sustentada em termos idênticos — o Ex.º Magistrado do Ministério Público limita-se a aderir ao entendimento perfilhado, sobre questão que diz similar, no acórdão deste Supremo Tribunal de 17 de Abril de 1986 — aos que neste aresto colheram aceitação e daí que haja necessidade de expor agora o essencial de semelhante decisão.

Também aí se encontrava impugnado o acto que constitui objecto do presente recurso contencioso, ainda que por recorrente diferente dos deste (e daí, aliás, a inexistência de caso julgado em relação a ele por parte do citado acórdão).

Só que, considerou-se naquele aresto, o interesse da então recorrente na anulação da integração da recorrida particular, *Marieta Rebelo*, num dos (4) lugares de *especialista de endocrinologia* do Hospital de Egas Moniz resultava de a mesma por essa via querer manter aberta uma das poucas vagas a que ela poderia concorrer na normal sequência da carreira que abraçava.

Mas, ponderou logo de seguida o acórdão que estamos seguindo, a verdade é que depois da integração da recorrida particular (Marieta Rebelo) num dos lugares (4), ainda ficaram por ocupar dois como especialista de endocrinologia, e daí que aquela integração por via da aludida lista nominativa não representasse, nessa parte, um obstáculo intransponível à pretensão da então recorrente de vir a ocupar um dos lugares de especialista daquela espécie, já que se mantinham ainda vagos dois lugares, os quais poderiam a qualquer momento ser postos a concurso.

E o mesmo aresto concluiu, nessa linha, que o interesse da mesma recorrente — e que ela pretendia satisfazer através do recurso — era *o de manter aberto o maior número de vagas*, com vista ao seu futuro acesso a qualquer delas, o que constituiria, acrescentava-se, um interesse meramente eventual e futuro, não compaginável com um interesse *directo*, que, a par de outros requisitos, se torna necessário preencher por banda do recorrente contencioso, nos termos do artigo 46.º do Regulamento deste Supremo Tribunal, para que fique assegurada a sua necessária *legitimidade activa*.

E daí que, nessa base, o mesmo acórdão, por inverificação no caso dessa legitimidade por parte da então recorrente, lhe tivesse, como já se disse, *rejeitado* o recurso.

Ora, pergunta-se, serão os termos de semelhante decisão susceptíveis de aplicação, *mutatis mutandis*, no presente recurso, conforme

pretende o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público e, nessa linha, conduzir à falta de legitimidade dos recorrentes?

Valendo, já o dissemos, a decisão contida naquele aresto o que vale a argumentação jurídica em que assenta, por ausência de caso julgado material em relação ao presente recurso, haveria, poderia pensar-se, que reapreciá-la nesta sede, para o efeito de ponderar da sua eventual procedência, julgando-se depois em conformidade.

Trata-se, porém, de tarefa desnecessária.

Na verdade, a situação de facto apurada no presente recurso é substancialmente diferente da que o referido acórdão considerou para base da sua decisão: neste último considerou-se haver ainda dois lugares vagos na especialidade de endocrinologia, enquanto no caso *sub judice* apenas sobrou uma vaga; por outro lado, naquele aresto estava-se na presença de um só recorrente, enquanto no presente recurso eles são dois para uma só vaga.

Daí que, mesmo na tese do referido aresto — a darem-se as respectivas considerações como fundadas, do que não cuidaremos agora —, seria muito duvidoso, pelo menos, que tivéssemos nessa base de concluir pela ilegitimidade dos recorrentes, já que o recurso visaria já não a manutenção do maior número de vagas mas antes a integração daqueles em lugares de especialista de endocrinologia, o que é diferente.

Isto não significa, porém, que a invocada *ilegitimidade activa* dos recorrentes não possa ser analisada a uma luz diferente, como irá ver-se de seguida, sob a qual semelhante excepção deverá proceder, como igualmente se concluirá.

Vejamos como e em que termos.

O despacho contenciosamente impugnado, despacho do Secretário de Estado da Saúde de 21 de Janeiro de 1982, recorde-se, aprovou a *lista nominativa do pessoal* do Hospital de Egas Moniz colocado nos lugares do quadro aprovado pela Portaria n.º 770/82, de 2 de Outubro (pessoal dirigente, pessoal médico, pessoal técnico superior de laboratório, pessoal técnico superior de farmácia, pessoal técnico, pessoal de enfermagem, pessoal do serviço social, pessoal técnico-profissional administrativo, pessoal operário e auxiliar e pessoal além do quadro).

Só que os recorrentes impugnam aquele despacho apenas no segmento em que o mesmo, dentro do *pessoal médico* e dentro dele na especialidade de *endocrinologia*, integrou nos quatro lugares aí previstos de *especialista* a recorrida particular, Marieta Rebelo.

E impugnaram tal acto, no segmento considerado, porque vêem nele um obstáculo ao seu direito, que invocam, de «concorrerem» a esse mesmo lugar, já que, segundo defendem, o concurso seria no caso a única forma legal de colocação no mesmo e não, como se fez através do acto recorrido, mediante *integração por lista nominativa*.

Só que, conforme resulta da matéria de facto mais acima exposta, no mesmo local da folha oficial onde vem publicada a aludida lista nominativa e logo em seguida a ela vem também publicada (v. fl. 9 dos autos) — e passa a transcrever-se — «a lista nominativa dos médicos internos da especialidade e dos internos de policlínica, colocados neste Hospital, ao abrigo da Portaria n.º 760/73».

Nesta lista nominativa, já se viu também, os ora recorrentes surgem integrados em dois lugares de internos da *especialidade* de endocrinologia.

Não interessando, neste momento, saber se essa lista nominativa foi aprovada ou não pelo mesmo acto agora impugnado, nem o regime jurídico ao abrigo do qual foi publicada, do que não há dúvida é que de tal aprovação resultou para os recorrentes a *definição da sua situação jurídico-funcional* perante a Administração, mais precisamente perante o serviço público que era o Hospital de Egas Moniz, pois que nele foram colocados como *internos da especialidade de endocrinologia*.

A haver, pois, violação dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos na respectiva carreira médica, ela só poderá ter resultado dos efeitos que na sua esfera jurídica produzia o acto de aprovação da lista que os colocou naqueles lugares de *internos da especialidade*.

É claro que tal lesão pode ter ocorrido porque, como os recorrentes invocam, deveriam ter sido admitidos a concurso para o lugar, de categoria superior, de *especialista de endocrinologia*, em que foi integrada, pela outra lista nominativa, a recorrida particular, Marieta Rebelo.

Mas semelhante lesão — e estamos, deve salientar-se, em domínio claramente hipotético — só surgiu porque os recorrentes foram colocados em categoria diferente, de *internos da especialidade*, pela outra lista.

A ofensa dos seus direitos ou interesses, a existir, e seja pois qual ela for, só poderá ser contenciosamente conhecida através da impugnação do *acto lesivo dos mesmos* e que foi, repete-se, aquele que os colocou no referido Hospital como *internos da especialidade*.

Daí que os recorrentes nenhum interesse tenham na impugnação do despacho do Secretário de Estado da Saúde de 21 de Janeiro de 1982, na parte em que o mesmo integrou a recorrida particular, Marieta Rebelo, num dos lugares de médico especialista de endocrinologia do quadro do Hospital de Egas Moniz, aprovado pela Portaria n.º 770/80, de 2 de Outubro.

Pois, a ser porventura anulado tal acto, no referido segmento, dando-se assim provimento ao presente recurso, que o tem por objecto, como já vimos — julgando-se assim procedente a argumentação dos recorrentes de no caso ser obrigatório o sistema de concurso —, a verdade é que continuava de pé a colocação dos mesmos como *médicos internos de endocrinologia* do mesmo Hospital, resultante da lista aprovada ao abrigo da Portaria n.º 760/73, de 3 de Novembro (regulamento do internato médico).

E se eles forem colocados como médicos internos do Hospital por acto que nessa parte se estabilizou na ordem jurídica, por não impugnado, não se pode, do mesmo passo, admitir-se a sua integração em categoria superior (médico especialista), já que ela iria pôr em causa aquele outro, o que não é de admitir, por se ter formado quanto a ele caso decidido ou resolvido.

Em conclusão, pois, os recorrentes não têm qualquer interesse na anulação do acto que impugnam, pois, mesmo a ser provido o respectivo recurso, continuariam com a situação jurídico-funcional que põem em causa, definida por acto que não impugnaram, e que assim se estabilizou na ordem jurídica (caso decidido ou resolvido).

Falece-lhes assim a necessária legitimidade activa (artigo 46.º, n.º 1, do Regulamento deste Supremo Tribunal).

Termos em que se rejeita o recurso.

Custas pelos recorrentes, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* (votou a conclusão) — *Manuel Nunes Ferreira*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Atenuantes. Graduação da pena.

Doutrina que dimana da decisão:

A valoração feita do quadro atenuativo do arguido em processo disciplinar pelo despacho punitivo é em principio insindivível pelo tribunal administrativo, salvo tendo havido no caso violação dos princípios gerais do agir administrativo (princípios da proporcionalidade, da imparcialidade, da justiça e da igualdade).

Recurso n.º 23 988, em que são recorrente Fernando Alves Gomes e recorrido o Secretário de Estado para os Assuntos Fiscais. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Fernando Alves Gomes, melhor identificado nos autos, veio recorrer para esta Secção do despacho de 3 de Março de 1986, do Secretário de Estado para os Assuntos Fiscais, que na sequência de procedimento disciplinar contra o mesmo instaurado, na sua qualidade de técnico tributário de 1.ª classe, ao tempo colocado na Repartição de Finanças de Espinho, o puniu com a pena de demissão, invocando vício de violação de lei.

Notificada a autoridade recorrida para responder, fê-lo da forma constante de fls. 17-18, concluindo pelo improvimento do recurso.

Alegou então o recorrente a fls. 27-29, formulando as seguintes conclusões:

«a) Omitindo diversas diligências essenciais e aceitando sem ponderação factos em si incongruentes, o processo disciplinar em que foi proferido o despacho recorrido fez incorrer este em erro sobre os pressupostos e gerador de vício de violação de lei;

b) Ao invocar múltiplas circunstâncias atenuantes sem depois lhes atribuir qualquer relevo, o relatório final em que se lavrou o mesmo despacho veio a determinar neste novo vício de violação de lei.»

Pediu a final — secundando o que já formulara na petição — a «revogação» do acto impugnado.

Contra-alegou a autoridade recorrida (fls. 32-33), mantendo o teor da resposta anteriormente formulada e concluindo pelo improvimento do recurso.

No seu parecer final, a fls. 45 v.º e 46, o Ex.º Magistrado do Ministério Público é de opinião que o recurso não merece provimento.

Isto não só porque não se vê que diligências essenciais tivessem sido, no caso, omitidas mas ainda resultarem suficientemente provados os factos imputados ao arguido e ora recorrente no processo disciplinar (cita, a esse respeito, vários depoimentos neste último prestados).

Finalmente, e quanto às circunstâncias levadas pelo instrutor ao seu relatório final e que, no entendimento do recorrente, não teriam sido relevadas na decisão punitiva, diz o mesmo ilustre magistrado que o instrutor se limitou a seguir à risca a letra do artigo 28.º do Estatuto Disciplinar de 1984, nomeadamente no que respeitava às características de personalidade do arguido.

Junto, entretanto, o processo de inquérito que servira de base ao processo disciplinar, formulou o recorrente as alegações complementares de fls. 50 e seguintes, onde se limitou, não obstante, a refutar os termos do acima referido parecer do Ministério Público.

Por sua vez, também contra-alegou complementarmente a autoridade recorrida (fls. 54-55), limitando-se a repetir as posições já expressas anteriormente, nada de novo acrescentando.

Colhida, entretanto, a informação de que no Tribunal de Instrução Criminal do Porto, sob o n.º 23 988, do 1.º Juízo, corria um processo-crime por factos relacionados com os que tinham estado na base do procedimento disciplinar contra o ora recorrente e da sua posterior punição pelo despacho impugnado, foi proferido por esta Secção o acórdão de fls. 73-73 v.º, onde, ponderando-se em que aquele se não opunha a que se aguardasse no presente recurso contencioso a decisão a proferir no processo-crime, e a que a pena de demissão poderia resultar daquela, nos termos do artigo 66.º do Código Penal, se determinou se oficiasse de novo àquele Tribunal de Instrução Criminal a pedir informação sobre o referido processo nele pendente.

Obtida depois a notícia de que no mesmo a instrução preparatória fora encerrada, proferiu esta Secção novo acórdão (fl. 84), onde se ordenou a suspensão do presente recurso por 120 dias, com base na consideração da utilidade que haveria de se conhecer à decisão final naquele outro tomada, posição esta depois renovada no acórdão de fl. 118, obtida que foi a informação de que no processo-crime fora deduzida pelo Ministério Público querela provisória.

Esgotado que se encontra o prazo fixado neste último acórdão para a suspensão do presente recurso (90 dias), haverá, agora, que decidir de novo na matéria, redistribuído que foi o processo ao presente relator (4 de Dezembro de 1992) e obtida a informação do próprio recorrente de que o aludido processo-crime tinha subido em recurso ao Tribunal da Relação do Porto do despacho de pronúncia nele proferido.

Assim, a primeira questão que importa decidir é a de saber se, na esteira do que este Supremo Tribunal já anteriormente entendeu no presente recurso, se deverá nele aguardar o desfecho do processo-crime ou se, pelo contrário, o mesmo dever,á independentemente disso, ser desde já apreciado.

Julga-se mais correcto este último caminho.

Na verdade, deve salientar-se não haver, no caso, na matéria agora apreciada da suspensão do presente recurso para o efeito de se aguardar a decisão do processo-crime, qualquer caso julgado formal resultante dos citados acórdãos de fls. 73, 84 e 118, que já tinham decidido nesse sentido.

É que não só as razões em que eles se fundaram eram de simples conveniência e não de verdadeira prejudicialidade como ainda se trata de meras suspensões de natureza temporária, as quais, esgotados que foram os respectivos prazos, não impedem — como no caso — que a questão de uma eventual nova suspensão possa ser julgada com inteira liberdade decisória.

Ora, a esse respeito, é mister ponderar que o procedimento disciplinar e o criminal são independentes, como é sabido, por cada um deles visar garantir valores qualitativamente diferentes: naquele primeiro estão em jogo regras que visam garantir o regular funcionamento de um serviço público, por forma a nele serem tomadas as melhores decisões do ponto de vista do interesse colectivo, enquanto no outro — no procedimento criminal — estão em jogo valores fundamentais da sociedade, cuja observância esta realiza através da cominação de penas para os comportamentos, que descreve, e que os violem.

É certo que as decisões judiciais tomadas neste último âmbito, ou seja, no domínio criminal, vinculam todas as autoridades (artigo 208.º, n.º 2, da Constituição) e, entre elas, as autoridades administrativas.

Mas isso não impõe que estas sobrestem nas suas decisões até que o juiz penal julgue de modo definitivo, mas apenas que das decisões respectivas, e quando for caso disso, tirem as necessárias ilações no domínio do procedimento disciplinar pelos mesmos factos.

Nada impede, pois, no aspecto considerado, que esta Secção, não obstante a pendência do aludido processo-crime, julgue o presente recurso contencioso, tanto mais tratando-se de recurso que nela pende há mais de seis anos (petição entrada em 6 de Junho de 1986).

E começa-se pelo apuramento da matéria de facto.

Com base em denúncia apresentada ao chefe da repartição de Finanças de Espinho pela firma «Castro e Silva, L.^{da}», de Silvado, da mesma localidade, de que terceiros tinham adquirido, a coberto de uma declaração modelo n.º 6, forjada em seu nome, material electrónico, que aquela nem sequer comercializava, para o efeito de assim se furtarem ao pagamento do correspondente imposto de transacções, foi instaurado, por despacho de 11 de Janeiro de 1985, do director de finanças distrital, processo de averiguações, o qual, transformado por despacho de 12 de Fevereiro de 1985, do respectivo director-geral em processo inquérito, levou à realização das diligências de fls. 48 a 180 do processo apenso (volume 2.º), findas as quais o respectivo instrutor elaborou o relatório de fls. 181-193, no qual concluiu com a proposta de que fosse instaurado procedimento disciplinar contra o ora recorrente, uma vez indiciar-se que este, no dia 20 de Novembro de 1984, tinha abusivamente apostado em quatro declarações modelo n.º 6 — forjadas em nome da firma «Castro e Silva, L.^{da}», facto do mesmo sabido — o selo branco da Repartição de Finanças de Espinho, onde se deslocara cerca das 8 horas daquele dia, o que permitira que através da declaração fotocopiada a fl. 8 fosse adquirido à firma «Souto, Guimarães e Oliveira, S. A. R. L.», do Porto, material electrónico sem liquidação de imposto de transacções no montante de 1 138 951\$, indiciando-se ainda que no dia 7 de Janeiro seguinte (1985) o ora recorrente, sem autorização do respectivo chefe, se tinha deslocado aos escritórios da referida firma «Castro e Silva, L.^{da}», e aí tinha pedido, no âmbito das suas funções, ao respectivo sócio, Manuel Moreira de Castro, que o assunto relacionado com a de-

claração modelo n.º 6 falsa — processada em nome da aludida firma — não fosse participado oficialmente.

Por despacho de 11 de Novembro de 1985, do director-geral das Contribuições e Impostos, concordante com semelhante proposta, foi decidido instaurar procedimento disciplinar ao ora recorrente, com base nos factos acima sumariamente descritos, tendo, em 20 de Novembro de 1985, sido deduzida a acusação de fls. 2 a 4 do volume 1.º do instrutor apenso, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, e que mais adiante se referirão se for caso disso, ou seja, se tal se tornar necessário à decisão sobre os vícios que o recorrente imputa ao despacho punitivo.

Apresentou então esta a sua defesa de fls. 17 a 24 do citado volume 1.º do instrutor, o que fez por excepção e impugnação, arrolando testemunhas e concluindo a final pelo arquivamento do processo disciplinar ou, em alternativa, pela aplicação de sanção mínima.

Ouvidas que foram estas testemunhas, elaborou o instrutor o seu relatório final a fls. 50-60 do local citado.

Aí, depois de ponderar a prova existente no processo disciplinar, deu como assente ter o ora recorrente falsificado as quatro declarações modelo n.º 6, nos termos já mencionados, do que resultou que, a coberto da que se encontra fotocopiada a fl. 8 do volume 2.º do instrutor, fossem adquiridas mercadorias sem liquidação do devido imposto de transacções no montante de 1 138 951\$, mais tarde pago através dos esforços desenvolvidos pelos serviço tributários.

Mais deu como assente ter o recorrente, no dia 7 de Janeiro de 1985, pedido ao sócio da firma «Castro e Silva, L.^{da}», Manuel Moreira de Castro, a cujo escritório se deslocara, no âmbito das suas funções, que o assunto relacionado com aquela última declaração modelo n.º 6 não fosse participado oficialmente.

Considerou, depois, o mesmo instrutor que os primeiros dos factos acabados de referir constituíam a infracção prevista no n.º 3 do artigo 3.º e na alínea f) do n.º 4 do do artigo 26.º, tudo do Estatuto Disciplinar de 1984, enquanto os últimos integravam violação dos deveres especiais estabelecidos na alínea a) do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 363/78, de 28 Novembro, e do artigo 2.º daquele Estatuto.

Seguidamente, para a primeira infracção, julgou verificarem-se várias agravantes especiais (produção efectiva de resultados prejudiciais para o serviço público, premeditação, conluio e acumulação de infracções), enquanto, para a outra, entendeu existirem as agravantes especiais do conluio e da acumulação de infracções.

Formulou então o instrutor, no seu relatório que estamos a descrever, os seguintes «considerandos»:

«Considerando que o arguido cumpriu no ano de 1985, com início em 23 de Abril, a pena de suspensão de 20 dias que lhe foi imposta em processo disciplinar (fl. 48);

Considerando que tendo as firmas lesadas apresentado participação desses factos na Polícia Judiciária (documento de fls. 61 e 79 do processo de inquérito), se encontra a correr seus termos o processo-crime n.º 4238/85 no 1.º Juízo de Instrução Criminal do Porto; e, embora,

Ponderando que o arguido é casado e tem 41 anos de idade;

Ponderando que tomou posse como aspirante estagiário do quadro da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos em 3 de Agosto de 1973;

Ponderando as boas classificações de serviço;

Ponderando que tem feito acesso na sua carreira profissional, sendo presentemente perito tributário de 2.^a classe e adjunto de chefe de repartição de finanças de 1.^a classe;

Ponderando que tem o curso geral dos liceus (5.^o ano), 2.^o ciclo;

Ponderando as declarações de fl. 33 dos autos, que afirmam sempre ter exercido as suas funções com capacidade, zelo e competência.»

E depois concluiu o mesmo instrutor o seu relatório — que se continua a seguir — com a proposta de ao ora recorrente, em acumulação nos termos do artigo 14.^o do Estatuto Disciplinar de 1984, ser aplicada a pena de demissão prevista na alínea f) do artigo 26.^o do mesmo diploma, o que, após informações concordantes de autoridades intermédias, obteve do Secretário de Estado para os Assuntos Fiscais o seu seguinte despacho, de 3 de Março de 1986 (fl. 62 do volume 1.^o do instrutor):

«Estando provadas as acusações contra o funcionário Fernando Alves Gomes, colocado na Repartição de Finanças de Estarreja, aplique-lhe a pena de demissão.»

Este despacho — que é o agora impugnado contenciosamente — foi notificado ao recorrente em 7 de Abril de 1986 (v. fl. 69 do aludido instrutor).

Passemos, agora, à apreciação dos vícios que lhe vêm assacados e desde logo o vício de violação de lei por erro nos pressupostos.

Nas conclusões da sua alegação de fls. 27 e seguintes dos autos (nas complementares de fls. 50-51 apenas se procura rebater o parecer final de fls. 45 v.^o e 46 do ilustre magistrado do Ministério Público, como se disse), o recorrente invoca terem-se omitido na instrução *diligências essenciais para o apuramento da verdade* (conclusão 1.^a daquela peça processual) quanto aos seguintes pontos (o aspecto da não suspensão do procedimento disciplinar por forma a não se aguardar a decisão do processo-crime, afluída na petição de recurso, não foi levado às conclusões, motivo por que não será considerado na apreciação subsequente):

Falta de apuramento da razão da divergência entre a data da guia de remessa fotocopiada a fl. 89 do volume 2.^o do instrutor — 23 de Novembro de 1984 — e a data na qual a falsificação imputada ao recorrente teve lugar — 20 de Novembro de 1984 —, pois que, se esta teve por objecto as declarações modelo n.^o 6 referidas naquela, não poderia ocorrer em data anterior à sua feitura.

A segunda diligência que se diz omitida na instrução do processo disciplinar refere-se à falta de apuramento da relação de parentesco entre Maria Lourenço Assis Arantes (identificada a fl. 166 do volume 2.^o do instrutor) e a filha, menor, desta e José Silva Riobom dos Santos (ali identificado a fl. 82) — este último participante da falsificação atribuída ao ora recorrente —, o que, segundo este, seria susceptível de pôr em dúvida o depoimento daquela Maria Lourenço na parte em que a mesma afirma ter o ora recorrente participado na falsificação das declarações modelo n.^o 6.

Entrando na apreciação do vício assim desenhado pelo recorrente, dir-se-á desde logo que o mesmo, quanto à sua qualificação jurídica, se integra no domínio das nulidades do artigo 42.^o do Estatuto Disciplinar de 1984, e não no erro sobre os pressupostos, como vem alegado, matéria aliás que não interessa aprofundar, por a mesma só relevar na hipótese — que se não verifica, como de seguida se demonstrará — de ter havido, nos pontos acima referidos, diligências

omitidas que fossem essenciais para o apuramento dos factos imputados ao recorrente.

Apreciemos, pois, tal questão.

Quanto ao primeiro ponto, julga-se que a divergência entre a data da emissão da guia de remessa, passada pela tipografia onde alguns elementos das declarações modelo n.^o 6 foram impressos, e a data da falsificação atribuída ao recorrente, aquela primeira a 23 de Novembro de 1984 e esta última a 20 de Novembro de 1984, não tem qualquer relevo, desinteressando apurar da sua razão, uma vez que o próprio sócio gerente da tipografia — Serafim Ribeiro Monteiro (v. fl. 91 do volume 2.^o do instrutor) — admite ter a impressão sido efectuada (do cabeçalho e dos elementos de identificação da firma em causa) nas suas oficinas e as declarações entregues ao José Silva Riobom dos Santos, e isso é tanto quanto basta para se poder admitir a possibilidade material da falsificação por parte do recorrente.

Não se vislumbra, pois, a necessidade da realização de qualquer diligência no aspecto agora em causa.

É o mesmo se diga quanto ao outro, que o recorrente pretende também ver esclarecido.

A relação de parentesco entre a Maria Lourenço e filha e o José Silva Riobom dos Santos não tem qualquer relação com os factos por que o recorrente foi punido.

Seja ela qual for, a presença de Maria Lourenço na altura em que o recorrente se deslocou à Repartição de Finanças para apor abusivamente o selo branco da mesma Repartição nas declarações modelo n.^o 6 fica sempre de pé.

Conclui-se assim, nesta parte, contrariamente ao defendido pelo recorrente, não ter havido omissão de qualquer diligência essencial para o apuramento da verdade, im procedendo o correspondente vício.

Alega ainda o recorrente não resultar provado no processo disciplinar, contrariamente ao que se aceitou no despacho punitivo, ter sido ele quem após abusivamente o selo branco da Repartição de Finanças nas declarações modelo n.^o 6, com vista à sua autenticação, o que viciaria aquele despacho — e aqui já se mostra correcta a qualificação que do vício vem feita pelo recorrente — de erro nos pressupostos.

Vejamos.

Sendo fora de dúvida que todas as testemunhas arroladas pelo recorrente prestaram apenas depoimentos abonatórios da sua pessoa, resulta que o convencimento quanto à prática pelo mesmo dos aludidos factos só poderá basear-se nas diligências efectuadas oficiosamente pelo instrutor do processo disciplinar.

Ora, tal prova resulta das declarações concordes do José Silva Riobom dos Santos, a fls. 95-97 do volume 2.^o do instrutor, e da Maria Lourenço, a fls. 166-168, os quais se encontravam com o recorrente quando este, de noite, foi à Repartição de Finanças de Espinho a fim de aí colocar o selo branco da Repartição nas declarações modelo n.^o 6.

E o recorrente não avança qualquer razão para que esses declarantes — a não serem exactos os factos que por eles relatados e que lhe são atribuídos — apresentassem a versão dos factos que resulta do processo disciplinar.

Por outro lado, das declarações do Riobom, é preciso não esquecer, resultou que este, do mesmo passo, reconheceu a sua própria actuação no processo de falsificação das declarações modelo n.^o 6, prejudi-

cando-se, o que aumenta ou faz aumentar a credibilidade das respectivas declarações.

Finalmente, não é aceitável que o recorrente, admitindo como admite ter solicitado ao gerente da firma «Castro e Silva, L.^{da}», que não participasse oficialmente o caso, o fizesse para tentar encobrir uma actuação que não fosse sua, pois, sendo adjunto do chefe de Repartição de Finanças de Espinho, não desconhecia que, em semelhante comportamento, punha em risco a sua própria carreira profissional.

Todos estes elementos convencem, pois, ter o recorrente apostado o selo branco nas quatro declarações modelo n.º 6, por não haver qualquer dúvida razoável a esse respeito.

Improcede assim, também, o invocado vício de erro nos pressupostos.

Finalmente alega o recorrente vício de violação de lei por, no seu entender, o relatório do processo disciplinar — e, conseqüentemente, o despacho recorrido ao com ele concordar — não ter ponderado as circunstâncias atenuantes que no mesmo foram aceites em seu favor, pois, como diz o próprio recorrente, «não se descortina o resultado da ponderação de todos esses factores».

Apreciemos.

No relatório final do instrutor, depois de se fazer o enquadramento jurídico-disciplinar dos factos apurados — os dos seus artigos 1.º a 10.º, infracção punida nos termos da alínea f) do n.º 4 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar de 1984, e os dos artigos 11.º e 12.º, violação dos deveres especiais da alínea a) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 363/78, de 29 de Novembro, e do dever de lealdade previsto no artigo 3.º, n.º 8, daquele Estatuto —, considerou-se não se verificarem, no caso, quaisquer circunstâncias atenuantes especiais do artigo 29.º do Estatuto Disciplinar, verificando-se porém, quanto à primeira infracção, as agravantes especiais do seu artigo 36.º (produção de resultados prejudiciais, premeditação, conluio e acumulação de infracções) e, quanto à segunda infracção, as também agravantes especiais daquele artigo 29.º, do conluio e da acumulação de infracções.

Depois, o mesmo relatório final do instrutor, sob a forma de «considerando» e «ponderando», passou a descrever várias circunstâncias — mais acima expostas na matéria de facto dada como assente no presente recurso —, a maioria delas tendo em conta o passado profissional do recorrente, a sua personalidade e a sua situação familiar.

Poderá assim dizer-se que a proposta do instrutor, ao concluir seguidamente pela aplicação ao recorrente da pena estabelecida na alínea f) do n.º 4 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, «não ponderou» — como alega o recorrente — as aludidas circunstâncias?

A resposta a semelhante questão pressupõe que se fixe primeiro o que pretende o recorrente significar através da sua afirmação, quando diz que tais circunstâncias «não foram ponderadas».

Julgamos que o faz no sentido de se não ter atribuído às mesmas o valor *atenuativo da culpa do recorrente que delas resultava*, porque se tal tivesse acontecido, a pena disciplinar aplicada não seria a que foi — demissão —, mas outra porventura mais leve.

Na verdade, se o recorrente não discute o enquadramento jurídico-disciplinar dos factos e se, no aspecto agora referido, apenas põe em causa a não consideração de determinado *quadro atenuativo* que formalmente consta da proposta do instrutor, no seu relatório

final, isso só pode significar que o recorrente formula um juízo de incompatibilidade entre aquele quadro atenuativo e a concreta pena que lhe foi aplicada.

Discute, pois, por outras palavras, a *medida* de tal pena disciplinar.

Só que a Administração, nesse domínio, não faz as suas escolhas em obediência a ponderações prefixadas na lei, antes decide livremente apenas limitada pela necessidade de, em cada caso, ter sempre de considerar todos os elementos relevantes para o efeito e que a lei aponta no artigo 28.º do Estatuto Disciplinar.

Mas na graduação relativa de tais elementos a Administração move-se livremente por forma a escolher em cada caso a punição mais de acordo com a concreta finalidade de interesse público do procedimento disciplinar, o qual é o de reconduzir a actividade funcional do funcionário ou agente faltoso à prossecução da finalidade pública do serviço em que se integra.

É claro que nas suas decisões em tal domínio a Administração, bom é não esquecer, se encontra *vinculada* a todos os princípios gerais aplicáveis ao agir administrativo, como os princípios da proporcionalidade, da imparcialidade, da justiça e da igualdade.

Significa tudo isto que o tribunal administrativo não se pode substituir à Administração — fora dos aspectos vinculados acabados de referir e que, no caso, não foram suscitados pelo recorrente — na sua graduação, não podendo conseqüentemente sindicá-la os correspondentes juízos feitos pela mesma.

E daí que também não possa, no caso *sub judice*, discutir o valor atenuativo e a sua possível incidência na medida concreta da pena, das circunstâncias constantes do relatório final do instrutor e que mais acima se deixaram referidos.

Aliás, neste sentido, e tirando alguma particularidade de formulação, não coincidente com o acima exposto, é a jurisprudência deste Supremo Tribunal (v., por todos, os acórdãos de 26 de Junho de 1990, recurso n.º 26 711, de 2 de Outubro de 1990, recurso n.º 28 287, e de 19 de Março de 1991, recurso n.º 28 058).

Improcede, assim, igualmente, o apontado vício de violação de lei.

Termos em que se decide negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 25 000\$ e a procuradoria de 12 000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *Artur Joaquim de Faria Maurício* — *Manuel Nunes Ferreira*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Execução de acórdão. Causa legítima de inexecução. Impossibilidade.

Doutrina que dimana da decisão:

A impossibilidade que constitui causa legítima de inexecução das sentenças dos tribunais administrativos [...] «Não se confunde [...] com a dificuldade ou com a onerosidade da prestação que se haja de realizar: só pode ter-se por impossível aquela a que em absoluto se oponha um impedimento irremovível.»

Recurso n.º 25 294-A, em que são recorrente José Manuel de Oliveira Monteiro e recorrido o almirante Chefe do Estado-Maior da Armada. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

João Manuel de Oliveira Monteiro, com os sinais dos autos, requer seja declarada a inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão de 17 de Março de 1992, proferido pela 2.ª Subsecção da 1.ª Secção deste Supremo Tribunal e confirmado por acórdão do pleno da Secção, transitado em julgado, que anulou os actos contidos nas portarias de 22 de Junho de 1987, emitidas pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, que promovia ao posto de capitão-de-mar-e-guerra os oficiais Adriano Manuel de Sousa Beça Gil e Artur Junqueiro Sarmento.

Alegou nos seguintes, sintetizados, termos:

1) Por acórdão de 17 de Março de 1992 foi confirmado o acórdão de 17 de Outubro de 1989, anulando os actos recorridos, contidos nas portarias de 22 de Junho de 1987, do Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), que promoveu ao posto de capitão-de-mar-e-guerra dois oficiais mais modernos que o recorrente na lista de antiguidades, Adriano Manuel de Sousa Beça Gil e Artur Junqueiro Sarmento;

2) O recurso encontra-se findo por transitada em julgado a decisão exequenda;

3) O requerente pretende que, em cumprimento da decisão judicial, seja reposta a legalidade violada, para o que apresentou requerimento ao CEMA em 22 de Outubro de 1992;

3) Não existe impossibilidade de execução nem se verifica prejuízo para o interesse público no cumprimento da decisão;

4) Decorrido o prazo mencionado no artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, a autoridade requerida não deu cumprimento à decisão judicial.

Ouvida a entidade requerida, disse, concluindo:

1) Verifica-se impossibilidade material de execução do duto acórdão de 17 de Março de 1992, em termos de prática da formalidade omitida;

2) Verifica-se igualmente impossibilidade estrutural ou de fundo, em termos de funcionamento da pirâmide hierárquica militar.

Replicando, o requerente contradiz, de plano, a invocada impossibilidade material de cumprimento do acórdão.

O digno procurador-geral-adjunto conclui o seu duto parecer, afirmando não se verificarem as situações excepcionais de impossibilidade e de grave prejuízo para o interesse público, que tornam lícita a inexecução do julgado, previstas no artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Com vistos legais, cumpre decidir.

Nos termos do disposto no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho:

1 — A sentença deve ser integralmente executada dentro do prazo de 60 dias a contar da apresentação do requerimento a que se refere o n.º 1 do artigo anterior, salvo ocorrência de causa legítima de inexecução.

2 — Só constituem causa legítima de inexecução a impossibilidade e o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da sentença.

Escreve o Prof. Freitas do Amaral, em *Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, firmando doutrina que este Supremo Tribunal tem frequentemente acolhido e que encontrou expressão legislativa nas normas supratranscritas, que a impossibilidade que constitui causa legítima de inexecução das sentenças dos tribunais administrativos [...] «Não se confunde [...] com a dificuldade ou com a onerosidade da prestação que se haja de realizar: só pode ter-se por impossível aquela a que em absoluto se oponha um impedimento irremovível.» (cf. p. 162).

Para que a autoridade pública, que tem o dever de dar cumprimento integral à sentença, possa eximir-se do seu cumprimento com o fundamento em impossibilidade tem, pois, de alegar e provar encontrar-se numa situação de impossibilidade absoluta, *perante um obstáculo irremovível*, como disse o referido autor.

O acórdão exequendo anulou os actos contidos nas portarias referidas por acta da reunião do Conselho de Classe de Oficiais, em que se procedeu ao escalonamento dos oficiais nela apreciados, não se ter dado cumprimento ao disposto na norma 16.ª da Portaria n.º 253/85, de 7 de Maio, que impunha que dela contassem «os aspectos relevantes que estiveram presentes na apreciação e discussão dos officias presentes à escolha e que conduziram ao resultado da votação».

A autoridade requerida não discute, nem, aliás, se divisava razão para discutir, a possibilidade material abstracta do cumprimento do acórdão que anulou os actos contidos nas portarias já referidas, por incumprimento de formalidade essencial. Alega, sim, por um lado, que não havendo qualquer registo de donde tais elementos constem e decorridos que são cerca de seis anos, perdeu-se a memória deles, tornando-se impossível a sua reconstituição, e, por outro, ser impossível isolar e alterar a posição de um oficial na pirâmide hierárquica, sem arrastar atrás toda a estrutura e ocasionar o caos, decorrendo daí um juízo necessário de impossibilidade de cumprimento do acórdão e um grave prejuízo para o interesse público.

Mas não tem razão a autoridade recorrida.

Com efeito, a primeira circunstância alegada não integra o conceito de impossibilidade absoluta de cumprimento, como acima ficou explicitado, e a segunda é manifestamente impertinente.

Em primeiro lugar, se é certo que, abstractamente, o cumprimento de uma sentença que anula um acto por vício de forma pode consistir na prática de acto idêntico expurgado do vício que o inquinava e que determinou a anulação, nas circunstâncias concretas de execução bem pode acontecer que a execução integral exija a prática de outros actos ou operações.

A execução integral das decisões anulatórias, quer o tenha sido por vícios formais ou substanciais, exige sempre que se atinja o fim do dever de executar que cumpre à Administração, que é, em última análise, a reintegração da ordem jurídica violada e a satisfação do

direito ou interesse do particular lesado, reconstituindo a situação que existira se não fora a lesão.

Se pela via da expurgação do vício de forma a Administração não atinge o fim da execução ou não pode desobrigar-se do seu dever de executar a sentença, tem de procurar fazê-lo por outros meios ou por outras vias.

No caso, alegou a autoridade requerida estar impossibilitada, agora, de determinar a inscrição na acta dos «aspectos relevantes que estiveram presentes na apreciação e discussão dos oficiais presentes à escolha, e que conduziram ao resultado da votação», por à data não ter havido registo e deles se ter perdido memória.

Mas, por um lado, nem a afirmação está comprovada nem a justificação é suficiente, e, por outro, admitida que pudesse ser a sua veracidade, não estava por isso excluída a possibilidade de cumprimento do acórdão, determinado-se a prática de outros actos ou operações que permitam não já refazer a acta, mas repor a legalidade violada, nos termos definidos no acórdão exequendo, que é o que é exigido.

Quanto à alegação de a execução do julgado poder importar alterações na estrutura piramidal hierárquica militar, criando o caos, trata-se de um simples argumento, que não de situações factuais reais ou normalmente previsíveis, formulado na base de óbvias conjecturas irrelevantes.

Nem, aliás, a execução do acórdão exequendo impõe directa ou indirectamente a assunção de qualquer actuação da Administração que implique alteração na pirâmide hierárquica militar, até porque não chegou a emitir pronúncia sobre os vícios de mérito que o requerente atribuía aos actos impugnados.

Por tudo o exposto.

Considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, não existir causa legítima de inexecução do acórdão em causa, devendo a Administração e o requerente, no prazo de oito dias, dizer quais os actos e operações em que a execução deverá consistir e indicar o prazo necessário para a sua prática.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *Guilherme da Fonseca*. — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Carreira diplomática. Concurso de promoção. Inconstitucionalidade orgânica. Fundamentação de facto.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O Decreto-Lei n.º 146/90, de 8 de Maio, confinando-se dentro dos limites da autorização legislativa conferida ao Governo pela Lei n.º 2/88, de 26 de Janeiro, não enferma de inconstitucionalidade.*
- 2 — *Não está fundamentado de facto o despacho que homologa deliberação classificativa, para a promoção a categoria de ministro plenipotenciário de 2.ª classe, que se limita a enunciar os critérios valorativos utilizados, de forma vaga e genérica, e a atribuir uma notação global a cada candidato.*

Recurso n.º 28 912, em que são recorrente Fernando José Rodrigues Ramos Machado e recorrido o Ministro dos Negócios Estrangeiros. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Fernando José Rodrigues Ramos Machado, com os sinais dos autos, recorre do despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros de 9 de Julho de 1990, que homologou a lista de graduação para a promoção à categoria de ministro plenipotenciário de 2.ª classe, adiante melhor identificado, pedindo a sua anulação, com fundamento em vícios de violação de lei e de forma.

Respondeu a autoridade recorrida, sustentando que o recurso não merece provimento.

Citados os contra-interessados referidos na petição, não houve contestações.

Nas suas alegações, o recorrente conclui nos seguintes termos:

- 1) O despacho ministerial de 9 de Julho de 1990, que homologou as listas de graduação para promoção a ministro plenipotenciário de 2.ª classe, enferma de vício de forma, por falta de fundamentação, decorrente do facto de esta ser inexistente no próprio acto ou traduzir-se na adopção pelo júri de fundamentos que, por obscuridade e insuficiência, não esclarecem a motivação do acto;
- 2) O mesmo acto também enferma de vício de forma ou vício de processo — por omissão de formalidade essencial — pela não enunciação dos concretos elementos de facto e dos critérios valorativos objectivos de ponderação quantitativa dos factores ou elementos de apreciação utilizados pelo júri na sua decisão;
- 3) Foram assim violados o artigo 268.º, n.º 3, da Constituição e o n.º 1 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Em contra-alegações, a autoridade recorrida mantém que o despacho impugnado não enferma dos vícios que o recorrente lhe atribui.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emite duto parecer, em que sustenta que os Decretos-Leis n.ºs 34-A/89 e 146/90 não enfermam de inconstitucionalidade orgânica face à redacção do artigo 168.º, n.º 1, alínea *u*), da Constituição da República Portuguesa, introduzida pela revisão de 1982 e mantida na alínea *v*) do mesmo artigo e número pela revisão de 1989; o recurso merecerá, no entanto, provimento por se verificar no acto recorrido o invocado vício de falta de fundamentação.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A — Pelo Despacho, ministerial, n.º 6/MNE/90, de 22 de Maio, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 6 de Junho de 1990,

foi aberto concurso de promoção para preenchimento, entre outras, de seis vagas de ministro plenipotenciário de 2.^a classe.

B) Em 8 de Junho de 1990, o júri nomeado para aquele concurso aprovava e tornava pública a lista provisória, onde o recorrente figurava.

C) Convertida a referida lista em definitiva, foi ela homologada por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros de 9 de Julho de 1990, ora impugnado, constando o recorrente em 45.^o lugar.

D) Da acta n.^o 3 do júri, datada de 6 de Julho de 1990, consta, na parte que interessa, o seguinte:

«3 — Avaliados globalmente, em relação a cada um dos funcionários constantes das listas definitivas de funcionários com condições de promoção à categoria de ministro plenipotenciário de 2.^a classe, as suas antiguidades na categoria actual e no serviço diplomático, os cargos exercidos ao longo da carreira, o mérito desempenhado no desempenho desses cargos, os serviços prestados ao País e as qualidades evidenciadas para o desempenho das funções próprias da categoria de ministro plenipotenciário de 2.^a classe, deliberou o júri, por unanimidade de votos, atribuir a cada um dos funcionários a classificação final que a seguir se refere, decidir que, em igualdade de classificação, é condição de preferência a antiguidade na categoria actual e, conseqüentemente, graduar todos os funcionários referidos de acordo com a ordem que segue:

[...]

45.^o Fernando José Rodrigues Ramos Machado — 10,2.»

A questão de inconstitucionalidade orgânico-formal dos Decretos-Leis n.^{os} 34-A/89 e 146/90, suscitada pelo recorrente nos artigos 32.^o e 37.^o da petição, foi já desenvolvidamente tratada no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 7 de Julho de 1992, processo n.^o 28 630.

A tese então defendida merece inteiro acolhimento, pelo que seguiremos de perto o que nesse aresto se decidiu.

Pela Lei n.^o 105/88, de 31 de Agosto, a Assembleia da República autorizou o Governo a legislar sobre o regime e estrutura da carreira diplomática, designadamente quanto à selecção e recrutamento, classificações de serviço, sistemas de promoção e graduação na categoria de embaixador; visava-se expressamente «uma disciplina própria e adequada à sua natureza específica, exceptuando-a do disposto nos Decretos-Leis n.^{os} 44/84, de 3 de Fevereiro, e 248/85, de 15 de Julho».

Anteriormente, publicara o Governo, no uso de autorização legislativa concedida nos termos do artigo 16.^o, alínea i), da Lei n.^o 2/88, de 26 de Janeiro, o Decreto-Lei n.^o 498/88, de 30 de Dezembro, que estabeleceu «os princípios gerais a que deverá obedecer o regime de recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da Administração Pública» (artigo 1.^o; no artigo 3.^o, n.^o 2, previa-se, porém, que o regime de recrutamento e selecção do pessoal da carreira diplomática obedecesse a processo de concurso próprio).

O Decreto-Lei n.^o 34-A/89 foi, no entanto, publicado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.^o 105/88.

Ali se consagrou que à carreira diplomática não era aplicável o disposto nos Decretos-Leis n.^{os} 44/84 e 248/85 (artigo 17.^o).

No artigo 11.^o, n.^o 4, do mesmo diploma estabelece-se que a promoção para as categorias de ministro plenipotenciário de 1.^a classe e de 2.^a classe e de embaixador era feita pelo Ministro dos Negócios

Estrangeiros com base na livre apreciação do mérito dos serviços prestados.

Como se revela pelo documento de fl. 24, foi posta em causa pelo Tribunal de Contas a constitucionalidade da Lei, de autorização, n.^o 105/88 e do Decreto-Lei n.^o 34-A/89, no primeiro caso, por se tratar de uma autorização genérica que não definia o objecto e critério da disciplina legislativa a estabelecer, o que logo acarretaria a inconstitucionalidade do diploma autorizado, e, no segundo caso, por o artigo 11.^o, n.^o 4, exceder o que se continha na Lei n.^o 105/88, no ponto em que esta não autorizaria a dispensa de concurso nem o afastamento de um sistema de graduação.

O Decreto-Lei n.^o 146/90 surge neste contexto como uma resposta ao questionamento que era feito à constitucionalidade dos citados diplomas.

Este decreto-lei, que expressamente revoga o artigo 11.^o, n.^o 4, do Decreto-Lei n.^o 34-A/89, de 31 de Janeiro, não é, porém, publicado no uso da mesma autorização legislativa, mas ao abrigo do artigo 3.^o, n.^o 2, do Decreto-Lei n.^o 498/88 — este baseado no artigo 16.^o da Lei n.^o 2/88 —, o que logo põe em crise a inconstitucionalidade invocada pelo recorrente.

Ora, o regime jurídico das promoções para os lugares de topo da hierarquia da carreira diplomática então redefinido, com a instituição de um sistema de avaliação curricular, o estabelecimento dos pressupostos e das regras atendíveis em tal avaliação, a determinação de uma graduação em mérito relativo por um júri independente e imparcial, «sem dúvida que se contém nos limites traçados pela Lei, de autorização, n.^o 2/88, contendo-se ainda os limites do desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais do regime jurídico de recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da Administração Pública, que se encontram plasmados no Decreto-Lei n.^o 498/88, de 30 de Dezembro» (citado acórdão de 7 de Julho de 1992).

De resto, o Decreto-Lei n.^o 146/90 foi publicado no uso da competência própria do Governo [artigo 201.^o, n.^o 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa].

Estamos, assim, no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República [artigo 168.^o, n.^o 1, alínea v), da Constituição da República Portuguesa] e esta reserva de competência «não proíbe que o Governo estabeleça por via legislativa, num quadro de regime especial e no desenvolvimento da legislação delegada em que se fixam as bases e os princípios gerais a que se deve subordinar o estatuto da função pública, a disciplina de situações particularizadas e concretizadas». (Acórdão n.^o 142/85, de 30 de Julho, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 6.^o vol., p. 81).

Não se verifica, assim, a invocada inconstitucionalidade.

Apesar de autonomizar dois vícios de forma, nas conclusões das suas alegações o que, na verdade, o recorrente invoca é apenas a falta de fundamentação do despacho.

Com efeito, ao aludir à «não enunciação dos concretos elementos de facto e dos critérios valorativos objectivos de ponderação quantitativa dos factores ou elementos de apreciação utilizados pelo júri», o recorrente continua a mover-se no âmbito da motivação do decidido — a falta daqueles elementos acaba por respeitar à fundamentação do acto recorrido.

Que esta é insuficiente afigura-se manifesto, como se passa a demonstrar.

A fundamentação dos actos administrativos é um imperativo constitucional (artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa), concretizado na legislação ordinária no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

O esclarecimento da motivação concreta do decidido para um destinatário normal, colocado na situação em que se encontra o destinatário da do acto em causa, obtém-se através dos fundamentos de facto e de direito enunciados, directa ou indirectamente, no acto administrativo.

No que concerne à fundamentação de facto — que é a que ora se discute —, as razões enunciadas têm de ser definitivas de forma suficientemente particularizada e consubstanciada em *factos*, precisos e claros.

Não pode aceitar-se — e a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo não o aceita — que a fundamentação de facto se traduza em juízos genéricos e vagos ou fórmulas conclusivas que não dão a conhecer o verdadeiro suporte circunstancial em que assentam (cf., entre muitos outros, o acórdão do pleno de 24 de Janeiro de 1991, processo n.º 25 569).

Ora, no caso, a classificação e graduação do recorrente é justificada com a mera enunciação dos critérios, já de si extremamente genéricos (alguns deles não são mais do que a reprodução dos termos utilizados no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 146/90), a que o júri atendeu na deliberação que o acto recorrido homologou.

Dizer-se que a avaliação resultou da ponderação do «mérito demonstrado no desempenho das funções próprias da categoria de ministro plenipotenciário de 2.ª classe», dos «serviços prestados ao País», sem concomitantemente se enunciar, ainda que de forma sucinta, os elementos concretos do currículo do candidato que mereceram a valoração, positiva ou negativa, do júri, não permite que o interessado se aperceba das razões concretas que motivaram o resultado da avaliação.

Tal forma de fundamentação parece até contraditória com o rigor numérico da classificação atribuída que, descendo à minúcia das décimas (no caso do recorrente, 10,2), legitima a dúvida sobre se não terão sido utilizados factores de ponderação mais precisos que se mantiveram ocultos — e mal — para o exterior.

É certo que a classificação dos candidatos envolve a formulação de juízos de mérito, cujo acerto, segundo correntes doutrinárias e jurisprudência dominantes, não pode ser sindicado pelos tribunais.

O que já não se compreende é partir daqui para se defender uma tese «minimalista» acerca da fundamentação dos actos administrativos que envolvem esses juízos.

Na verdade, a exigência constitucional de fundamentação não está ligada a certos tipos de actos administrativos (basta que afectem direitos ou interesses legalmente protegidos) nem, muito menos, à amplitude do controlo jurisdicional a que eles possam estar sujeitos; e o mesmo se dirá da repetida afirmação jurisprudencial da relatividade do conceito de fundamentação, com o que apenas se quer significar a necessidade da ponderação das circunstâncias concretas de cada caso, sem nunca se pôr em causa o direito de o administrado conhecer as razões de facto da decisão que o afecta.

Aliar-se a limitação de um «controlo do acto com a aceitação de uma fundamentação em termos genéricos acaba, de resto, por com-

prometer gravemente a tutela jurisdicional efectiva dos direitos dos cidadãos.

A sua hipotética justificação — de que é exemplo a posição assumida nestes autos pela autoridade recorrida — revela ainda o equívoco de se entender que a fundamentação de facto melhor concretizada (ou simplesmente concretizada) se tornaria inútil pela invocada impossibilidade do controlo jurisdicional dos juízos de mérito.

Na verdade, esquece-se, por um lado, que a fundamentação de qualquer acto administrativo visa também assegurar a observância dos princípios da legalidade, da justiça e da imparcialidade, pela exposição das conclusões «de um processo lógico, coerente e sensato e resultado de um exame sério e imparcial dos factos e das disposições legais a considerar em cada caso» (acórdão de 4 de Março de 1987, in *Apêndices* . . ., p. 1095), e, por outro, que é através dela — ou fundamentalmente através dela — que o administrado pode apreciar a conformidade ou desconformidade legal do acto administrativo no domínio da mera constatação factual que ele supõe e se insere no âmbito de poderes estritamente vinculados.

Em suma, e sem necessidade de outras considerações, o acto recorrido enferma de vício de forma, por fundamentação deficiente.

Consequentemente, e em conclusão, acordam em conceder provimento ao recurso e anulam o despacho impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira* — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Pensão por serviços excepcionais e relevantes. Diminuição da pensão. Recurso contencioso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Os actos da administração da Caixa Geral de Depósitos que diminuam o montante das pensões por serviços excepcionais e relevantes não são actos definitivos e executórios e daí que não sejam contenciosamente impugnáveis.*
- 2 — *De acordo com o artigo 108.º-A do Estatuto da Aposentação e artigo 54.º-A do Decreto-Lei n.º 142/73, acrescentados pelo Decreto-Lei n.º 214/83, as deliberações da administração da Caixa ou por delegação sua que diminuam o valor de pensões estão sujeitas a recurso hierárquico necessário para o conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos.*
- 3 — *Só esse recurso hierárquico necessário alcança a decisão administrativa final, com as características de definitividade e executoriedade.*

Recurso n.º 29 152, em que são recorrente Fernando Luís Banha Soares Carracha e recorrida a direcção da Caixa Nacional de Previdência. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — a) Fernando Luís Banha Soares Carracha, residente na Rua de João Soares, 135, 2.º, direito, Parede, interpôs recurso contencioso de anulação do acto administrativo praticado pela direcção da Caixa Nacional de Previdência, que não atendeu o recurso hierárquico necessário para o conselho de administração da Caixa Nacional de Previdência, interposto nos termos do disposto no artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 24 046, de 21 de Junho de 1934, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 214/83, de 25 de Maio, do acto que lhe foi notificado pelo documento de fl. 35, que lhe reduziu o montante da pensão por serviços relevantes e excepcionais;

b) O Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa rejeitou o recurso assim interposto, por manifesta ilegalidade, dado que no seu entendimento o acto recorrido não é verticalmente definitivo;

c) Dessa decisão vem agora o presente recurso em cujas alegações se conclui:

«1) Em virtude da delegação de competência operada em 9 de Dezembro de 1989, a entidade competente para apreciar os recursos interpostos com base no artigo 108.º-A do Estatuto da Aposentação é a direcção da Caixa Nacional de Previdência;

2) O requerimento interposto pelo ora recorrente em 24 de Janeiro de 1989 deve ser entendido como mera petição de recurso hierárquico;

3) Esse recurso foi interposto para a entidade que ao momento detinha a competência para o apreciar e proferir a decisão final;

4) Pelo que a direcção da Caixa Nacional de Previdência é parte legítima no presente recurso.»;

d) A Caixa Geral de Depósitos, nas contra-alegações de fl. 45, limita-se a referir que «a douta sentença ora recorrida, ao rejeitar o recurso interposto pelo recorrente, fez uma correcta interpretação e aplicação da lei, pelo que não merece qualquer censura».

A mesma opinião expressa o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no douto parecer de fl. 55.

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

II — a) Com interesse para a decisão da causa, temos como fixados e provados os seguintes factos:

1) Pelo Despacho conjunto n.º 76-44/87-XL, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 239, de 17 de Outubro de 1987, foi concedida ao recorrente uma pensão, por actos e assinalados serviços prestados à Pátria, de quantitativo que lhe competir nos termos dos artigos 28.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 404/82, de 24 de Setembro, com a redacção dada pelo artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 140/87, de 20 de Março (cf. fl. 24 do processo instrutor);

2) Por despacho de 25 de Novembro de 1987 da administração da Caixa Geral de Depósitos, por delegação do respectivo conselho de administração, foi-lhe fixada a pensão mensal de 82 551\$ (cf. fl. 27 do processo instrutor);

3) Por aplicação do Decreto-Lei n.º 266/88, de 28 de Julho, foi aquela pensão alterada, vindo a ser reduzida para o montante de 14 034\$, com base nos cálculos feitos a fl. 34 do processo instrutor,

alteração essa que obteve um «visto», datado de 19 de Dezembro de 1989 (cf. fl. 34 do processo instrutor);

4) Pelo ofício de fl. 35 do processo instrutor, datado de 9 de Janeiro de 1989, é comunicado ao recorrente a alteração-diminuição da sua pensão e solicitada a reposição de 274 068\$, ofício esse assinado por um chefe de serviço da Caixa Geral de Depósitos;

5) Pelo requerimento de fl. 37 do processo instrutor, o ora recorrente requereu ao director dos Serviços da Caixa Nacional de Previdência «informação urgente sobre se aquele acto administrativo é definitivo e executório e qual a sua fundamentação», na eventualidade de interposição de reclamação hierárquica ou de recurso contencioso, com fundamento no n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa;

6) A Caixa Geral de Depósitos, pelo ofício de fl. 40 do processo instrutor, informou o recorrente de que «a redução da pensão por serviços excepcionais e relevantes que lhe vinha sendo abonada não foi objecto de despacho, resultando de mero acto de execução material decorrente da aplicação directa do Decreto-Lei n.º 266/88, de 28 de Julho», tudo isto como resposta ao requerimento de 24 de Janeiro de 1989 (fl. 40 do processo instrutor);

7) Daí o recurso contencioso de anulação interposto.

b) *O direito:*

Do que consta do artigo 8.º da petição do recurso contencioso de anulação, do teor das alegações do presente recurso jurisdicional e das conclusões nele firmadas não surgem dúvidas de que o acto administrativo recorrido é o acto da direcção-geral da Caixa Geral de Depósitos que não terá dado provimento ao apelidado «recurso hierárquico necessário», constante de fl. 37 do processo instrutor, da decisão que lhe diminuiu a pensão, antes fixada, por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País.

Como resulta do Decreto-Lei n.º 140/87, de 20 de Março, a atribuição e a liquidação das pensões de preço de sangue e outras da responsabilidade da Direcção-Geral da Contabilidade Pública transitaram para o Montepio dos Servidores do Estado, que, tal como a Caixa Geral de Aposentações, é gerido pela Caixa Geral de Depósitos (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 684/70).

Tanto o artigo 103.º do Estatuto da Aposentação como o artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 142/73 determinam: «De quaisquer resoluções definitivas e executórias da administração da Caixa ou tomadas por delegação sua haverá recurso contencioso, nos termos gerais.».

Por seu turno, os artigos 108.º, n.º 1, do Estatuto da Aposentação e 51.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 142/78, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214/83, de 25 de Maio, vieram estabelecer que as resoluções da Caixa Geral de Aposentações são tomadas por dois administradores, que poderão delegar os seus poderes nas entidades enumeradas no n.º 2 daqueles dispositivos.

Esta regra genérica de competência atribuída à administração da Caixa sofre as excepções constantes do n.º 2 das mesmas disposições — artigo 108.º do Estatuto da Aposentação e artigo 51.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 142/73. Neles se determina que é obrigatória a intervenção do conselho de administração nos casos que explicitam.

Um desses casos de obrigatória intervenção daquele conselho de administração é precisamente aquele que disposição especial o exigir. Ora,

Tanto o artigo 108.º-A como o artigo 54.º-A, acrescentados ao Estatuto da Aposentação e ao Decreto-Lei n.º 142/73 pelo Decreto-Lei n.º 214/83, determinam expressamente: «Haverá recurso hierárquico necessário para o conselho de administração das resoluções que:

a) Resolvem sobre diminuição ou perda de pensão.»

Dos dispositivos que se acabam de invocar resulta que, em princípio, as resoluções tomadas pela administração da Caixa, ou por delegação sua, são definitivas e executórias e, por isso, contenciosamente impugnáveis.

Essa regra geral sofre, contudo, as excepções insertas nas diversas alíneas dos citados n.º 1 do artigo 108.º-A e n.º 1 do artigo 54.º-A, entre as quais se situam as resoluções que resolvam sobre *diminuição* [...] de pensões — precisamente o caso discutido no recurso contencioso de anulação.

Em tais termos, os respectivos actos administrativos, se praticados pela administração da Caixa ou por delegação sua, estando sujeitos a recurso hierárquico necessário para o conselho de administração da Caixa, não são contenciosamente impugnáveis. O recurso hierárquico previsto em tais disposições visa alcançar a decisão administrativa final sobre tais questões, a proferir pela única entidade competente — o conselho de administração da Caixa. Só as decisões desta serão, em tais casos, definitivas e executórias. Ora,

Tratando o caso *sub judice* de um acto administrativo cuja prática vem imputada à direcção da Caixa Nacional de Previdência, levado a efeito por delegação, através do qual se diminuiu ao recorrente a pensão fixada por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País, haveria que dele ter sido interposto recurso hierárquico necessário para o conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos, de modo a obter-se deste a resolução administrativa final da questão discutida, e, permanecendo igual, interpor dela o competente recurso contencioso.

Porque, no caso, não houve sobre o tema decisão daquele conselho, bem rejeitado foi o recurso contencioso interposto, por manifesta ilegalidade.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 6000\$ e em 50% de procuradoria.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *José Acácio Dîmas de Lacerda*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Interesse genérico. Falta de legitimidade activa.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O mero interesse de reposição da legalidade é um interesse genérico, porque interessa à sociedade no seu todo.*

2 — *Quando apenas esse interesse venha invocado, não se verifica um «interesse pessoal, directo e legítimo», pelo que o recorrente não tem legitimidade activa (artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo).*

Recurso n.º 30 105, em que são recorrente o Instituto Superior de Contabilidade e Administração e recorridos o Secretário de Estado do Ensino Superior e Ilídio Duarte Rodrigues. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior, de 3 de Setembro de 1991, que determinou a transferência do professor-coordenador Ilídio Duarte Rodrigues do quadro do pessoal do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro (ISCAA) para o quadro de pessoal do ISCAL, ora recorrente.

Na respectiva alegação final, formulou as seguintes *conclusões*:

a) O recorrente é parte legítima porque tem, nos termos do artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, um *interesse* na anulação que é *directo, pessoal e legítimo*. Cf., também, o artigo 14.º, n.º 4, do Código do Procedimento Administrativo;

b) Viola o acto recorrido o artigo 30.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, afloramento dos elementos essenciais do acto administrativo, por não indicar, expressamente, que foi proferido no uso de competência delegada;

c) Apesar dos despachos de delegação e subdelegação, *toda a competência em matéria de pessoal*, depois da publicação da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro (artigos 8.º e 9.º) é dos *institutos politécnicos*, tendo em conta ainda os artigos 15.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 443/85, de 24 de Outubro, e o artigo 44.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro;

d) Tanto a competência para *transferir*, mas, sem dúvida, a competência para *assinar o termo de aceitação* não é do autor do acto recorrido mas do órgão de gestão do IPL, pelo que, violados os preceitos antes mencionados, são *nulos e de nenhum efeito* tanto o acto recorrido como esse acto de assinatura;

e) Viola o artigo 43.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho, na medida em que funcionou com *um único membro o órgão colegial* que é o conselho científico, que só poderia deliberar sobre a matéria por maioria de *dois terços*, sendo vinculativo o seu parecer;

f) Viola os artigos 44.º, 25.º e 26.º do Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro, e o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 443/85, de 24 de Outubro, que contém as regras específicas quanto à *constituição e funcionamento* dos conselhos científicos como órgãos colegiais, agora reforçadas nos artigos 16.º a 27.º do Código do Processo Administrativo, assim também violados, assim como as *regras gerais*, supletiva e analogicamente aplicáveis, das sociedades civis e comerciais acerca da constituição e funcionamento dos respectivos órgãos;

g) Viola o Despacho n.º 59/87, no *Diário da República*, 2.ª série, de 21 de Dezembro, e o Despacho n.º 21/SES/87, de 11 de Março, no *Diário da República*, 2.ª série, de 24 de Março, por se não ter aceite a *normal composição* do conselho científico, incluindo todos

os professores auxiliares, nem se ter procedido à sua *reconstituição funcional e deliberativa* de órgão colegial que é;

h) Viola o artigo 18.º, n.º 1, alínea c), e o artigo 35.º da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, por, para o mesmo efeito, se não *ter socorrido do presidente do IPL* ou de outros docentes *ad hoc*;

i) Viola, subsidiariamente, o artigo 268.º, n.º 3, da Constituição e o artigo 1.º, n.ºs 1, alíneas a) e b) e 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, por falta, *deficiência, obscuridade ou contradição da eventual fundamentação* constante do «parecer» do conselho científico.

Deduziram resposta e apresentaram alegações tanto a autoridade recorrida como o recorrido particular, ambos sustentando que o recurso deve ser rejeitado por ilegitimidade activa do recorrente ou que, a não se entender assim, deve ser-lhe negado provimento.

Vem também suscitado o problema da má-fé processual do recorrente.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido da rejeição do recurso por ilegitimidade do recorrente.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos:

1) O recorrente é professor-coordenador do quadro docente do ISCAA desde 18 de Julho de 1989, tendo prestado serviço em regime de destacamento no ISCAL, mediante autorização do director-geral do Ensino Superior;

2) Pelo Despacho n.º 25/SEES/87-XI, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 22 de Outubro de 1987, e em implementação do disposto no n.º 3 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 443/85, de 24 de Outubro, foi designado júri destinado a proceder à apreciação curricular dos candidatos aos lugares de professor-coordenador e de professor-adjunto nos institutos superiores de contabilidade e administração (ISCA), em diversas áreas científicas, incluindo a de direito;

3) A nível nacional e na área científica de direito, apenas três professores auxiliares dos ISCA requereram a referida apreciação curricular: o ora recorrente, do quadro transitório do ISCAA, e dois professores auxiliares do quadro transitório do ISCAL: Maria Adelaide Oliveira Lopes Moreira e António Augusto da Silva Caixinha;

4) Desses três professores que se candidataram somente o recorrente foi aprovado para professor-coordenador, por ter obtido no somatório dos diversos factores a atender, na apreciação curricular, a classificação de 90 pontos, tendo os outros candidatos alcançado apenas as pontuações, respectivamente, de 35 e 40 pontos;

5) Após ter tomado posse do lugar de professor-coordenador do ISCAA, o recorrente requereu a sua transferência para o quadro docente do ISCAL, a fim de aqui ocupar a vaga de professor-coordenador na área científica de direito, de harmonia com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho;

6) Foi então solicitado pelo Ministro da Educação ao conselho científico do ISCAL o competente parecer, tendo em conta o que se estabelece no n.º 3 do citado artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 185/81;

7) Aquele conselho científico, na reunião de 18 de Outubro de 1988, pronunciou-se contra a transferência do recorrente por 14 votos contra e 2 a favor (cf. documento de fls. 33-35);

8) Com base em tal parecer, a Direcção-Geral do Ensino Superior prestou informação no sentido de não poder ser autorizada a transferência, o que mereceu despacho de concordância, do Secretário de Estado do Ensino Superior, de 4 de Julho de 1989;

9) Tendo o recorrente interposto recurso de tal despacho, foi este anulado por acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 6 de Novembro de 1990 (cf. documento de fls. 19-32);

10) No seguimento deste acórdão, e em vista da sua execução, foram elaborados o parecer da Direcção-Geral do Ensino Superior e a informação do Gabinete do Secretário de Estado do Ensino Superior, constantes, respectivamente, de fls. 44-50 e 36-43, cujos termos se dão aqui por reproduzidos;

11) Aqueles parecer e informação foram elaborados tendo em atenção o ofício do presidente do conselho científico do ISCAL n.º 5/91-CC, constante de fls. 51-53, cujos termos se dão por reproduzidos;

12) Com a data de 3 de Setembro de 1991, o Secretário de Estado do Ensino Superior exarou o despacho ora recorrido, constante do documento de fl. 9, cujos termos se dão por reproduzidos, deferindo o pedido de transferência do recorrente do ISCAA para o ISCAL;

13) Tal despacho foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 30 de Outubro de 1991 (fl. 11);

14) Em 14 de Novembro de 1991 S. Ex.ª o Ministro da Educação assinou o termo de aceitação da nomeação subscrito pelo recorrente (cf. documento de fl. 13), cujos termos se dão por reproduzidos;

15) Por ofício de 13 de Novembro de 1991 (fl. 14), o presidente do conselho directivo do ISCAL comunicou ao ora recorrente que se considerava impedido de lhe conferir posse, pelas razões que dele constam;

16) Relativamente ao termo de aceitação de nomeação referido em 14), o presidente do conselho directivo do ISCAL enviou ao Sr. Ministro da Educação o ofício constante de fls. 16-18.

Expostos os factos, importa ajuizar do direito.

E antes de mais há que apreciar a questão prévia da falta de legitimidade do recorrente, suscitada tanto pelos recorridos como pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público.

Como é sabido, prevê-se no artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo que, além do Ministério Público, podem interpor recurso os que tiverem *interesse directo, pessoal e legítimo* na anulação do acto administrativo susceptível de recurso directo para a Secção.

No caso concreto discute-se a legalidade de um despacho que autorizou a transferência de um professor-coordenador do ISCAA para o ISCAL, ora recorrente.

E é o próprio recorrente quem, na sua resposta de fls. 271-272 sobre a questão prévia agora em análise, diz no n.º 4: «a utilidade proveniente do recurso para o recorrente é tão-só, portanto, a de que seja reposta a legalidade (de novo) violada pelo acto recorrido, que reputou existente e válido um ‘parecer’ que, pelas muitas razões invocadas, se crê, pelo contrário, inválido e inexistente».

Ora, esta utilidade ou interesse de reposição da legalidade é um interesse genérico, porque interessa à sociedade no seu todo.

E o recorrente não só não alega a existência de um seu concreto e substancial interesse que tenha sido lesado pelo acto recorrido como expressamente refere que a sua utilidade é tão-só a da defesa da legalidade.

Tem sido entendido pacificamente, tanto pela doutrina como pela jurisprudência, que interessado é aquele que espera obter da anulação do acto administrativo um benefício ou vantagem.

O recorrente há-de ter, portanto, interesse na anulação ou declaração de nulidade do acto e demonstrar que da procedência do seu pedido resulta para ele uma utilidade ou vantagem material ou moral.

E parece óbvio que, se o acto recorrido viesse a ser anulado, adviriam ao recorrente prejuízos e não benefícios ou vantagens, na medida em que perderia um professor-coordenador na área de direito (vaga que nunca tinha sido provida), com as inerentes consequências a nível da coordenação pedagógica, científica e técnica das actividades docentes e de investigação.

Assim, porque o recorrente não provou ter um interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto recorrido, verifica-se a sua ilegitimidade activa no presente recurso, em face do artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

Pelo exposto, e com prejuízo das demais questões suscitadas, acorda-se em rejeitar o recurso.

Sem custas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Recurso n.º 30 388, em que são recorrente Lúcia Fernanda da Costa Mendes Caramex e recorrido o Secretário de Estado do Emprego e da Segurança Social. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam em ordenar se oficie ao Sr. Presidente do Centro Regional de Segurança Social do Porto a solicitar que informe se o conselho directivo subdelegou nele os poderes que foram subdelegados no referido conselho pelo Sr. Secretário de Estado da Segurança Social através do despacho publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 8 de Março de 1989 (pp. 2407 e 2408), em 1.1.1, e, em caso afirmativo, o envio da respectiva prova documental.

Sem custas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Direito ao recurso contencioso de anulação. Irrecorribilidade contenciosa. Definitividade. Actos destacáveis.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A existência do direito ao recurso contencioso de anulação de determinado acto administrativo arguido de ilegal (irrecorribilidade do acto) é de conhecimento prioritário em relação às excepções dilatórias alegadas ou de conhecimento oficioso.*
- 2 — *Nos procedimentos administrativos complexos os actos de trâmite só são susceptíveis de impugnação contenciosa quando destacáveis.*
- 3 — *Só são actos destacáveis os que impliquem decisão final lesiva relativamente a certa pessoa ou comprometam lesiva e irremediavelmente a decisão final num certo sentido.*
- 4 — *Não constitui acto destacável o que num procedimento administrativo de provimento, por concurso público, classifica positivamente o candidato único que vem a ser nomeado para a vaga existente.*

Recurso n.º 30 692, em que são recorrente Vitalino Rosado de Carvalho e recorrida a Secretária Adjunta para a Saúde e Assuntos Sociais do Governo de Macau. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Vitalino Rosado de Carvalho, divorciado, médico, residente na Estrada de Cacilhas, 91, Edifício Hoi Fu Garden, 29, H, Macau, interpôs recurso contencioso de anulação do acto da Secretária Adjunta para a Saúde e Assuntos Sociais do Governo de Macau, cometido em 7 de Fevereiro de 1992, que homologou a lista de classificação final do concurso documental de acesso, condicionado, para provimento de uma vaga, existente no Centro Hospitalar do Conde São Januário, de chefe de serviço hospitalar — área de urologia.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1.ª O recorrente é titular de um interesse na anulação do acto sindicado, já que pela anulação do despacho impugnado espera e pode obter o beneficiário do reconhecimento social da sua reputação ou bom nome;

2.ª O júri do concurso ao não atender ao factor habilitações académicas e profissionais violou o artigo 61.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) — Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro;

3.ª A entender-se que o júri actuou no âmbito de uma faculdade discricionária, nunca este, atendendo ao conteúdo do lugar a prover, previsto no artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 22/88/M, de 15 de Agosto (carreiras especiais da Direcção dos Serviços de Saúde) — ao fim do acto a praticar —, poderia de deixar de ponderar o factor habilitações académicas e profissionais [artigos 60.º, n.º 1, e 61.º, n.º 1, alínea *h*)], com isso desviando-se do fim que a lei teve em vista ao atribuir esse espaço de conformação, violando desse jeito as normas constantes dos artigos 46.º e 61.º, n.º 1, alínea *a*), do ETAPM e do artigo 19.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo;

4.ª O júri limitou-se a apresentar uma inadequada grelha de avaliação, sem uma exposição dos motivos relevantes da escolha dos factores de ponderação, da não consideração do factor habilitações

académicas e profissionais e da ponderação dada aos restantes factores, violando com esta sua omissão os artigos 55.º, n.º 2, e 67.º, n.º 1, do ETAPM, bem como os artigos 8.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 23/85/M, de 23 de Março, e 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa.

A autoridade recorrida conclui nos seguintes termos:

1) A classificação final do concurso documental para preenchimento do lugar a que se candidatou o recorrente teve por finalidade ordenar os concorrentes para, por essa ordem, serem providos, carecendo o recorrente de interesse legítimo na anulação daquela classificação, em virtude de ter sido provido no lugar a que foi o único candidato;

2) A aceitação da nomeação, consubstanciada na tomada de posse, para o lugar de chefe de serviços, subsequente ao concurso aberto para preenchimento desse lugar, contém implícita a aceitação do concurso e da classificação que ao recorrente neste lhe foi atribuída, carecendo assim o recorrente de legitimidade para o resolver;

3) O acto de classificação do recorrente no concurso — deliberação do júri homologada pela Secretária Adjunta para a Saúde e Assuntos Sociais do Governo de Macau — não violou o artigo 61.º, n.º 1, alínea a), do ETAPM, porquanto, possuindo o recorrente o grau habitacional de chefe de serviços, desnecessário era ponderar no concurso as habilitações académicas e profissionais com base nas quais lhe havia sido conferido aquele grau;

4) Também não enferma o referido acto de desvio de poder, já que o poder de classificar e o inerente poder de fixar os parâmetros de avaliação não foi utilizado para fim diverso ou por motivos determinantes diferentes daqueles para que a lei os conferiu. Na verdade, o recorrente foi classificado com uma excelente pontuação e, com base nela, provido no lugar a que concorreu;

5) Tão-pouco está o acto recorrido viciado por falta de fundamento, já que a pontuação atribuída ao recorrente é a expressão matemática final da aplicação que ao seu caso foi feita na grelha de classificação minuciosa e pormenorizadamente elaborada pelo júri.

Tanto a grelha de classificação quanto a demonstração da sua aplicação ao recorrente fazem parte da acta do júri que procedeu à classificação.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no seu visto final, emitiu o seguinte douto parecer:

«Concorda-se com a autoridade recorrida no que concerne à ilegitimidade do recorrente, embora não integralmente pelos mesmos motivos.

1 — A legitimidade para interposição do recurso, à face do artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo (RSTA), depende da existência de um interesse pessoal, legítimo e directo do recorrente.

a) Na douta petição, o recorrente não refere expressamente qual o interesse que tem na anulação do acto recorrido.

No entanto, por tal douta peça processual, vê-se claramente que o recorrente entende que deveria ter classificação superior à que lhe foi atribuída e, em face dos factos e ter sido único candidato e ter obtido satisfação da pretensão que visava ao candidatar-se, inferia-se com a segurança, da própria petição, que o interesse do recorrente é o de ordem moral, que explicita nas suas duntas alegações, já que não parece possível, em termos de razoabilidade, que fosse qualquer outro.

Assim, a nosso ver, não haverá obstáculo processual à atendibilidade do alegado interesse moral para efeitos de apreciação da legitimidade do recorrente.

b) É manifesto que o referido interesse é pessoal em relação ao recorrente.

c) Por outro lado, também, parece ser admissível, legalmente, um interesse desse tipo, de ordem moral, para servir de suporte à legitimidade para interposição do recurso, como sustenta o recorrente, citando o Prof. Marcelo Caetano.

O interesse referido será, pois, legítimo, por a utilidade proveniente do recurso não ser reprovada pela ordem jurídica, e ser protegido pela ordem jurídica como interesse do recorrente.

d) Assim, a legitimidade do recorrente, por esta via do artigo 46.º do RSTA, apenas poderia ser negada se fosse de considerar que carecia de um interesse directo na anulação do acto.

Desde logo, porém, pode colocar-se a questão de saber se será de manter tal exigência da existência de um interesse directo do recorrente, após a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo.

Na verdade, do preceituado nos artigos 53.º e 160.º deste diploma resulta claro um alargamento da legitimidade para intervenção dos particulares nos processos administrativos e, designadamente, parece não haver fundamento para se continuar a exigir a existência de um interesse directo, já que aquelas normas parecem limitar as suas exigências, para efeitos de legitimidade, à existência de interesses legalmente protegidos, que poderão ser assim meramente mediatos e eventuais.

De qualquer forma, haveria um interesse imediato e directo do recorrente na anulação do acto se se entendesse que, como ele próprio alega, a anulação vai levar, só por si, a que seja ‘reparado o seu bom nome e reputação’.

Mesmo que não se entenda que tal reparação possa ocorrer como efeito imediato da anulação (ela só resultaria, seguramente, de uma alteração, para mais, da classificação atribuída), parece que só a simples possibilidade de ser reapreciada a sua classificação constitui um interesse, este seguramente directo, na anulação do acto recorrido.

2 — Porém, como resulta do preceituado no artigo 47.º do RSTA, não tem legitimidade para recorrer quem tiver aceitado, expressa ou tacitamente, o acto praticado.

A nosso ver, ao tomar posse do lugar a que o concurso se destinava a preencher, o recorrente implicitamente aceitou como válido o acto recorrido.

Não se trata neste caso de uma mera aceitação material de tarefas para que se foi nomeado por ordem superior, mas sim de acto solene e formal de aceitação, sem qualquer reserva visível, dos deveres derivados do provimento, precedido do compromisso de honra previsto na lei, como consta do respectivo termo.

Tal acto pressupõe a validade do acto que a possibilitou, pelo que nos parece se incompatível com a convicção da invalidade deste ou a manutenção da vontade de lhe retirar validade jurídica.

Por outro lado, é certo que o recorrente não estava obrigado a praticar tal acto — artigo 69.º, n.ºs 4 e 5, do ETAPM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro.

Por este motivo, entendemos que o recorrente carece de legitimidade, após a prática de tal acto, para impugnar o acto recorrido.

3 — Para a hipótese de assim não se entender, tomar-se-á posição sobre os vícios imputados ao acto recorrido.

a) No que respeita ao vício de violação de lei, concordamos com o recorrente.

A necessidade de ponderação das habilitações académicas e profissionais quando é usado o método de selecção através de análise curricular resulta expressamente do preceituado na alínea a) do n.º 1 do artigo 61.º daquele ETAPM.

Não há qualquer disposição legal que afaste a aplicação ao caso dos autos daquela parte da referida norma e não parece que tal ponderação pudesse ser dispensada por o recorrente com o grau de chefe de serviços conferido com base naquelas habilitações.

Com efeito, parece ser claro que, no caso de existir mais de um candidato, as habilitações académicas e profissionais poderiam influenciar decisivamente a graduação se fossem equivalentes os restantes factores de ponderação e que, mesmo no que concerne às habilitações profissionais, o facto de o candidato ter o grau de chefe de serviços não é impeditivo que, para além desse grau, o candidato possuísse outras habilitações relevantes para a classificação.

Por outro lado, não há qualquer suporte legal para fazer alguma distinção, no que concerne aos factores a atender para a atribuição da classificação, entre os casos em que só há um candidato e aqueles em que existem vários. Poderia justificar-se, eventualmente, que nos casos de um único candidato e preenchidos que fossem os requisitos exigidos não se fizesse classificação, por se considerar desnecessária.

Mas uma vez que a lei prevê a existência de classificação, mesmo neste caso, não se vê qual a razão por que há-de ela ser feita atendendo a menos factores do que os previstos para os casos de pluralidade de candidatos, sendo certo que não há qualquer disposição legal que estabeleça distinção.

b) No que concerne ao vício de desvio de poder, entende-se que o recorrente não tem razão.

O desvio de poder é o vício que consiste no exercício de um poder discricionário por um motivo principalmente determinante que não condiga com o fim que a lei visou ao conferir aquele poder.

No caso dos autos, o recorrente não indica qual o motivo determinante do acto recorrido que não condiga com o fim para o qual o poder foi atribuído.

c) Concordamos com a autoridade recorrida no que concerne à suficiência de fundamentação.

Com efeito, através da fundamentação que consta de fls. 11 e 12 do processo instrutor e acta de fl. 13, conjugada com a grelha de avaliação curricular previamente aprovada, são claras as razões por que o júri atribui ao recorrente a classificação atribuída.

Nestes termos, entende-se que o recorrente não tem legitimidade para impugnar o acto recorrido e, caso assim não se entenda, o recurso deve ser julgado procedente por o acto recorrido enfermar de vício de violação de lei.»

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1) Por aviso publicado no *Boletim Oficial*, n.º 49, de 9 de Dezembro de 1991, cujo conteúdo se dá reproduzido, de harmonia com o despacho de 29 de Novembro de 1991 da Secretária Adjunta para a Saúde e Assuntos Sociais, foi aberto concurso documental de acesso condicionado para provimento de uma vaga, existente no Centro Hos-

pital do Conde São Januário, de chefe de serviço hospitalar, 1.º escalão, carreira médica hospitalar — área de urologia;

2) O recorrente formalizou em tempo a sua candidatura, pela apresentação da respectiva ficha de inscrição em concurso, aberto apenas a assistentes hospitalares aprovados no concurso de graduação como chefe de serviço hospitalar e com classificação de serviço não inferior a *Bom*, como consta das condições de candidatura enunciadas no aviso referido em 1);

3) Por despacho de 7 de Fevereiro de 1992, da Secretária Adjunta para a Saúde e Assuntos Sociais, foi homologada a lista de classificação final, cujo conteúdo é o seguinte:

Centro Hospitalar do Conde São Januário

Lista classificativa do candidato admitido ao concurso documental de acesso, condicionado, para preenchimento de um lugar vago de chefe de serviço hospitalar (área de urologia) da carreira médica hospitalar do quadro de pessoal deste Centro Hospitalar, aberto por aviso publicado no *Boletim Oficial*, n.º 49, de 9 de Dezembro de 1991:

Vitalino Rosado de Carvalho 8,64 valores

(Homologada por despacho da Ex.^{ma} Sr. Secretária Adjunta para a Saúde e Assuntos Sociais de 7 de Fevereiro de 1992).

4) Atempadamente, o recorrente, nos termos do disposto no artigo 68.º do ETAMP — Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro —, interpôs recurso hierárquico facultativo para o governador, que lhe negou provimento, por despacho de 5 de Março de 1992;

5) Na classificação do recorrente, o júri não tomou em consideração as habilitações académicas e profissionais que integram o conjunto dos critérios legais de exame de aptidão dos candidatos para o desempenho da função;

6) O recorrente foi o único candidato ao concurso em causa, foi provido no lugar a que concorreu em 2 de Abril de 1992 e dele tomou posse em 4 de Maio de 1992, como conta dos documentos de fls. 29 e 30 (fotocópias certificadas dos termos de provimento e de posse) dos autos, cujo conteúdo se dá por reproduzido;

7) O recorrente apresentou-se ao concurso exibindo a sua qualidade de possuidor do grau de chefe de serviço hospitalar que adquirira em 4 de Novembro de 1991, em concurso de habilitação — despacho publicado no *Boletim Oficial*, n.º 44 — documentos de fls. 91 a 94, inclusive, do processo instrutor, cujos conteúdos se dão por reproduzidos;

8) Dá-se por reproduzido o conteúdo de todas as actas e documentos anexos constantes do processo instrutor apenso.

Exposta a matéria de facto provada, convém fixar o objecto do recurso e enunciar as questões a resolver.

O objecto da pretensão anulatória é o acto referido em 3), cujo conteúdo jurídico não oferece dúvida.

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, serão as que seguidamente se elencam, na ordem por que vão referidas, cumprindo o disposto no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Admi-

nistrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

A — Questões prévias.

a) Direito ao recurso contencioso de anulação.

(Irrecorribilidade contenciosa do acto impugnado).

B — Questões prévias excepcionais dilatórias

a) Ilegitimidade activa.

C — Questões de fundo.

a) Matéria de impugnação directa:

- 1) Violação de lei;
- 2) Desvio de poder;
- 3) Falta de fundamentação.

A — Questões prévias

a)

Direito ao recurso contencioso de anulação

(Irrecorribilidade contenciosa do acto impugnado)

Conhecimento oficioso

A distinção entre o direito ao recuso contencioso dos actos arguidos de ilegais e o direito material à anulação de concretos actos administrativos ilegais por intermédio dos tribunais, que hoje parece não oferecer dúvida teórica razoável — veja-se, a propósito da distinção entre o direito de acção e o direito subjectivo substancial que serve de base à pretensão formulada, Antunes Varela, na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 125.º, n.ºs 3824 e 3825, designadamente a p. 358, doutrina aplicável, *mutatis mutandis*, ao contencioso administrativo, cf. Vasco Pereira da Silva, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares*, 1989, p. 121 —, determina, naturalmente, que o conhecimento da existência dos requisitos do direito ao recurso preceda o conhecimento das excepções dilatórias decorrentes da estrutura e conteúdo do direito à anulação do acto objecto do recuso.

Justificado fica, pois, o conhecimento prioritário e oficioso da questão prévia da preclusão ou inexistência do direito ao recurso contencioso actuado pelo recorrente, no caso, por se constatar a manifesta irrecorribilidade do acto, cuja anulação fundaria a pretensão de anulação formulada.

Com efeito, a questão que desde logo se suscita, dada a inserção do acto recorrido num procedimento de concurso, é a de saber se tal acto é autonomamente recorrível, isto é, se tem os caracteres próprios dos actos definitivos, no sentido em que tal qualidade deve ser entendida, enquanto condição de existência do direito ao recurso contencioso dos actos arguidos de ilegais, nos termos do disposto nos artigos 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa e 21.º, n.º 1, da LPTA — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

Ora, avança-se já que tal acto não tem a característica da definitividade, nos termos referidos, e, portanto, o recorrente não tem direito ao recurso contencioso para anulação judicial do acto administrativo.

Como resulta claramente da petição, por inequívoca interpretação do seu teor verbal, confirmada por outras afirmações do recorrente nas outras peças processuais que produziu, o objecto da sua pretensão anulatória, como já acima se disse, é o acto que homologou a lista final do concurso para o provimento de uma vaga, existente no Centro Hospitalar do Conde São Januário, de chefe de serviço hospitalar — área de urologia — referido em 1) da exposição da matéria de facto.

Este concurso, como se vê do ponto 7) da exposição da matéria de facto, foi aberto por impulso do interessado, nos termos do requerimento que então formulou, no qual, invocando a sua qualidade de titular do grau de chefe de serviços hospitalares, solicitou «a abertura de concurso para vaga de chefe de serviço de urologia do quadro» do referido Centro Hospitalar.

Manifestamente que o interesse que o recorrente pretendia fazer valer era o de preencher a vaga existente de chefe de serviço de urologia do referido Centro Hospitalar, nas condições de candidatura que aceitou, apresentando-se ao necessário concurso, cf. ponto 2) da exposição da matéria de facto.

O preenchimento de vagas do tipo em causa faz-se, como efectivamente foi feito, cf. ponto 1) da exposição da matéria de facto, pela realização de concurso público, nos termos do disposto nos artigos 47.º, n.º 1, e 48.º, n.º 1, alínea a), do ETAPM, que se destina, como prescreve o artigo 46.º, n.º 1, do mesmo diploma, . . . «a pôr à disposição dos serviços os meios humanos necessários ao preenchimento dos respectivos quadros de pessoal» e pela prática de um acto de provimento, de acordo com o disposto no artigo 69.º do Estatuto.

O concurso em causa destinava-se, pois, a essa típica e exclusiva função: recrutar pessoal para preenchimento daquele determinado lugar.

Esse recrutamento passa pela fases concursais de admissão, que finda através de actos de verificação e avaliação, a realizar pelo júri, do preenchimento pelos candidatos das condições gerais de admissão e que se plasmas em declarações de admissão ou exclusão pela inscrição em lista dos candidatos admitidos, admitidos condicionalmente e excluídos; pela fase de selecção e classificação que consiste, conforme os métodos de selecção anunciados, cf. o artigo 61.º do Estatuto, na avaliação da preparação dos candidatos para o desempenho da função inerente ao lugar a preencher e que se concretiza na ordenação, em lista, de acordo com a classificação obtida, dos candidatos que não tenham sido excluídos nas provas eliminatórias ou que não tenham tido classificação inferior a 5 valores, cf. os artigos 65.º, n.º 3, e 67.º do ETAPM; e que finda com o acto de provimento, que é o acto conclusivo final de todo o procedimento complexo em que se analisa o referido recrutamento.

Na verdade, o provimento dos candidatos é feito por despacho de nomeação, que respeitará, necessariamente, a ordem constante da lista de classificação e de ordenação, começando pelo candidato que obteve a classificação mais elevada, conforme tudo resulta das disposições combinadas dos artigos 65.º e 69.º, n.ºs 1 e 2, do ETAPM.

Os actos de nomeação de pessoal de preenchimento de lugares dos quadros da Administração, por via de concurso público, como é de regra, à qual o presente não foge, são os actos conclusivos de um procedimento administrativo complexo, no qual se realizam nu-

meras operações jurídicas e se praticam diversos actos administrativos, muitos preparatórios e todos instrumentais do acto final, cuja produção estão finalisticamente orientados.

Nenhum acto do procedimento de recrutamento integrado do processo concursal pode considerar-se independente ou autónomo do acto de cúpula, ou seja, do acto conclusivo que é ou são os actos de nomeação, ou, porventura, a sua omissão nas hipóteses em que a lei estabeleça prazos cominatórios para que sejam cometidos.

Só nesse momento a vontade da Administração se manifesta em termos difinitivos para satisfação do interesses acopolados dos particulares interessados.

Sendo assim, só este acto conclusivo do procedimento poderá ter-se por definitivo, ou, noutra formulação, mais concorde com a terminologia constitucional, só ele será susceptível de conformar a esfera jurídica dos interessados, eventualmente lesando-a, só ele será susceptível de fundar um direito ao recurso contencioso de anulação com fundamento em ilegalidade.

Os actos preparatórios e os actos instrumentais praticados e as operações materiais realizadas no decurso do procedimento não são nunca, em termos teóricos, actos definitivos que, por si, possam constituir objecto de uma pretensão de anulação contenciosa autónoma da pretensão de anulação do acto final. Não podem, pois, fundar um direito ao recurso contencioso de anulação.

Todavia, a jurisprudência, uniforme e constantemente, decide que os actos de trâmite, com as características referidas, podem ser equiparados a actos definitivos, possibilitando a abertura imediata da via contenciosa, esgotados ou não, conforme os casos, os meios gratuitos previstos na lei. Ponto é que, pelos respectivos efeitos típicos, necessariamente impliquem uma manifestação de vontade final de exclusão do interessado do provimento ou de determinação da ordem de provimento.

Trata-se da aplicação da teoria dos actos juridicamente destacáveis, como refere o Prof. Marcelo Caetano, no *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a ed., t. I, pp. 445 e 446, que são justamente aqueles que, num procedimento administrativo formado por actos sequencialmente ordenados e condicionantes do acto final, possam ser destacados, para efeitos de impugnação contenciosa, desde que, por si, impliquem decisão final relativamente a certa pessoa ou comprometam irremediavelmente em certo sentido a decisão a tomar.

No caso dos autos, o recorrente, concorrente único, pretende a anulação contenciosa do acto que declarou a sua classificação final com a nota de 8,64 valores, numa escala de 0 a 10, em que só a nota inferior a 5 valores tem efeitos excludentes — cf. o artigo 65.º, n.ºs 2 e 3, do ETAPM.

Concorrente único que era, com classificação superior a 5 valores, foi, tal como pretendia, nomeado para o lugar que requereu, do qual, aliás, tomou posse, sem reservas, pelo acto conclusivo do procedimento de recrutamento. Os interesses público e particular do recorrente que o procedimento prosseguia foram plenamente atingidos com satisfação integral de um e de outro.

Temos assim que o acto preparatório da classificação que o recorrente elege como objecto da sua pretensão anulatória não é destacável do procedimento como acto definitivo, para efeitos contenciosos, porque manifestamente não constituiu decisão final em relação ao recorrente, nem, de acordo com os seus efeitos típicos, podia, como efectivamente não pôde, comprometer a decisão final em sentido susceptível de lesar a sua esfera jurídica.

Disse-se, de acordo com os seus efeitos típicos, porque só estes podem relevar, para se aferir da lesividade dos actos administrativos.

Na verdade, quando a Constituição garante, no n.º 4 do artigo 268.º, o recurso contencioso dos actos lesivos como meio de defesa dos administrados contra actuações ilegais da Administração, não tem em vista a protecção indistinta de todos os direitos ou interesses legalmente protegidos e que constituem o património jurídico do cidadão interessado. A garantia do recurso contencioso de anulação está necessariamente reservada à defesa de direitos e interesses que possam constituir objecto de lesão directa pelos efeitos típicos associados à definição jurídica a que o acto concreto propende, tudo o mais cabe no direito de acção administrativa consagrado no n.º 5 do mesmo artigo.

Um acto de classificação de um candidato num concurso de provimento não tem os mesmos efeitos típicos de um acto de classificação de um concurso para efeitos de obtenção de um grau académico ou profissional.

O direito ou interesse legalmente protegido que o recorrente invoca como lesado pelo acto de classificação — a preservação da sua imagem pública ou o reconhecimento da sua reputação e do seu bom nome —, porque não se inscrevia no círculo de direitos ou interesse potencialmente atingíveis pelos efeitos próprios do acto de classificação no concurso de provimento, não podem ser objecto de tutela jurisdicional pela via do recurso contencioso de anulação daquele acto de classificação.

Em suma, nos termos do artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, o recorrente não tem nem tinha o direito ao recurso contencioso de anulação do acto de homologação da sua classificação cometido no procedimento administrativo de provimento em causa, ou, noutra perspectiva, de acordo com o disposto no artigo 21.º, n.º 1, da LPTA, o acto impugnado não é um acto administrativo definitivo.

Conforme o disposto no artigo 57.º, § 4.º, do RSTA — Decreto Regulamentar n.º 41 234, de 20 de Agosto de 1957 —, o recurso terá de ser rejeitado.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quais quer outras questões, rejeitam o recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 30 000\$ e a procuradoria de 50 %.

lisboa, 1 de Junho de 1993. — José Acácio Dimas de Lacerda (relator) — Artur Faria Maurício — Manuel António Lopes Rocha. — Fui presente, Carlos Alberto Fernandes Cadilha.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Transferência de funcionário. Acordo do interessado. Falta de indicação dos fundamentos da decisão na notificação desta. Vício de forma.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos termos do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, a transferência implica necessariamente sempre mudança de quadro.*
- 2 — *No caso da Direcção-Geral da Inspeção Económica, o quadro do pessoal é único, não dispondo as zonas regionais de quadro autónomo em relação àquele.*
- 3 — *O funcionário da Inspeção Económica que por despacho do director-geral é colocado numa outra zona em que estava a exercer funções, porque se mantém no mesmo quadro, não se pode considerar transferido.*
- 4 — *Desta maneira não carece do acordo do interessado, referido nos n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, aquela colocação.*
- 5 — *A falta de indicação dos fundamentos da decisão na notificação desta não afecta de maneira a inquiná-la de vício de forma.*

Recurso n.º 30 725, em que são recorrente Armando Felgueiras de Freitas e recorrido o Ministro do Comércio e Turismo. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Armando Felgueiras de Freitas, casado, agente fiscal de 2.ª classe do quadro da Direcção-Geral da Inspeção Económica, do Ministério do Comércio e Turismo, interpôs o presente recurso contencioso de anulação do despacho do Ministro do Comércio e Turismo de 23 de Março de 1992, que lhe indeferiu o recurso hierárquico endereçado à Secretária de Estado do Comércio Interno, entretanto falecida, contra o despacho do director-geral da Inspeção Económica de 23 de Janeiro de 1992, mediante o qual foi «transferido» da zona n.º 11/12 — Lisboa, para a zona n.º 10 — Leiria.

Imputa, para tanto, ao acto impugnado vício de violação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro e vício de forma, nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Em resposta, a autoridade recorrida sustenta a inexistência dos vícios apontados ao acto e mantém-no.

Na alegação o recorrente conclui:

1.ª O acto de transferência encontra-se ferido de violação de lei, por falta de acordo expresso do alegante, tendo por isso violado o disposto no n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro;

2.ª O acto de indeferimento do recurso hierárquico proferido pelo Ministro do Comércio e Turismo de 23 de Março de 1992 encontra-se ferido de vício de forma por falta de fundamentação quer factual quer jurídica, tendo, assim, violado o disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

3.ª Nestes termos, deverá ser anulado o despacho do Sr. Ministro do Comércio e Turismo de 23 de Março de 1992 e, em consequência, anulada a transferência do alegante, devendo este ser recolocado no seu local de trabalho anterior à decisão recorrida, dando-se provimento ao recurso.

A autoridade recorrida na contra-alegação manteve a posição já assumida na resposta.

O Ex.ºmº Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte duto parecer:

«O acto recorrido, remetendo-se expressamente para a informação n.º 127, de 6 de Março de 1992, da Direcção-Geral da Inspeção Económica, com base na qual decidiu, encontra-se, a nosso ver, fundamentado, de facto e de direito, dando a conhecer, de forma clara, suficiente e congruente, as razões que, em concreto, determinam a sua prática, irrelevando, para o efeito da sua alegada falta de fundamentação, a insuficiência da sua notificação ao recorrente, por omissão da respectiva fundamentação — artigos 30.º e 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Improcederá, assim, o arguido vício de forma, por falta de fundamentação.

Por outro lado, o despacho do director-geral da Inspeção Económica de 23 de Janeiro de 1992, colocando o recorrente na zona n.º 10 — Leiria, limitou-se a determinar uma mudança do seu local de trabalho de Lisboa para aquela cidade, dentro do mesmo quadro único da Direcção-Geral da Inspeção Económica, pelo que, não se traduzindo num acto de nomeação do recorrente para lugar vago do quadro de outro serviço ou organismo, não operou, como sustenta o recorrente, a sua transferência, caso em que careceria, então, do seu prévio acordo — artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

Assim, negando provimento ao recurso hierárquico dele interposto, o acto recorrido não enfermará do vício de violação de lei, que, por ofensa daquele preceito legal, lhe é assacado pelo recorrente.

Pelo exposto, deverá, quanto a nós, ser negado provimento ao recurso.»

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

Para tanto, mostram-se provados os seguintes factos:

1) O recorrente é agente fiscal de 2.ª classe do quadro da Direcção-Geral da Inspeção Económica, do Ministério do Comércio e Turismo;

2) Em 23 de Janeiro de 1992 exercia as suas funções na zona n.º 11/12 — Lisboa;

3) Naquela mesma data o director-geral da Inspeção Económica proferiu o seguinte despacho:

«Havendo necessidade de dotar em meios humanos alguns dos serviços distritais, na tentativa de permitir que os mesmos possam continuar a dar resposta às solicitações que lhe vêm sendo feitas, considerando-se também viável dar satisfação a alguns pedidos de deslocação, determina-se que, com efeitos a partir de 1 de Fevereiro próximo, sejam colocados:

a) Ao abrigo do disposto no artigo 38.º, do n.º 1, do Decreto n.º 412-G/75, de 7 de Agosto, por conveniência de serviço, e pelo período de um ano:

[...]

AF2, Armando Felgueiras de Freitas, da zona n.º 11/12 — Lisboa, para a zona n.º 10 — Leiria;

b) A pedido;

[...];»;

4) O recorrente teve conhecimento do despacho referido no número anterior através da *Ordem de Serviço* n.º 2/92, de 23 de Janeiro, em que se refere:

Artigo 1.º — Movimento de pessoal:

1 — Nomeação:

[...]

2 — Requisição:

[...]

3 — Transferências:

3.1 — Por conveniência de serviço, pelo período de um ano — Em 1 de Fevereiro de 1992:

[...]

AF2, Armando Felgueiras de Freitas, da zona n.º 11/12 — Lisboa, para a zona n.º 10 — Leiria.

3.2 — A pedido — Em 1 de Fevereiro de 1992:

[...];

5) A transferência do recorrente da zona n.º 11/12 — Lisboa, para a zona n.º 10 — Leiria, foi feita sem o acordo daquele;

6) Do despacho do director-geral da Inspeção Económica, referido em 3), o recorrente interpôs recurso hierárquico para a Secretária de Estado do Comércio Interno, entretanto falecida;

7) A Direcção-Geral da Inspeção Económica em 6 de Março de 1992 elaborou a informação junta a fl. 35 dos autos, e que aqui se dá como inteiramente reproduzida, em que emite parecer de que o recurso hierárquico não merece provimento;

8) Sobre aquela «informação» em 23 de Março de 1992 o Ministro do Comércio e Turismo exarou o seguinte despacho: «Indefiro, pelos motivos constantes da informação n.º 127, de 6 de Março de 1992, da Direcção-Geral da Inspeção Económica, que aqui dou como reproduzida. Dê-se cópia ao requerente.»;

9) Em 1 de Abril de 1992, o chefe da Repartição Administrativa da Direcção-Geral da Inspeção Económica expediu para o recorrente o ofício n.º 002483, em que dizia: «Relativamente ao assunto em epígrafe (recurso hierárquico necessário interposto para S. Ex.ª a Secretária de Estado do Comércio Interno), informo que, por despacho de 23 de Março de 1992, de S. Ex.ª o Ministro do Comércio e Turismo, o mesmo foi indeferido.»;

10) Em 26 de Junho de 1992, o chefe da Repartição Administrativa da Direcção-Geral da Inspeção Económica expediu para o recorrente o ofício n.º 004644, em que dizia: «Em aditamento ao nosso ofício n.º 2483, de 1 de Abril de 1992, junto se enviam fotocópias do Despacho n.º 209/92-D, de 23 de Janeiro de 1992, bem como da informação D91/4D/92 (127), de 4 de Março de 1992.».

Expostos os factos, importa delimitar o âmbito do recurso em que, como vimos, é o despacho de 23 de Março de 1992 do Ministro do Comércio e Turismo que indeferiu o recurso hierárquico interposto pelo recorrente do despacho do director-geral de Inspeção Económica, que o transferiu da zona n.º 11/12 — Lisboa, para a zona n.º 10 — Leiria.

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, serão as que se seguem, na ordem por que vão referidas, em obediência ao disposto no artigo 57.º da LPTA:

a) Vício de violação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro;

b) Vício de forma por o acto de indeferimento do recurso hierárquico proferido pelo Ministro do Comércio e Turismo de 23 de Março de 1992 não se encontrar fundamentado quer de facto quer de direito, violando, assim, o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Decidindo.

a) Vício de violação do n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, do 7 de Dezembro.

A Inspeção Económica é um organismo dependente do Ministro do Comércio e Turismo, dirigida por um director-geral, exercendo as suas atribuições e competências através da sede e 18 delegações regionais, sediadas nas capitais de distritos.

O quadro do seu pessoal é único, não dispendo as delegações regionais de quadros autónomos em relação àquele quadro único — cf. o despacho publicado no *Diário do Governo*, 2.ª série, n.º 260, de 8 de Novembro, ao abrigo dos artigos 33.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 66/72, de 1 de Março, e artigo 22.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 452/71, de 27 de Outubro, e ainda artigo 1.º, n.º 1, do Decreto n.º 412-G/75, de 7 de Agosto.

Como resulta dos factos provados, o recorrente, que tem a categoria de agente fiscal de 2.ª classe do quadro da Direcção-Geral da Inspeção Económica, do Ministério do Comércio e Turismo, por despacho do director-geral da Inspeção Económica foi transferido da zona n.º 11/12 — Lisboa, onde exercia as suas funções, para a zona n.º 10 — Leiria. O recorrente não deu o seu acordo àquela sua transferência, pelo que, segundo o recorrente, aquele despacho violou os n.ºs 2 e 3 do artigo 25 do Decreto-Lei n.º 427/89.

Segundo o disposto no n.º 1 daquele artigo 25.º: «A transferência consiste na nomeação do funcionário sem prévia aprovação em concurso para lugar vago do quadro de outro serviço ou organismo, da mesma categoria ou de carreira diferente, desde que, neste caso, se verifique a identidade ou afinidade de conteúdo funcional e idênticos requisitos habilitacionais e que sejam iguais os índices correspondentes ao escalão e da categoria em que o funcionário se encontra e ao escalão 1 de categoria de nova carreira.».

Donde resulta que a transferência implica, necessariamente, sempre mudança de quadro e, portanto, suscita vagas de um departamento para o outro.

Se o funcionário se mantém no mesmo quadro, em bom rigor, não muda de lugar, apenas alterou a sua localização — cf. João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. I, p. 308.

Desta maneira, no caso *sub judice*, o recorrente ao ser deslocado da zona de Lisboa, onde exercia as suas funções de agente fiscal de 2.ª classe, para a zona de Leiria, para ali continuar a exercer as mesmas funções, mantendo-se no mesmo quadro da Direcção-Geral da Inspeção Económica, não se está perante uma verdadeira transferência no sentido técnico-jurídico definido no transcrito n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89.

E não é o facto de o despacho do director-geral referir o termo «transferência» que confere àqueles factos tal qualificação.

Daí que no caso em apreço a colocação do recorrente na zona de Leiria, porque não se tratava de uma verdadeira transferência, mas sim de uma nova colocação, não carecesse do acordo do re-

corrente, sendo, portanto, inaplicável o disposto nos n.ºs 2 e 3 daquele citado artigo 25.º

Não se mostra, pois, que o despacho impugnado enferme do vício de violação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, pelo que improcede a conclusão 1.ª da alegação.

b) Vício de forma.

Refere o recorrente que o acto impugnado de indeferimento do recurso hierárquico proferido pelo Ministro do Comércio e Turismo em 23 de Março de 1992 não se encontra fundamentado, quer de facto quer de direito, dado que o recorrente teve conhecimento do mesmo através do ofício n.º 2483, de 1 de Abril de 1992, que não tinha qualquer fundamentação, e que só em 13 de Julho de 1992, após a interposição do presente recurso, lhe foi dada a conhecer a informação com o n.º 127, de 4 de Março de 1992, que se pretende ser a fundamentação daquele despacho.

Do alegado resulta, pois, que a falta de fundamentação que o recorrente aponta ao acto impugnado reside no facto de não constar da notificação que do mesmo lhe foi feita os fundamentos da decisão.

Como resulta do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, a fundamentação dos actos administrativos que a ela estejam sujeitos — e o impugnado estava-o, dado o disposto na alínea d) do artigo 1.º citado — tanto pode constar do próprio acto por forma expressa, ainda que sucinta, quer quanto aos factos quer quanto aos fundamentos de direito da decisão, como pode consistir em mera declaração de concordância com anterior parecer, informação ou proposta, que, neste caso, constituirão parte integrante do respectivo acto.

Num e noutro caso, a fundamentação deverá esclarecer concretamente a motivação do acto e equivale à sua falta a adopção de fundamentos que por obscuridade, contradição ou insuficiência não revelam o «item» cognoscitivo e valorativo do seu autor.

No caso *sub judice*, a fundamentação do acto impugnado consistiu em mera declaração de concordância com a informação n.º 127, de 6 de Março de 1992, da Direcção-Geral da Inspeção Económica.

O recorrente, aliás, não põe em causa tal fundamentação, pois, na verdade, da mesma resulta com total clareza e congruência os motivos de facto e de direito que estiveram na base da decisão.

Assim, o acto impugnado não enferma do vício de forma por falta de fundamentação, nem tal lhe é apontado pelo recorrente. O que na verdade este aponta é o facto de a notificação que lhe é feita, em primeiro lugar, não conter tal fundamentação, dado que se limita a comunicar que o recurso hierárquico por ele interposto fora indeferido.

Mas a falta ou irregularidade da notificação de um acto administrativo, como refere Vieira de Andrade, *Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, p. 54, não coloca problemas em relação à vida ou à saúde jurídica da decisão comunicada.

O acto administrativo existe como acto e é perfeitamente legítimo, apesar de não ter sido comunicado, já que as comunicações são posteriores e estranhas à formação da vontade administrativa, tendo como finalidade principal, senão única, garantir o conhecimento das decisões tomadas.

Desta maneira, a não indicação dos fundamentos de facto e de direito do acto administrativo no acto da notificação apenas poderá

tornar esta irregular, por inobservância do disposto no artigo 30.º, n.º 2, da LPTA, sem que isso afecte o acto notificando.

Improcede, assim, o vício de forma arguido pelo recorrente.

Pelo exposto, e sem necessidade de mais considerações, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, de 1 de Junho de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Revogação. Portaria (Estado-Maior da Força Aérea). Extinção do recurso [artigo 287.º, alínea e), do Código de Processo Civil].

Doutrina que dimana da decisão:

Sucedendo-se a uma portaria do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea uma outra portaria, do mesmo Estado-Maior, por via da qual foi dada inteira satisfação à pretensão do interessado, quanto à contagem de antiguidade, operou-se a revogação daquela primeira portaria, projectando-se a revogação na relação jurídico-processual e fazendo desaparecer o objecto do recurso contencioso, o que determina a impossibilidade superveniente da lide [artigo 287.º, alínea e), do Código de Processo Civil].

Recurso n.º 30 902, em que são recorrente o general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea e recorrido José Adriano Martins Batista. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — O comandante do Pessoal da Força Aérea veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do Ex.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, de 26 de Fevereiro de 1990, que julgou procedente o recurso contencioso interposto pelo ora recorrido, José Adriano Martins Batista, e anulou «o acto impugnado», ou seja, «a portaria do general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 20 de Maio de 1989, que determinou o seu ingresso no quadro de oficiais TPAA, com o posto de alferes do quadro permanente e com a antiguidade reportada a 1 de Novembro de 1989» («julgando procedente o vício aduzido no ponto 4.3 das alegações de fl. 57 e por inconstitucionalidade material da Portaria n.º 222/81, de 27 de Fevereiro») — é o que consta da parte decisória da sentença).

2 — Nas suas alegações concluiu o recorrente com o pedido de que «deverá ser dado provimento ao recurso, revogando-se a douda sentença recorrida», essencialmente na base de que a Portaria n.º 222/81 «não violou, assim, o princípio da igualdade, consagrado pelo artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa».

3 — O ora recorrido não apresentou alegações.

4 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «ao presente recurso deverá ser dado provimento, decretando-se a revogação da douda sentença recorrida».

5 — Foram apostos os vistos nos autos e, por acórdão desta Secção de 16 de Fevereiro de 1993, foi mandado juntar aos autos o expediente recebido do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, acompanhando o ofício n.º 7553, datado de 5 de Fevereiro de 1993, do director do Pessoal, do Comando do Pessoal da Força Aérea, em que se remete «fotocópia autenticada da portaria do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 16 de Dezembro de 1992, que, rectificando as antiguidades de alferes e tenente do recorrente — TEN/TPAA José Adriano Martins Batista —, revogou a decisão recorrida, originando a inutilidade superveniente da lide [alínea e) do artigo 287.º do Código de Processo Civil]».

Mas determinou o mesmo acórdão, a fl. 80 dos autos, que se notificassem «as partes para, no prazo de oito dias, se pronunciarem sobre os documentos ora juntos, querendo, designadamente no que toca ao prosseguimento do recurso».

6 — A notificação respondeu apenas o ora recorrido, declarando que «aceita a extinção da instância».

7 — O Ministério Público teve vista dos autos e pronunciou-se em sentido concordante «com a inutilidade superveniente da lide».

8 — Vistos de novo os autos, cumpre decidir.

A sentença recorrida deu como assente:

«1) O recorrente frequentou o Curso de Formação de Oficiais nos anos lectivos de 1987-1989, que concluiu com aproveitamento em 19 de Maio de 1989, data em que foi promovido a alferes do quadro permanente;

2) Por portaria de 20 de Maio de 1989, do general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, publicada na *Ordem da Força Aérea*, n.º 27, em 3 de Julho de 1989, foi determinado que a antiguidade do recorrente fosse contada a partir de 1 de Novembro de 1989, isto é, cerca de seis meses após a promoção e ingresso no quadro permanente.»

Convém ainda registar que, por portaria datada de 16 de Dezembro de 1992, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, e relativamente a um «quadro de oficiais TPAA», em que se inclui o recorrente, foi determinado que se «contem a antiguidade e os efeitos administrativos dos postos de alferes e tenente, respectivamente, desde 20 de Maio de 1989 e 20 de Maio de 1990, em conformidade com o artigo 41.º do Estatuto do Oficial da Força Aérea Portuguesa, aprovado pelo Decreto n.º 377/71, de 10 Setembro, na sua redacção inicial, e não 1 de Novembro de 1989 e 1 de Novembro de 1990».

Vê-se, assim, à evidência, que à portaria impugnada, e objecto do recurso contencioso, de 20 de Maio de 1989, sucedeu a portaria de 16 de Dezembro de 1992, uma e outra emitidas pelo Estado-Maior da Força Aérea, sendo que esta última determinou a contagem de antiguidade do recorrente, conforme os interesses e a alegação deste. Basta confrontar tal alegação e as datas referenciadas pelo recorrente

para se constatar que foi dada inteira satisfação à pretensão do recorrente, havendo substituição do acto contenciosamente impugnado, de 20 de Maio de 1989, pela portaria posterior, de 16 de Dezembro de 1992.

Com tal substituição operou-se a revogação daquele acto, projectando-se ela na relação jurídico-processual, pois desapareceu o objecto do recurso contencioso, o acto administrativo que preenche o respectivo pressuposto processual. E esse desaparecimento influi necessariamente no presente recurso jurisdicional, na medida em que a sentença a censurar debruçou-se concretamente sobre tal objecto, agora desaparecido, determinando a impossibilidade superveniente da lide [artigo 287.º, alínea e), do Código de Processo Civil].

Verifica-se, pois, uma situação de extinção da instância, por efeito de tal impossibilidade.

9 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em julgar extinta a instância do recurso. Sem custas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Franco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Necessidade de a acusação conter a descrição das actuações concretamente integradoras da violação dos deveres jurídicos alegadamente infringidos pelo arguido. Falta de audiência. Nulidade insuprível.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Para além da narração discriminada dos factos imputados ao arguido, a peça acusatória deverá especificar os deveres jurídicos que com tais condutas hajam sido concretamente infringidos.*
- 2 — *Não é legítimo no domínio disciplinar sancionatório o recurso a comportamentos subentendidos, implícitos ou meramente presumidos.*
- 3 — *Para que o arguido seja posto a coberto de qualquer surpresa e possa exercer cabalmente o seu direito de audiência e defesa tem de lhe ser facultado demonstrar — face aos factos concretos que lhe são atribuídos — que os não praticou, que os mesmos se não revestem de ilicitude ou que o grau de ilicitude que assumem é diferente do que lhes é imputado.*
- 4 — *Tendo sido especificada na acusação a violação dos deveres de zelo, obediência e correcção, mas apenas havendo nela sido enunciadas actuações susceptíveis de abstractamente integrarem a infracção ao dever de correcção,*

ficou o arguido impossibilitado de organizar de forma completa e eficaz a sua defesa.

Recurso n.º 30 926, em que são recorrente Serafim Rodrigues Pinheiro e recorrido o Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Serafim Rodrigues Pinheiro, casado, funcionário público, residente na Rua do Soutelo, 180, casa 1, Porto, veio, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação do despacho de 21 de Maio de 1992, da autoria do Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, que, na sequência de processo disciplinar, lhe aplicou a pena de multa de 10 000\$.

Alega para tanto, e resumidamente, o seguinte:

A acusação contra si deduzida não contém a indicação dos factos concretos, bem como a referência aos preceitos legais respectivos e às penas aplicáveis;

Assim, tal acusação não esclarece o «que é que em concreto lhe foi determinado», que «ordens concretas de serviço lhe foram dadas» e que teriam gerado a reacção censurável do arguido;

O recorrente não pôde, pois, defender-se com eficácia face a tais acusações «vagas, genéricas e não concretas»;

Violou, pois, o despacho impugnado o disposto nos artigos 42.º, n.º 1, e 59.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar, violação essa que constitui nulidade insuprível.

2 — A entidade recorrida sustenta, por seu turno, a plena legalidade do despacho punitivo.

Isto porque os factos por que o recorrente foi punido têm a ver com a sua reacção à ordem do conselho directivo, classificada como ofensiva dos deveres de zelo e correcção, ordem essa consubstanciada na seguinte expressão: «No momento em que lhe foi determinada pelo conselho directivo nova metodologia de trabalho [...]». E nada têm obviamente tais factos que ver com o conteúdo da ordem, que nunca poderia ser da sua responsabilidade.

3 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso.

4 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

5 — Em matéria de facto relevante mostram os autos o seguinte:

a) Por despacho de 17 de Fevereiro de 1992, da presidente do conselho directivo da Escola Secundária do Infante D. Henrique, da cidade do Porto, foi determinada a instauração de processo disciplinar contra o ora recorrente, Serafim Rodrigues Pinheiro, ao tempo pedreiro de 2.^a classe em serviço nessa Escola — cf. fl. 2 do processo disciplinar apenso;

b) Instruído o processo disciplinar, foi, a fl. 27 do mesmo, deduzida a seguinte acusação contra o arguido:

«[...]»

Artigo único [...]

Por na qualidade de pessoal operário, com a categoria de pedreiro de 2.^a classe, afecto à Escola Secundária do Infante D. Henrique, Porto, depois de ter comparecido no dia 12 de Dezembro de 1991

no gabinete do conselho directivo daquela Escola para uma reunião de trabalho, e para que tinha sido devidamente convocado conjuntamente com mais dois elementos do referido pessoal, a fim de prestarem esclarecimentos sobre a execução e cumprimento de tarefas que lhe estavam distribuídas. No momento em que lhe foi determinada pelo conselho directivo uma nova metodologia de trabalho, na presença daqueles seus dois colegas, não concordou com a ordem de serviço que lhe foi dada e, intempestivamente, levantou-se, gritou, em voz alta, que não fazia nada do que lhe estavam mandando, deu um murro na mesa e abandonou o gabinete sem pedir licença, para se retirar, de forma brusca, não tendo após aquele incidente apresentado qualquer desculpa ou justificação para o facto, como lhe chegou a ser sugerido pela própria presidente do conselho directivo.

Parante a situação por si criada, foi-lhe mandado instaurar processo disciplinar pelo seu superior hierárquico por despacho de 17 de Fevereiro de 1992 (fl. 2), por ter incorrido em ilícito nos termos das alíneas b), c) e f) do n.º 4 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar, o que em princípio lhe é aplicável a pena prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º, conjugado com as alíneas b), d) e e) do n.º 2 do artigo 23.º do já referido Estatuto.

Não militam nem a favor nem contra o arguido quaisquer circunstâncias atenuantes ou agravantes especiais previstas nos artigos 29.º e 31.º do mesmo Estatuto [...]

[...]» (sic);

c) Dentro do prazo legal veio o ora recorrente responder à nota de culpa onde, além do mais, e no artigo 1.º do respectivo articulado, afirma que «não consegue perceber de que é acusado» — cf. fl. 34 do processo disciplinar apenso;

d) Elaborado o relatório final, foi formulada pelo instrutor, na parte terminal do mesmo, a seguinte proposta:

«[...] seja aplicada ao arguido, pedreiro de 2.^a classe [...] Serafim Rodrigues Pinheiro, a pena da alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, multa graduada, porém, nos termos do n.º 2 do artigo 12.º do referido Estatuto, em 10 000\$00» (sic) — cf. fls. 36 a 49 do processo disciplinar;

e) Sobre esta proposta recaiu o seguinte despacho do Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário:

«Concordo. Aplico a pena de multa, graduada em dez mil escudos. (Assinatura ilegível). — 21 de Maio de 1992.» — cf. fl. 50 do processo disciplinar.

Fixados os factos pertinentes, vejamos agora o direito aplicável.

6 — Estatuí o artigo 59.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central e Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, no respectivo n.º 4, o seguinte:

«A acusação deverá conter a indicação dos factos integrantes da mesma, bem como das circunstâncias de tempo, modo e lugar da infracção e das que integram atenuantes e agravantes, acrescentando sempre a referência aos preceitos legais respectivos e às penas aplicáveis.»

Assim sendo, e para além de uma narração discriminada dos factos imputados ao arguido e, bem assim, do circunstancialismo e condicionalismo em que os mesmos hajam sido praticados, a peça acu-

satória deverá especificar os deveres jurídicos que, com tais condutas, hajam sido infringidos, demonstrar a maior ou menor gravidade das actuações puniendas, designadamente através da explicitação dos factos constitutivos das respectivas agravantes e atenuantes, e, finalmente, proceder à subsunção dos comportamentos indiciados nos correspondentes preceitos legais sancionatórios.

E isto para quê? Tal como se escreveu no acórdão de 26 de Maio de 1991, no recurso n.º 30 419 — com o mesmo relator dos presentes autos: «Para que o arguido possa executar, de modo eficaz e organizado, a coberto de quaisquer surpresas e perfeitamente conhecedor das previsíveis consequências das suas condutas, o seu direito de audiência e defesa. Princípio este — o do direito de audiência e de defesa — [...] hoje com consagração constitucional, no que respeita ao processo disciplinar, no n.º 3 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa [...]»

Compulsando, porém, a nota de culpa apresentada ao arguido — ora recorrente —, logo ressalta do texto do respectivo artigo único que o «íter» do comportamento censurável imputado ao arguido não se encontra cabal e inteligivelmente explicitado. Diz-se aí, com efeito, que o arguido «no momento em que lhe foi determinada pelo conselho directivo uma nova metodologia de trabalho, e na presença daqueles seus dois colegas, não concordou com a ordem de serviço que lhe foi dada». Deste modo fica sem se saber não só em que consistia a «nova metodologia» aludida como ainda o conteúdo da «ordem de serviço» que foi então dada ao arguido e que teria determinado a sua reacção de discordância relatada na mesma peça: «intempestivamente levantou-se, gritou em voz alta que não fazia nada do que lhe estavam mandando, deu um murro na mesa e abandonou o gabinete sem pedir licença para se retirar, de forma brusca, não tendo após aquele incidente apresentado qualquer desculpa ou justificação para o facto contra o que lhe chegou a ser sugerido pela própria presidente do conselho directivo».

É que só com a explicitação do conteúdo da ordem ou das ordens dadas será possível aquilatar da alegada violação do deveres de zelo e de obediência contemplados nas alíneas b) e c) do n.º 4 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar, deveres gerais esses cuja infracção lhe foi concretamente imputada. Torna-se necessário a este respeito não olvidar que a violação do dever de obediência nem sempre acarreta responsabilidade disciplinar, v. g., sempre que o «cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime» — cf. o n.º 5 do artigo 10.º do Estatuto Disciplinar.

A acusação contém, sem dúvida, factos abstractamente configuradores da violação do dever de correcção também imputada ao arguido — alínea f) do n.º 4 do citado artigo 3.º —, mas dúvidas não restam de que não enuncia os factos integradores dos deveres de zelo e obediência.

É claro que não é legítimo neste domínio disciplinar-sancionador o recurso a comportamentos subentendidos, implícitos ou meramente presumidos.

O arguido para que possa exercer cabalmente o seu direito de defesa tem de poder demonstrar, face aos factos concretos que lhe são atribuídos, que os não praticou, que os mesmos se não revestem de ilicitude ou que o grau de ilicitude que assumem é diferente do que é encarado na acusação — cf., quanto a este ponto, o acórdão desta Secção de 26 de Janeiro de 1993, no recurso n.º 31 186.

Assim, reconduzida a meras imputações vagas ou genéricas na parte concernente à violação dos sobreditos deveres de zelo e obediência, a acusação torna impossível ao arguido exercitar da forma completa e mais conveniente o seu direito de defesa, pelo que padece o processo disciplinar da nulidade insuprível a que se reporta o n.º 2 do artigo 42.º do Estatuto Disciplinar, o que inquina de vício de forma o acto punitivo ora contenciosamente impugnado.

7 — Em face do exposto:

Concedem provimento ao recurso contencioso;

Anulam, em consequência, o acto sancionador impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Desvio de poder. Pena disciplinar.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Situa-se no domínio da discricionariedade o poder de graduar a pena disciplinar entre o máximo e o mínimo legal.*
- 2 — *O acto punitivo é, nesse domínio, impugnável com fundamento em desvio de poder.*
- 3 — *Ao recorrente cabe o ónus não só da prova mas ainda da alegação dos factos demonstrativos de que o fim visado com determinada pena não condiz com o fim visado com a atribuição do poder discricionário da sua graduação.*

Recurso n.º 31 165, em que são recorrente Viriato Ramos Mendes Rebelo e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Viriato Ramos Mendes Rebelo recorre contenciosamente do despacho de 24 de Julho de 1992, do Sr. Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, que, em processo disciplinar, lhe impôs a pena de 180 dias de suspensão.

Aponta o acto como enfermando de vício de forma, por falta de fundamentação, violação de lei e desvio de poder, bem como de nulidade por falta de audiência.

A autoridade recorrida defende a legalidade do acto.

O recorrente mantém na alegação a posição inicialmente assumida e conclui:

1) Era dever da Sr.^a Instrutora descrever as circunstâncias de modo da infracção, interpretar os factos carreados como circunstâncias de

exclusão de ilicitude ou culpa do arguido por forma a proporcionar o direito de audiência do arguido;

2) Era dever da Sr.^a Instrutora subsumir os factos num correcto enquadramento legal por forma a não violar os artigos 26.º, 29.º, 30.º, 42.º e 59.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, como veio a acontecer;

3) As nulidades mencionadas são insupríveis e determinaram que o despacho punitivo fosse incongruente e deficientemente fundamentado, de modo a enfermar de vício de forma por violação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77;

4) O acto administrativo não valorando circunstâncias dirimentes ou atenuantes do ilícito comportamental do arguido não possui uma fundamentação congruente de modo a ordenar o suprimento de formalidades consideradas essenciais, estando como tal inquinado de vício de forma. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 1.^a Secção, de 19 de Junho de 1980, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 4, p. 317, entre outros, dos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 30 de Julho de 1967, in *Acórdãos Doutrinai*s, ano 6.º, n.º 71, p. 1595, e acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 5 de Maio de 1983, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 262, p. 1143;

5) O acto administrativo recorrido está viciado por erro sobre os pressupostos de facto e de direito, uma vez que, além de não existir uma agressão, violou por erro de interpretação e aplicação os artigos 24.º, 26.º, 28.º, 30.º, 42.º e 59.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, enfermando do vício de violação de lei. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 11 de Outubro de 1976, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 144, p. 1628;

6) A gravidade do ilícito disciplinar não era de molde a perturbar o relacionamento laboral e muito menos os fins públicos são servidos pela aplicação da pena de suspensão graduada em 180 dias;

7) Não usando com equidade e proporcionalidade e justiça administrativa, o acto punitivo serviu interesses de terceiros, violando os limites intrínsecos e extrínsecos da discricionariedade, estando como tal enfermando do vício de desvio de poder. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 203, p. 1231, e acórdão do tribunal pleno de 3 de Dezembro de 1981.

A autoridade recorrida reiterou a sua anterior posição.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu o parecer seguinte:

«Em nosso entender, a acusação deduzida no processo disciplinar em que foi praticado o acto punitivo impugnado contém a articulação de factos concretos e precisos imputados ao arguido e a menção das circunstâncias de tempo, *modo* e lugar em que ocorreram, bem como das atenuantes e agravantes e a referência aos correspondentes preceitos legais e à pena aplicável.

Improcederá, pois, a arguida nulidade de *falta de audiência do arguido*, por deficiente formulação da acusação, em violação dos artigos 42.º e 59.º do Estatuto Disciplinar.

No que concerne à fundamentação do acto impugnado, tendo ele concordado com o parecer e proposta que o precederam, fez seus os fundamentos de facto e de direito que neles se invocaram para a sua prática, dando a conhecer de forma clara, congruente e suficiente, para um destinatário normal, o 'item' cognoscitivo e valorativo do autor do acto.

Improcederá, assim, o arguido *vício de forma*, por 'deficiente' fundamentação.

Por outro lado, o acto punitivo fez, a nosso ver, correcta apreciação da prova produzida no processo disciplinar — não procedendo dela a verificação de qualquer circunstância dirimente de responsabilidade disciplinar — e correcto enquadramento jurídico-disciplinar dos factos provados, pelo que improcederá, outrossim, o *vício de violação de lei*, por erro nos pressupostos de facto e de direito, igualmente arguido.

Por último, não tendo o recorrente alegado nem provado qual o fim principalmente determinante da prática do acto não condizente com o fim legal, improcederá, desde logo, o *vício de desvio de poder* assacado ao acto recorrido.

Deverá, pelo exposto, quanto a nós, negar-se provimento ao recurso.»

Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Com interesse para esse efeito, estão provados os factos seguintes:

a) O recorrente foi no ano lectivo de 1990-1991 professor provisório de Trabalhos Oficiais na Escola Secundária de Carnaxide;

b) Em 26 de Junho de 1991 deu entrada no Gabinete do Ministro da Educação a participação de fl. 8 do apenso, dada como reproduzida, respeitante à conduta do recorrente;

c) Com base nessa participação, foi instaurado processo de averiguações, instruído, o qual foi convertido em processo disciplinar contra o recorrente;

d) No processo disciplinar foi deduzida a acusação seguinte, em 9 de Janeiro de 1992:

«Artigo único. Ter, no dia 14 de Junho de 1991, na Escola Secundária de Carnaxide, e na aula de Trabalhos Oficiais, agredido a aluna Maria Catarina Sombreiro Baptista Coelho, do 8.º ano, turma 3.^a, torcendo-lhe o pulso e levando-a ao chão, provocando-lhe uma luxação, da qual teve de receber tratamento no banco do Hospital de São Francisco Xavier.

Com os procedimentos descritos neste artigo, o arguido infringiu os deveres dos professores, consignados nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 10.º do Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, situações que integram o tipo de infracção prevista no n.º 1 e n.º 4, alíneas b) e f), do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar em vigor.

As infracções cometidas inserem-se no n.º 2, alínea a), do artigo 26.º do supracitado Estatuto, correspondendo-lhe a pena de aposentação compulsiva, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo Estatuto.

Não tem atenuantes e tem como agravante o facto de ter antecedente disciplinares, tendo cumprido a pena de inactividade graduada em dois anos, em 1986-1988, na Escola Secundária do Restelo.» — Fl. 43;

e) O arguido apresentou, a fls. 48-49, a sua defesa, dada como reproduzida;

f) O instrutor do processo elaborou em 13 de Março de 1992 o relatório final, a fls. 66-71 do apenso, dado como reproduzido, no qual, nomeadamente, é dada como provada a matéria da acusação, e que termina:

«VI — *Conclusão/proposta*. — Face ao exposto, e em conformidade com a infracção praticada, provada e imputada ao arguido, tendo em conta que não há atenuantes e atendendo à personalidade do

arguido, bem evidenciada na nota de culpa, de fls. 55 a 60, de acordo com o artigo 28.º do Estatuto Disciplinar em vigor, o arguido continua demonstrando que não tem idoneidade para exercer o cargo que desempenha, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo 66.º do Estatuto Disciplinar em vigor, se propõe que:

«Ao arguido, Viriato Ramos Mendes Rebelo, professor provisório de Trabalhos Oficiais, em exercício de funções na Escola Secundária de Carnaxide, no ano lectivo 1990-1991, actualmente sem exercer funções docentes, seja aplicada a *pena de aposentação compulsiva*, pena esta prevista na alínea e) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar em vigor.»;

g) Com data de 3 de Julho de 1992, foi elaborada na Inspeção-Geral de Educação, Departamento Técnico, Gabinete Jurídico, do Ministério da Educação, a informação n.º 178/GJ/92, que inicia o processual instrutor, se dá como reproduzida e termina:

«5 — Embora considerando provados os factos imputados ao arguido, não podemos concordar com o enquadramento jurídico disciplinar dos mesmos (aposentação compulsiva) pelas razões seguintes:

5.1 — A aplicação a um funcionário de pena expulsa tem se ser feita, por razões óbvias, com o máximo rigor e ponderação, não sendo suficiente afirmar, como aconteceu no caso em apreço, que ‘as infracções cometidas se inserem no n.º 2, alínea a), artigo 26.º do supracitado Estatuto, correspondendo-lhe a pena de *aposentação compulsiva* [...]’. Tratando-se de pena expulsiva, importa seguramente demonstrar, também, que o comportamento do arguido apurado em processo disciplinar implica necessariamente a inviabilização da manutenção da relação funcional, requisito de verificação obrigatória para que seja lícita a aplicação deste tipo de penas disciplinares (n.º 1 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar). E, em nosso entender, tal demonstração não foi feita no processo disciplinar em análise.

5.2 — Por outro lado, e sem tentar justificar de alguma forma o comportamento do arguido, sem dúvida digno de censura por parte da Administração, não podemos deixar aqui de referir ser nossa convicção de que a infracção cometida terá sido determinada pelo repetido mau comportamento que a aluna Marta vinha demonstrando durante as aulas de Trabalhos Oficiais, conforme depoimento do aluno Nuno Miguel Cerqueira Ferreira (fl. 65), no qual a dada altura refere que o professor não consegue controlar os alunos e ‘[...] a Marta era dos que mais abusavam.’ Como dissemos, não justificando, é certo, a infracção cometida, pensamos que a situação descrita deverá, em obediência ao estabelecido no artigo 28.º do Estatuto Disciplinar ‘[...] circunstâncias em que a infracção tiver sido cometida que militem [...] a favor do arguido’, ser considerada na determinação da pena que se venha a aplicar. E também isto não foi feito no processo em apreço.

6 — Em conclusão: Com o procedimento descrito no ‘artigo único’ da acusação o arguido violou os deveres profissionais específicos do pessoal docente referidos nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 10.º do Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, e o dever geral de correcção previsto na alínea f) do n.º 4 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar. Assim sendo, e porque tal procedimento traduz grave desinteresse pelo cumprimento dos seus deveres funcionais, deverá ser aplicada ao arguido, Viriato Ramos Mendes Rebelo, a pena de suspensão prevista no n.º 1

do artigo 24.º do Estatuto Disciplinar, graduada em 180 dias (n.º 4 do artigo 12.º do mesmo diploma legal)»;

h) Sobre a informação, o Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário exarou, em 24 de Julho de 1992, o despacho: «Concordo. Aplico a pena de suspensão, graduada em cento e oitenta dias.»;

i) A fl. 33 do processo disciplinar está o depoimento de Paulo Jorge Costa Nunes, segundo o qual, «na aula de Trabalhos Oficiais de Madeiras do dia 14 de Julho de 1991, das 13 às 15 horas, não viu o professor torcer o braço da Marta porque estava a trabalhar, mas ouviu os dois a discutir, dizendo a Marta que o professor lhe tinha torcido o braço, que lhe doía. Em seguida, ela saiu da sala de aula e pouco depois voltava acompanhada de uma senhora que julga ser do conselho directivo. Essa senhora informou o professor de que a Marta tinha ido ao conselho directivo queixar-se de que o professor lhe tinha torcido o braço e vinha saber o que se passava. Não sabe se o professor se fez despercebido, pois perguntou o que se passava. Disse à Marta que saísse da sala e que não aparecesse na próxima aula.»;

j) A fl. 33 v.º do apenso está o depoimento de Pedro Miguel Matos Garcia, no dizer do qual: «[...] concretamente na aula de Madeiras, do dia 14 de Junho de 1991, ouviu a Marta dizer: largue-me, que me está a aleijar. Pensou que fosse brincadeira entre colegas, e não ligou, só que a Marta repetiu: Sr. Doutor está-me a aleijar; nessa altura olhou e viu o professor a largar o braço da Marta. Em seguida viu a Marta dirigir-se para a porta a chorar, dizendo que ia chamar alguém do conselho directivo. Passado pouco tempo, a Marta voltou à sala com uma senhora do conselho directivo que falou com o professor, tendo o professor dito que com certeza não devia ter magoado muito a Marta porque não apertou o braço com muita força. Disse ainda que mais tarde viu a Marta com o braço ligado»;

k) A fl. 33 v.º do apenso está o depoimento de Tânia Cristina Bento Penalva: «Disse que viu o professor a agarrar e a torcer o braço da Marta, o que fez com que ela fosse ao chão. A Marta pedia ao professor que lhe largasse o braço, pois estava a magoar-lhe o pulso. O professor continuou a agarrar o braço, e via-se pela sua cara que estava raivoso, vermelho. O professor acabou por largar o braço da Marta. Como esta continuasse agarrada ao pulso e a chorar, ela e as outras colegas disseram-lhe que fosse fazer queixa do professor ao conselho directivo. A Marta saiu da sala e pouco depois voltou com a funcionária do pavilhão 13, que julga chamar-se Elizabete. Ela perguntou o que tinha acontecido, pois a Marta queixava-se com dores no pulso e o professor disse que não tinha acontecido nada»;

l) A fl. 36 do apenso está o depoimento de Maria Amélia Figueira Gil de Oliveira, auxiliar de acção educativa, segundo a qual: «no passado dia 14 de Junho de 1991, à tarde, uma aluna foi ter consigo à entrada do pavilhão A, onde se encontrava com a colega Carlota, queixando-se que o professor de Madeiras lhe tinha torcido o braço na aula. Como a aluna se queixava com dores no pulso, pôs-lhe um saco com gelo. A partir daí não fez mais nada, mas tem a impressão de que a funcionária do SASE Maria Beatriz Garcia acompanhou a aluna à sala de aula»;

m) A fl. 36 v.º do apenso está o depoimento de Maria Beatriz dos Santos Pastor Garcia, em funções no SASE da Escola Secundária de Carnaxide, no dizer da qual: No «dia 14 de Junho de 1991, da parte da tarde, apareceu uma aluna nos serviços do SASE, a chorar,

dizendo que o professor de Madeiras lhe tinha torcido o braço. Ouvia a versão da aluna e em seguida acompanhou-a à sala de Madeiras. Bateu à porta e o professor Viriato ao vê-la perguntou: 'Quem é a senhora e o que faz aqui?' Ela identificou-se, e então o professor contou que a aluna era uma grande malcriada, e já que em casa não lhe davam educação, dava-lha ele. O professor deu a entender que não tinha magoado o braço da aluna, e que só a agarrara para a pôr fora da sala de aula, uma vez que ela estava a ser malcriada e não fazia os trabalhos que ele queria. A aluna dizia na frente do professor que ele a tinha agarrado no braço e magoado. Maria disse que a aluna foi ao Hospital de São Francisco Xavier e no dia seguinte foi ter consigo ao SASE, com o braço direito ligado, pois tinha uma luxação.»;

n) Do ofício de fl. 40 do apenso, endereçado pela Direcção-Geral do Ensino, área de acção disciplinar, ao presidente do conselho directivo da Escola Secundária do Restelo, consta que ao ora recorrente foi, por despacho de 9 de Abril de 1986, do Inspector-Geral do Ensino, aplicada, em processo disciplinar, a pena de inactividade por dois anos;

o) A fl. 65 do apenso está o depoimento do aluno, da turma de que era também aluna a Marta Catarina Sombreiro Baptista Coelho, Nuno Miguel Cerqueira Ferreira, segundo o qual: «... na sala de Madeiras, do dia 14 de Junho de 1991, estava a fazer um trabalho com outros dois colegas numa mesa ao lado da Marta. Não viu nada do que se passou porque estava de costas e, além disso, as aulas de Madeiras eram sempre muito barulhentas, o professor deixava os alunos estar à vontade, e alguns abusavam, e o professor não conseguia controlá-los; a Marta era dos que mais abusavam. A dada altura, ouviu a Marta a chorar e o professor a refilar, e então perguntou à Tânia o que se tinha passado. Ela disse-lhe que o professor tinha agarrado no braço da Marta e o tinha torcido. A Marta, a chorar, saiu da sala. Passado tempo, a Marta voltou à sala de aula, acompanhada de uma funcionária. No dia seguinte a Marta trazia o braço ligado»;

p) Em 14 de Junho de 1991, das 17 horas e 35 minutos às 19 horas e 10 minutos, Marta Catarina Sombreiro Baptista Coelho foi assistida no serviço de urgência do Hospital São Francisco Xavier, apresentando como sintomatologia «entorse no pulso direito» e sendo-lhe diagnosticado o seguinte:

«Não apresenta alteração de cor, de temperatura e dos contornos dos tecidos ósseos.

Dor na adução e... na flexão. Não apresenta lesão neurológica nem sinais clínicos e ou radiológicos de fractura.

Diagnóstico: Tenosinovite traumática. Imobilização com ligadura elástica + suspensão. Medicada com anti-inflamatórios e gelo.» — Fls. 9 e 14 v.º do apenso.

Apontados os elementos de facto relevantes, há agora que conhecer dos vícios imputados ao acto punitivo, observando a ordem respeitada na exposição subsequente, em acatamento do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Argúo o recorrente uma primeira violação de lei por ofensa dos artigos 24.º, 26.º, 28.º, 30.º, 42.º e 59.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, argumentando que, em contrário do decidido, a sua conduta não integra infracção disciplinar, por não constituir agressão.

A verdade, porém, é que a instrutora do procedimento qualifica no relatório final de agressão a conduta do arguido, que consistiu em agarrar e torcer o pulso da aluna Marta, levando-a ao chão e provocando-lhe uma lesão.

E essa actuação está amplamente provada pelos depoimentos da aluna Tânia, que a presenciou, e a relata, com pormenor, o aluno Paulo Jorge Costa Nunes, também da mesma aula, que, embora não se tendo de imediato apercebido do que se passava, viu e ouviu a funcionária da Escola Maria Beatriz dos Santos Pastor Garcia, a quem a Marta se queixara, entrar na sala e acusar desses factos o professor, que os não negou. Do mesmo modo, o aluno Pedro Miguel Matos Garcia refere ter ouvido a Marta exclamar: «largue-me que me está a aleijar», e, na sequência dessas palavras, visto o arguido largar-lhe o braço.

Concludente no mesmo sentido é o depoimento da funcionária Maria Beatriz Santos Pastor Garcia, segundo a qual a Marta lhe apareceu a chorar e a queixar-se de que o professor lhe tinha torcido o braço e a magoara. Refere ainda que de seguida a acompanhou à aula, repetiu ao arguido a acusação e este não a negou, antes disse que se em casa não davam educação à Marta, lha dava ele.

Os factos imputados estão, pois, cabalmente provados e, diversamente do que se pretende, constituem um atentado à integridade física da aluna, que, em resultado dele, sofreu tenosinovite traumática, de que foi tratada no Hospital de São Francisco Xavier, onde foi medicada com anti-inflamatórios e gelo e lhe foi imobilizado o braço com ligadura elástica e suspensão.

Ao qualificar de agressão a conduta do arguido, o acto punitivo não ofendeu assim as disposições citadas.

Imputa o arguido ao acto a nulidade do artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, com fundamento em que não foi ouvido em declarações no processo disciplinar e a acusação não descreve as circunstâncias de modo da conduta que lhe é atribuída.

Quanto ao primeiro aspecto, prescreve o n.º 2 do artigo 55.º do Estatuto Disciplinar que o instrutor deverá ouvir o arguido a requerimento deste e sempre que o entenda conveniente.

O recorrente não pediu no processo para ser ouvido e a necessidade ou conveniência da sua audição estava ao critério da instrutora, que a não teve como indispensável, não concretizando o interessado qual o prejuízo que desse procedimento lhe adveio.

De qualquer modo, a existir nulidade, estaria suprida, por não reclamada até à decisão final, nos termos impostos no n.º 2 do artigo 42.º do Estatuto citado.

No que respeita à nulidade por não concretização das circunstâncias de modo da infracção, dir-se-á que a nota de culpa descreve no artigo único, com a maior precisão, a conduta do arguido, as circunstâncias de modo, tempo e lugar em que se desenrolou e os preceitos ofendidos, tudo em obediência ao disposto no n.º 2 do artigo 57.º do Estatuto Disciplinar, e por forma a facilitar a defesa do arguido, como, aliás, decorre da que apresentou.

Não se verifica, pois, a nulidade apontada.

Pretende o arguido também que houve errado enquadramento legal dos factos, com ofensa dos artigos 26.º, 29.º, 30.º, 42.º e 59.º do Estatuto Disciplinar.

Concluiu-se já que estes configuram uma agressão. Praticada esta no local de trabalho e no decurso do serviço, com toda a coerência

a instrutora enquadrando a conduta no artigo 26.º, n.º 2, alínea a), do Estatuto Disciplinar, quer na acusação quer no relatório final.

Nada há a objectar a esse entendimento, na medida em que o preceito pune com a aposentação compulsiva e demissão exactamente a agressão a superior hierárquico, colega, subordinado ou terceiro levada a cabo nos locais de serviço ou em serviço público.

O acto punitivo, tendo em conta que a aluna, pelo seu repetido mau comportamento na aula, era em parte responsável pelo sucedido, enquadrando o caso na previsão do artigo 24.º e impôs a pena de suspensão, o que demonstra uma adequada compreensão dos factos e circunstâncias que os rodearam, a gravidade e características essenciais.

Não houve, deste modo, o errado enquadramento legal arguido.

Pretende o recorrente ainda que o acto punitivo enferma de ilegalidade, que qualifica de vício de forma, mas, a existir, integraria violação de lei, por não atender às «circunstâncias dirimentes ou atenuantes do ilícito comportamental [...]»

Circunstâncias dirimentes, designadamente as do artigo 32.º do Estatuto Disciplinar, nenhuma das quais invocada, não se considera que se verifiquem.

No que toca às atenuantes, importa ter presente que a instrutora do processo, enquadrando o comportamento do arguido no artigo 26.º, n.º 2, alínea a), propôs se aplicasse a pena de aposentação compulsiva.

O acto punitivo, no entanto, teve em atenção que o sucedido foi em parte determinado pelo repetido comportamento impróprio da aluna, subsumiu os factos no artigo 24.º e terminou impondo pena de suspensão.

Fez, pois, uso da faculdade conferida nos artigos 28.º e 30.º do Estatuto Disciplinar e baixou a pena em dois escalões, segundo decorre do n.º 1 do artigo 11.º É certo que qualificando a conduta como infracções ao artigo 24.º, mas assim procedendo em parte devido às circunstâncias que antecederam a actuação do arguido.

De acentuar também que no parecer em que se apoia o acto punitivo não é feita a mínima referência à anterior condenação em pena de inactividade, que assim não foi considerada na graduação da pena.

O acto não está, pois, ferido desta violação de lei.

Sustenta o recorrente que o acto enferma de desvio de poder. Este é o vício que afecta o acto praticado no exercício de poder discricionário, com fim ou motivo principalmente determinante diverso daquele tido em vista pelo legislador com a atribuição desse poder.

A medida da pena, ou seja, a sua graduação entre os máximos e mínimos legais, situa-se no domínio da discricionariedade, pelo que bem poderia o acto estar afectado de tal vício.

Sucedo, porém, que o recorrente não prova nem mesmo alega qual o fim tido em vista com a imposição da pena, e sobre ele recaía o ónus não só de provar mas também de alegar tal elemento.

Porque o não cumpriu, a arguição improcede, na medida, também, em que do processo não decorre qual esse fim, para além do legal.

Por último, pretende o recorrente que o acto enferma de fundamentação incongruente e deficiente, o que o inquina de vício de forma.

Como se acentuou já, a acusação descreve com minúcia a conduta do arguido, aponta as circunstâncias em que se desenrolou e refere os preceitos legais violados.

O relatório final dá como provados os elementos de facto, aponta de novo os preceitos infringidos e, a partir desses dados, conclui propondo a pena de aposentação compulsiva.

A informação de cujos fundamentos o acto se apropriou tem como provada a conduta imputada ao arguido, mas, atendendo às circunstâncias que a antecederam e rodearam, procede a diversa qualificação jurídica e termina impondo a pena de suspensão.

Um destinatário normal, colocado perante a informação que fundamenta o acto, não teria dúvidas sobre o real significado deste e sua motivação, por forma a poder conscientemente optar pela sua aceitação ou pela impugnação.

Não se verifica, deste modo, o vício de forma arguido.

Pelo exposto negam provimento ao recurso e condenam nas custas o recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria de 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Magistrado do Ministério Público. Quadro geral de adidos. Pensão de aposentação. Escala indiciária de vencimentos.

Doutrina que dimana da decisão:

O tempo de serviço prestado no quadro geral de adidos (Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril), enquanto delegado do procurador da República oriundo do ex-Estado de Angola, não releva para efeitos do módulo «anos de serviço» da escala indiciária do mapa anexo à Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 47/89, de 15 de Outubro, na redacção da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro) se o interessado, posteriormente, ingressar nos quadros do Ministério Público, tendo-se jubilado nessa situação.

Recurso n.º 31 331, em que são recorrente Jorge Ernesto Barreto e recorrida a direcção da Caixa Nacional de Previdência. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Jorge Ernesto Barreto, melhor identificado nos autos, recorre para esta Secção da sentença de fls. 53-56 do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que lhe negou provimento ao recurso contencioso que aí interpusera visando a anulação do despacho de 6 de Fevereiro de 1991, que primeiro identificou como praticado pelo director-coordenador dos Serviços de Previdência da Caixa Geral

de Depósitos, corrigindo depois para direcção da Caixa Nacional de Previdência, despacho esse que indeferira esse seu requerimento, em que solicitava, entre o mais, que a sua pensão de aposentação como delegado do procurador da República jubilado, fixada em 26 de Fevereiro de 1987, com a publicação e entrada em vigor da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, fosse actualizada com base no índice 200 da escala constante do mapa anexo a este último diploma, uma vez que, segundo aduzia, à data do seu desligamento do serviço, para efeitos de aposentação-jubilamento, possuía 18 anos e 45 dias de serviço como delegado do procurador da República, aplicando-se consequentemente à pretendida actualização da sua pensão de aposentação aquele índice 200.

Nas suas alegações, de fls. 70-86, concluiu do seguinte modo:

«A) A sentença recorrida não se pronuncia, e por isso não rebate, o principal argumento invocado pelo recorrente: a criação, pela Lei n.º 2/90, de um novo sistema retributivo dos magistrados judiciais e do Ministério Público — dando nova redacção aos artigos 73.º e 74.º da Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP) —, assente numa remuneração base que varia segundo uma escala indiciária que tem em conta a categoria do magistrado e o tempo de serviço — um novo sistema, mandado aplicar pelo artigo 7.º da mesma Lei aos magistrados jubilados, que revoga expressamente o anterior sistema de diuturnidades que atendia apenas ao tempo de serviço efectivo;

B) A interpretação feita pela sentença recorrida do artigo 74.º da LOMP não é aceitável, devendo mesmo ser considerada ilegal por violar o artigo 9.º do Código Civil, uma vez que nem a letra nem o espírito desta norma legal permitem que o sentido seja definido por referência ao tempo de serviço efectivo, e, mais ainda, serviço efectivo prestado na magistratura, sobretudo tendo em consideração que essa norma legal se refere a tempo de serviço, revogando uma anterior que se referia a tempo de serviço efectivo;

C) O intérprete, máxime o tribunal que aplica a lei, não pode concluir que o tempo de serviço prestado no quadro geral de adidos (QGA) não pode ser contado para efeito do cômputo do tempo de serviço de um magistrado jubilado a que se refere o artigo 74.º da LOMP e respectivo mapa de escala indiciária anexo, quando é a própria lei, através do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 294/86, que determina expressa e imperativamente, sem possibilidade de derrogação por norma especial, que o tempo de serviço no QGA tem de ser contado para todos os efeitos, sem esquecer que este Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão de 21 de Julho de 1983, proferido no recurso n.º 27 713, que permitiu ao recorrente entrar no quadro de delegados do procurador da República, já definiu que a sua situação como 'adido' nunca implicou a perda da categoria de delegado do procurador da República com que ingressou no QGA por acto consolidado na ordem jurídica;

D) O vício em que incorre o acto objecto do recurso é única e simplesmente o de violação da LOMP, com a nova redacção dada pela Lei n.º 2/90 (e também o do artigo 3.º desta Lei, que impõe a aplicação automática da alteração legislativa), recorrendo-se apenas ao Decreto-Lei n.º 294/76, para interpretação do artigo 74.º — e mapa para que este remete — da mesma LOMP, designadamente para determinar o que se deve entender como tempo de serviço, em especial se neste deve ou não ser incluído o tempo de serviço prestado no QGA;

E) Tendo de, pelas razões de direito expostas, ser incluído o tempo de serviço do recorrente no QGA e de ser considerado, para efeito dos artigos 3.º da Lei n.º 2/90 e 73.º e 74.º da LOMP (actual redacção), na contagem do tempo de serviço do recorrente, este é de 18 anos e 45 dias, pelo que o recorrente beneficia do índice 200, devendo a sua pensão ser alterada em conformidade.»

Neste Supremo Tribunal, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o parecer de que o recurso não merece provimento «pelos douts fundamentos da sentença recorrida».

Colhidos os vistos, cumpre decidir, tendo em consideração a seguinte matéria de facto — aliás não impugnada no presente recurso — que a sentença ora impugnada deu por assente.

O recorrente tomou posse como subdelegado do procurador da República na 4.ª Vara Cível da Comarca de Lisboa em 25 de Julho de 1955, tendo sido exonerado, a seu pedido, a partir de 23 de Março de 1957.

De 4 de Outubro de 1957 a 26 de Março de 1958, data em que foi exonerado do cargo por ter sido colocado como delegado do procurador da República na comarca de Moçambique, o recorrente exerceu idêntico cargo na comarca de Vieira do Minho.

Em 21 de Abril de 1958 tomou posse do referido cargo na comarca de Moçambique, vindo depois a exercer ininterruptamente os cargos de juiz interino no julgado municipal de Mormugão, juiz efectivo do mesmo julgado e delegado do procurador da República na comarca de Cabinda.

Por portaria ministerial de 15 de Outubro de 1963, publicada em 18 de Outubro de 1963, o recorrente foi colocado, a seu pedido, na situação de licença ilimitada.

Por despacho de 18 de Março de 1976, publicado em 21 de Abril de 1976, ingressou no QGA, com a categoria de delegado do procurador da República, oriundo dos serviços de justiça do ex-Estado de Angola, com efeitos a partir de 16 de Março de 1976.

De 16 de Março de 1976 a 30 de Abril de 1980 o recorrente foi abonado pela Direcção-Geral de Integração Administrativa, tendo exercido funções na Marinha desde 25 de Março de 1976 até 21 de Dezembro de 1983, em regime de horário completo.

A partir de 1 de Maio de 1980 e até 21 de Dezembro de 1983 passou a ser abonado pelo conselho administrativo da Administração Central da Marinha, por ter sido requisitado por este organismo ao abrigo do Decreto-Lei n.º 398/78, de 12 de Dezembro.

Em 14 de Abril de 1982, o recorrente solicitou ao presidente do Conselho Superior do Ministério Público a sua nomeação como delegado do procurador da República, tendo sido nomeado delegado do procurador da República na situação de disponibilidade a partir de 10 de Maio de 1982 até 26 de Janeiro de 1984.

Em 27 de Janeiro de 1984 tomou posse como delegado do procurador da República (na comarca de Lisboa).

Por despacho de 8 de Agosto de 1986, foi-lhe concedida a aposentação por despacho do Procurador-Geral da República, tendo sido nomeado delegado do procurador da República na situação de disponibilidade a partir de 10 de Maio de 1982 até 26 de Janeiro de 1984.

Em 27 de Janeiro de 1984 tomou posse como delegado do procurador da República (na comarca de Lisboa).

Em 2 de Agosto de 1990, o recorrente (que tinha a sua pensão definitiva de aposentação fixada por deliberação da direcção da Caixa Nacional de Previdência de 26 de Fevereiro de 1987) requereu a actualização da dita pensão com base no índice 200 da escala indiciária, estabelecida pela Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, por considerar que o cálculo respectivo devia ser feito com base no tempo de serviço de 18 anos e 45 dias, contados até 27 de Setembro de 1986 (data da publicação do despacho que o desligou do serviço, aguardando aposentação).

Tal requerimento foi-lhe porém indeferido por deliberação da direcção da Caixa Nacional de Previdência de 6 de Fevereiro de 1991, que lhe contou como tempo de serviço na magistratura do Ministério Público 12 anos e 16 dias, deliberação aquela depois comunicada ao recorrente por ofício de 22 de Fevereiro de 1991.

A sentença ora recorrida, depois de circunscrever a questão debatida no recurso contencioso como a de saber se o tempo que o recorrente esteve integrado no QGA (de 16 de Março de 1976 até 9 de Maio de 1982) devia ou não contar para o efeito da aplicação da escala indiciária do mapa anexo à LOMP, Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, na redacção dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro — vindo decidido pela deliberação então impugnada em sentido negativo e defendendo o recorrente, como ainda agora, a solução oposta —, optou por aquela primeira, ou seja, pela irrelevância, no aspecto considerado, do tempo de serviço que o recorrente prestara no QGA.

E para chegar a semelhante conclusão, que levou ao improvimento do recurso contencioso nela decretada, a mesma sentença baseou-se nas razões que se podem resumir do seguinte modo.

Primeiro, porque nos termos dos artigos 129.º e 130.º da LOMP, Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, aplicáveis ao recorrente, *ex vi* dos artigos 53.º, n.º 1, e 195.º do mesmo diploma, e que disciplinam a *antiguidade* dos magistrados do Ministério Público, nela não se contempla o tempo de serviço por aquele prestado enquanto esteve integrado no QGA.

Depois, porque nessa situação o recorrente não teve qualquer ligação à magistratura, estava desvinculado do primitivo quadro de magistrados ultramarino (onde se encontrava de licença ilimitada antes de ingressar no QGA), não tendo prestado serviço como magistrado, encontrando-se assim, nesse período, numa situação de *inactividade* fora do quadro, a qual, nos termos da alínea *a*) do artigo 130.º do LOMP, não conta para efeitos de *antiguidade*, não devendo, conseqüentemente, também contar para efeito da escala indiciária de retribuição, aliás em paralelo com o que sucederia se o recorrente se mantivesse no activo.

E, finalmente, porque — é esta a última das razões em que a sentença ora impugnada se baseou para negar provimento ao recurso contencioso — seriam inconsistentes os dois argumentos aduzidos em favor da tese da relevância do tempo de serviço prestado pelo recorrente no QGA, a saber, a contagem de tempo de serviço efectuada, no procedimento de aposentação, pela Procuradoria-Geral da República (onde se incluía aquele tempo na antiguidade daquele como delegado do procurador da República) e argumento retirado do artigo 26.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, que manda contar o tempo prestado no QGA para «todos os efeitos».

Quanto a este último argumento, considerou-o a sentença improcedente, porque o citado preceito determina a desvinculação dos adi-

dos do quadro a que pertenciam, acrescentando que aquilo que conta para efeito de antiguidade do magistrado (e da respectiva escala indiciária de remunerações) não é o tempo prestado globalmente como funcionário, mas o prestado unicamente na qualidade e nas funções de magistrado, e que se o recorrente optasse pelo regime geral de aposentação, aí é que poderia aproveitar do tempo de serviço como adido, já que ao optar pelo regime que considera globalmente mais favorável aos seus interesses, como é o da jubilação, deve o recorrente aceitar as normas especiais deste regime, mesmo as que, em determinado detalhe, o não favoreçam.

Quanto ao argumento, avançado pelo recorrente, da contagem de antiguidade feita pela Procuradoria-Geral da República, a sentença considerou que os tribunais não se encontram vinculados pelos juízos em que ela se baseou.

E na base de todas as considerações acabadas de resumir decidiu, como se disse, pelo improvimento do recurso contencioso.

Vejamos se bem, na perspectiva das críticas que o recorrente lhe dirige no presente recurso jurisdicional.

A Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, que produziu efeitos desde 1 de Janeiro de 1979 (artigo 7.º), veio estabelecer um novo sistema retributivo para os magistrados judiciais e do Ministério Público, alterando, na parte correspondente, o correspondente Estatuto (artigos 22.º e 23.º) e a Lei Orgânica (artigos 74.º e 75.º), bem como os respectivos mapas anexos, onde os vencimentos passam a surgir ligados a uma escala indiciária, que vai de 100 a 260.

Fixando agora a nossa atenção apenas na LOMP, já que o recorrente se apresentou pelo cargo de *delegado do procurador da República*, vemos que para esta categoria (ou para a de procurador da República) a respectiva escala indiciária de vencimentos vai de 100, na categoria de ingresso, para depois ir subindo sucessivamente para 135, 155, 175, 190 e 200, consoante os «anos de serviço», respectivamente de 3, 7, 11, 15 e 18 anos.

Ora, no que ao caso interessa, o artigo 3.º daquela Lei n.º 2/90 estabeleceu como aplicáveis as suas disposições aos *magistrados jubilados* (n.º 1), dispondo ainda (n.º 2) que as suas pensões são automaticamente *actualizados* e na mesma proporção em função do aumento das remunerações dos magistrados de categoria e escalão correspondentes àqueles em que se verifica a jubilação, o que era aplicável a *todos* os magistrados jubilados, quer estivessem antes ou depois de 1 de Janeiro de 1989 nessa situação (n.º 3 do referido artigo 3.º da Lei n.º 2/90).

Como o recorrente, já o vimos, se encontrava aposentado à data da entrada em vigor deste último diploma — a sua pensão de aposentação encontrava-se, aliás, já definitivamente fixada por acto da autoridade recorrida, de 26 de Fevereiro de 1987 —, é indubitável, e todos os intervenientes processuais estão de acordo neste aspecto, que tinha direito a ver actualizada aquela sua pensão, desde 1 de Janeiro de 1989, na mesma proporção do aumento de que beneficiou a remuneração correspondente à *categoria e escalão* pela qual se verificou a sua jubilação (n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/90).

Quanto àquela categoria é pacífico que a mesma foi a de *delegado do procurador da República*.

Já quanto ao respectivo escalão é que surge a questão, decidida como vimos na sentença sob recurso, de saber qual a *concreta escala indiciária* aplicável, já que ela — e assim também a respectiva re-

muneração atendível para efeitos de aposentação — se encontra ligada aos «anos de serviço» do respectivo interessado: *12 anos e 16 dias* para o acto contenciosamente impugnado e para a sentença, por ser irrelevante para este efeito o tempo de serviço do recorrente no QGA e a que corresponde a escala indiciária de 175, ou *18 anos e 45 dias*, por dever ser contado aquele tempo de serviço, ao qual corresponde a escala indiciária de 200, como vem defendido pelo ora recorrente.

Antes de entrar na discussão deste problema, que constitui o verdadeiro *thema decidendum*, interessa contudo abordar outro, suscitado pela autoridade recorrida nas suas alegações, o qual, não fora ele de conhecimento officioso — prende-se com o efeito do chamado «caso decidido» ou «resolvido» —, não poderia ser aqui apreciado em sede de recurso jurisdicional, já que, nesta matéria, como é sabido, os poderes de cognição do Tribunal estão delimitados, em princípio, às questões suscitadas pelo recorrente, não podendo o *recomido* alargar em seu favor o correspondente campo de impugnação da concreta decisão que esteja sob recurso.

Resume-se tal questão, suscitada, como se disse, pela autoridade recorrida nas suas contra-alegações, de aqueles, agora discutidos, 12 anos e 16 dias de serviço do recorrente como delegado do procurador da República terem já sido tomados *enquanto tais* para base da fixação da respectiva pensão de aposentação (deliberação da autoridade recorrida de 26 de Fevereiro de 1987 — v. fl. 41 do instrutor apenso), o que impediria, por via da formação de caso decidido ou resolvido sobre tal matéria, a sua reapreciação, agora a propósito da actualização da mesma pensão, por força da Lei n.º 2/90, domínio no qual nos encontramos no caso *sub judice*.

Independentemente, porém, do acerto de semelhante asserção, a verdade é que mesmo a admitir-se a existência daquele possível caso decidido ou resolvido, a autoridade recorrida, como resulta da matéria de facto mais acima resumida, *reapreciou* de novo os termos em que aquela antiguidade fora contada no domínio da aposentação do recorrente, *abrindo*, de novo, a discussão do problema e decidindo-o no uso dos seus poderes dispositivos, o que significa que pôs em crise, por acto seu — e não estava vinculada a fazê-lo —, o anterior caso decidido ou resolvido (a existir ele porventura).

Não há, pois, nesta perspectiva, qualquer obstáculo a que, na presente sede, se aprecie também o juízo que sobre tal matéria formulou a sentença ora impugnada.

Entremos, pois, na discussão da relevância ou não do tempo de serviço do recorrente no QGA, para efeito da determinação da escala indiciária do mapa anexo à LOMP (redacção da Lei n.º 2/90).

É indubitável que o artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 294/76 (redacção dada pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 175/78, de 13 de Julho) manda contar aos adidos, ainda que na situação de disponibilidade, para *todos os efeitos legais*, o tempo em que se tenham mantido nessa situação.

Nesta perspectiva poderia defender-se — é esta, como se viu, a tese do recorrente — que, tendo ele exercido funções no quadro criado pelo artigo 17.º, n.º 1, daquele Decreto-Lei n.º 294/76 (de 16 de Março de 1976 a 9 de Maio de 1982), o chamado quadro geral de adidos, o exercício de tais funções também valeria por força do artigo 26.º, n.º 1, do mesmo diploma, para integrar o módulo *tempo de serviço*, enquanto delegado do procurador da República, na escala indiciária do mapa anexo à LOMP (resultante da Lei n.º 2/90).

Só que semelhante tese assenta necessariamente no pressuposto de que os «anos de serviço» referidos no aludido mapa, tal como eles são aí definidos, são susceptíveis de ser integrados pelo tempo de serviço do interessado, ora recorrente, no QGA.

Pois nada impede que valendo o tempo de serviço prestado no QGA para *todos* os efeitos legais, como se expressa o artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 294/76, deixe contido de valer para o *específico efeito* da Lei n.º 2/90 e dos respectivos mapas e, consequentemente, para efeito da respectiva escala indiciária.

Basta que seja essa a solução que decorre da própria Lei n.º 2/90, uma vez que encontrado-se o legislador no domínio de regulamentação inserida em lei ordinária (no sentido material), como é a do Decreto-Lei n.º 294/76, se afaste dela, limitando-a ou revogando-a em determinado do seu segmento normativo, como o podia ter feito, no aspecto agora considerado, de relevância do tempo de serviço para efeitos da determinação do concreto escalão indiciário de vencimentos.

Ponto é que, interpretada devidamente a lei — ou seja, aquela Lei n.º 2/90 —, se chegue à conclusão de que a mesma é *contrária* à relevância para aquele efeito do tempo de serviço prestado no QGA, proclamado no artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 294/76.

Se for esse o seu sentido, como irá ver-se de seguida, nada impedia o legislador de o fazer, limitando os efeitos daquela norma no seu campo específico, que é o estatutário da magistratura judicial e do Ministério Público.

Vejamos, pois, qual o exacto sentido da expressão «anos de serviço» do mapa anexo à Lei n.º 47/86 (LOMP).

Julgamos que o problema se resolve através de uma ideia simples, e que é a seguinte: aqueles «anos de serviço» estão ligados a determinadas *categorias profissionais* próprias do Ministério Público, como são as de delegado e procurador da República e de procurador-geral-adjunto, como forma de se estabelecer a respectiva escala indiciária, para efeitos remuneratórios.

Categorias profissionais que resultam dos correspondentes *cargos*, cujos lugares integram esse quadro.

Quando no mapa anexo à LOMP se fala, pois, de «anos de serviço», fala-se do exercício de funções *dentro do quadro orgânico* do Ministério Público, tal como ele resulta definido na lei, uma vez ser apodíctico que, por exemplo, as funções de delegado do procurador de República são as próprias desta categoria profissional, só no âmbito daquele Estatuto sendo concebíveis e só aí podendo ser exercidas.

E a LOMP, no referido mapa anexo (veja-se a sua parte superior), fala expressamente em «categoria/escalão».

Ora, no caso, o tempo de serviço em causa do recorrente, e que ele pretende integrar no seu serviço como delegado do procurador da República, decorreu no quadro geral de adidos, que é *estranho* à estruturação do Ministério Público.

Decorreu, pois, em quadro *diferente* do do Ministério Público, pese embora o recorrente estar nele integrado enquanto delegado do procurador da República oriundo do ex-Estado de Angola.

Daí que o correspondente tempo de serviço não valha para efeitos da determinação da escala indiciária.

Contra isto não vale argumentar com a circunstância de o referido mapa anexo à LOMP não aludir a «serviço efectivo», contrariamente

ao que acontecia na versão inicial do artigo 73.º do mesmo diploma em matéria das diuturnidades aí previstas.

Sejam ou não os acréscimos de remuneração resultantes de mais anos de serviço para as categorias em que tal releva, previstas no aludido mapa (resultante da Lei n.º 2/92), de considerar como de natureza equivalente às diuturnidades — problema que não interessa, no caso, resolver —, sempre tais acréscimos, já o vimos, estão ligados naquele mapa a certas categorias do Ministério Público (para os que nessa magistratura ocupem cargos de natureza idêntica) e ao respectivo desempenho profissional, sendo assim irrelevante qualquer outro desenvolvido fora disso, como aconteceu com o ora recorrente quanto às funções que o mesmo exerceu quando vinculado ao QGA, aliás de conteúdo administrativo ou técnico burocrático.

Como irrelevante se apresenta ainda — no que ao ponto agora em discussão interessa — o decidido no acórdão deste Supremo Tribunal de 21 de Julho de 1983 (recurso n.º 17 713), cuja cópia se encontra a fl. 75 do instrutor, e em que foi recorrente o dos presentes autos, pois o que aí se discutia e foi decidido era o direito de o mesmo, uma vez integrado no QGA por acto firmado no ordem jurídica, poder ser nomeado, como pretendia, delegado do procurador da República dos quadros do Ministério Público, nomeação, aliás, que obteve, na sequência daquele acórdão que anulou a deliberação, de sentido contrário, do Conselho Superior do Ministério Público de 10 de Maio de 1982.

Na verdade, nada nesse acórdão se decidiu quanto à possível relevância dentro da magistratura do Ministério Público do tempo de serviço que o recorrente prestou no QGA, e que é a matéria debatida, como se sabe, no presente recurso.

Finalmente, diga-se ainda, é de balde que se procure na LOMP, tanto na aprovada pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, como na aprovada pela Lei n.º 39/78, anteriormente vigente (a cuja sombra, aliás, se fosse caso disso, se deveria analisar a antiguidade do recorrente, por força do princípio da consagração no artigo 12.º do Código Civil), qualquer indicação quanto à relevância de funções exercidas pelos membros dos respectivos quadros *antes do seu ingresso neles*, por isso se tratar de matéria estranha ao campo próprio do respectivo estatuto e que este não tem de cuidar.

O que o estatuto cuida em algumas das suas disposições (veja-se o que se passa, por exemplo, com as normas dos artigos 115.º, 129.º e 130.º da Lei n.º 47/86) é da relevância em certos casos do exercício de funções pelos respectivos magistrados, *após o ingresso nos quadros do Ministério Público*, mas fora do seu âmbito estatutário, em outro quadro ou serviço, o que é uma situação bem diferente da que nos ocupa no presente recurso, onde estamos na presença, como repetidamente já se disse, de funções exercidas por um delegado do procurador da República (ora recorrente) *antes do seu ingresso na magistratura* do Ministério Público e num quadro *diferente* do deste, como era o QGA.

Conclui-se assim, ainda que por fundamentação algo diversa da acolhida na sentença ora impugnada, ser fundado o juízo nela feito da irrelevância do tempo de serviço prestado pelo recorrente enquanto vinculado ao QGA, não sofrendo nessa base de ilegalidade o despacho contenciosamente impugnado quando determinou a actualização da pensão de aposentação do mesmo em função da escala indiciária

de 175 e não de 200 do mapa anexo à LOMP (redacção da Lei n.º 2/90).

Improcedem, conseqüentemente, todas as conclusões das alegações do recurso.

Termos em que se nega provimento ao mesmo, confirmando-se, mas pelos fundamentos mais acima expostos, a sentença impugnada.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual. Licença de construção. Pedido. Deferimento tácito. Presidente de câmara municipal. Acto expresso posterior a acto tácito. Revogação implícita. violação de lei. Facto ilícito. Dano. Indemnização. Natureza residual da acção.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *É facto ilícito gerador de responsabilidade civil extracontratual o indeferimento expresso, por parte de presidente de câmara municipal, de um pedido de licença de construção de obras, já depois do seu deferimento tácito, tendo aquele indeferimento sido julgado nulo, por sentença com trânsito em julgado, com fundamento em violação de lei.*
- 2 — *O aumento entretanto verificado nos custos dos materiais de construção e de mão-de-obra, até à emissão da licença e do respectivo alvará, em execução da sentença anulatória do indeferimento expresso, que implicitamente revogou o deferimento tácito, consubstancia danos que são consequência directa e necessária de tal indeferimento ilegal.*
- 3 — *O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, consagra a natureza residual da acção da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas colectivas públicas, na medida em que só se deve lançar mão desse meio processual para ressarcir os danos que não sejam ressarcíveis através do recurso contencioso de anulação e da consequente execução de julgado.*

Recurso n.º 31 344, em que são recorrentes a Câmara Municipal de Felgueiras e José Leite Sampaio e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O município de Felgueiras, através da Câmara Municipal, representada esta em juízo pelo ilustre advogado José de Barros, e José Leite Sampaio, divorciado, residente em Recklinghansen, Banmstrasse, 44, na Alemanha, representando pelo ilustre advogado João Gomes Alves, inconformados com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto (TACP) que julgou a acção de responsabilidade civil extracontratual parcialmente procedente e, por consequência, condenou aquele (R.) a pagar a este (A.), a título de indemnização por danos patrimoniais, em quantia a liquidar em execução de sentença, acrescida dos juros legais desde a citação até integral pagamento, da mesma interpuseram o presente recurso, sendo o do último, subordinadamente.

Ambos alegaram, tendo a Câmara Municipal concluído assim:

«1.ª Os prejuízos que o A. invoca na petição não são *consequência directa e necessária* do despacho ilegal de 17 de Dezembro de 1982, proferido pelo presidente da Câmara Municipal recorrida e depois contenciosamente anulado, despacho que indeferiu o pedido formulado pelo A. em 4 de Junho de 1992 para licenciamento de uma obra a construir em prédio seu;

2.ª Tais prejuízos são *consequência directa e necessária da decisão do indeferimento* do pedido de reconhecimento de deferimento tácito do licenciamento a que se refere a anterior conclusão e da consequente *recusa de emissão* do alvará respectivo, pedido de reconhecimento e de emissão de alvará que o A. formulou por requerimento de 22 de Dezembro de 1982 apresentado na mesma Câmara Municipal;

3.ª O A. não impugnou contenciosamente a *decisão* de indeferimento e de recusa mencionados na cláusula anterior, pelo que se verifica a excepção peremptória prevista na segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, impeditiva do direito à indemnização pedida;

4.ª Por outro lado, a *causa de pedir*, modelada nos artigos 18.º e 19.º da petição, só permite tomar em conta, no que respeita aos prejuízos, os efectivamente emergentes daquele despacho de 17 de Dezembro de 1982, e não outros, como já decidiu este Supremo Tribunal Administrativo em recurso anterior;

5.ª Em face das conclusões já exaradas, deve a acção ser julgada não provada e improcedente.

Se assim não vier a ser entendido,

6.ª Deve então julgar-se que o A. *deu causa* aos prejuízos nascidos no período que decorre desde o dia 3 de Agosto de 1982, data em que se produziu o deferimento tácito do pedido de licenciamento, até ao dia 17 de Dezembro de 1982, data do indeferimento expresso do mesmo pedido;

7.ª Consequentemente, a R., Câmara Municipal, só seria responsável pelos prejuízos nascidos no período que decorre de 17 de Dezembro de 1982 até à *data do trânsito em julgado* da sentença de 24 de Outubro de 1983, proferida no recurso contencioso n.º 3591 apenso, a qual anulou aquele despacho de 17 de Dezembro de 1982, prejuízos que nasceram realmente em 24 de Maio de 1983;

8.ª Efectivamente, não ficou provado que a Câmara Municipal, a partir daquela sentença anulatória, tivesse recusado a *emissão do alvará* do licenciamento em causa, nem esta matéria foi alegada como *causa de pedir* na acção;

9.ª Para o caso de vir a ser *confirmada* a sentença recorrida, isto é, confirmada no essencial, deve então determinar-se e ser julgado que na própria *parte decisória* da sentença sejam incluídos os *factos-índicos* relevantes para a determinação da quantia que há-de ser fixada em execução de sentença, mormente o *período* em que devem ser considerados, a *causa de pedir* dos mesmos e em que *devem consistir*, conforme melhor explanado acima na 5.ª alegação;

10.ª A sentença recorrida, aliás, doua, violou o disposto nos artigos 1.º, 2.º, 4.º e 7.º do citado Decreto-Lei n.º 48 051, com referência aos artigos 483.º e seguintes do Código Civil, e ainda as normas dos artigos acima citados do Código de Processo Civil e também os artigos 659.º e 660.º do mesmo diploma.

Pelo que fica alegado, pelo que os autos mostram e pelo mais que VV. Ex.^{as} se dignem suprir com a habitual proficiência, deve a sentença recorrida ser revogada, julgando-se a acção *não provada e improcedente*.

Se assim não for entendido, deve então a mesma sentença ser *alterada* em conformidade com as restantes conclusões formuladas, julgando-se a acção *provada e procedente* segundo o que vem defendido nas mesmas conclusões.»

Por sua vez, o A. formulou as seguintes conclusões:

Quanto ao recurso principal:

«1.ª Não se verifica, na presente acção, o condicionalismo da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967;

2.ª Com efeito, a causa de pedir é um conjunto interligado de factos (acto de indeferimento do pedido de construção, embargo administrativo da obra e atraso na emissão do alvará, consequência do acto de indeferimento) que violou o direito de construir do A., no identificado prédio rústico, inerente ao direito de propriedade (artigos 1305.º do Código Civil e 62.º da Constituição);

3.ª Ora, os prejuízos invocados pelo A., relativos ao atraso na construção, no período de 24 de Maio de 1983 (embargo) até 2 de Maio de 1985 (emissão do alvará de licença), foram causados pelo despacho de 17 de Dezembro de 1982, que indeferiu o pedido de licença de construção e que o A. impugnou contenciosamente;

4.ª O acto (tácito) da negação do alvará, porventura emergente do requerimento de 22 de Dezembro de 1982 (para pagar as taxas devidas em virtude do deferimento tácito do pedido), é acto material de execução, não contenciosamente impugnável, sendo certo que 5.ª A impugnação do acto tácito é facultativa (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho);

6.ª Aliás, o silêncio é interpretado, em matéria de ordenamento urbanístico, como acto tácito positivo (artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril), o que é reconhecido na sentença anulatória de 24 de Outubro de 1984, transitada em julgado;

7.ª É maior garantia jurisdicional a anulação do indeferimento do pedido de licença de construção do que a anulação do acto de recusa da passagem do alvará de licença (artigo 268.º da Constituição);

8.ª Aliás, o aludido artigo 7.º, *in fine*, enferma de inconstitucionalidade material na medida em que, excluindo o direito à reparação

dos danos que podiam ter sido evitados com a interposição do recurso contencioso, restringe excessiva (desproporcionalmente) e arbitrariamente o direito (fundamental) à indemnização consagrado no artigo 22.º da Constituição, violando, por isso, esse preceito, em conjugação com o artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da mesma Constituição;

9.ª Acresce que não chegou sequer a haver a aparência de um acto tácito de recusa do alvará, já que, tendo sido recusado por despacho de 6 de Janeiro de 1983 o pagamento das taxas, não chegou a existir aquele acto e daí a impossibilidade da sua impugnação contenciosa;

10.ª Os prejuízos invocados pelo A. correspondem ao período da forçada paralisação da obra, pelo que esta se inicia com o embargo (24 de Maio de 1983) até à passagem do alvará de licença (2 de Maio de 1985), sendo este limite temporal objecto de discordância da douta sentença recorrida, que é matéria do recurso subordinado;

11.ª Assim, a douta sentença recorrida não violou as disposições legais invocadas pela R., designadamente os artigos 1.º, 2.º, 4.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051.

Quanto ao recurso subordinado:

12.ª A doutra sentença recorrida, ao entender não dispor de elementos para fixar o *quantum* indemnizatório, relegando a sua liquidação para execução de sentença, violou o disposto no 661.º, n.º 2, do Código de Processo Civil;

13.ª Com efeito, deve ser julgado procedente o pedido de rectificação da sentença anulatória, considerando-a datada de 24 de Outubro de 1984 (e não de 24 de Outubro de 1983, como por lapso consta da especificação), sob pena de violação do artigo 670.º, em conjugação com os artigos 500.º e 671.º, todos do Código de Processo Civil, e, consequentemente,

14.ª Iniciar a partir do seu trânsito em julgado (Novembro de 1984) o prazo de 30 dias para a sua execução espontânea, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77;

15.ª Como a R. não praticou os actos e operações materiais necessários à reintegração da ordem jurídica violada, começou a correr o prazo de 60 dias, após o requerimento de 30 de Janeiro de 1985, para, em execução de sentença, ser ordenado o levantamento da licença (artigo 6.º do mesmo diploma), pelo que

16.ª A paralisação forçada da obra só terminou com a emissão do alvará de licença, em 2 de Maio de 1987;

17.ª O A. não podia pagar as taxas antes dessa data, não só porque a R. não aceitou esse pagamento (apesar de requerido por escrito, e o pai, e procurador do A., ter procurado fazê-lo, por diversas vezes), mas também porque a liquidação é sempre feita pelos serviços da Câmara, R.;

18.ª Os autos contêm, pois, elementos para fixar o *quantum* indemnizatório, correspondente à diferença entre o custo da obra em Maio de 1983 (3 150 000\$) e Maio de 1985 (4 550 000\$), no montante de 1 400 000\$;

19.ª Aliás, nunca poderia substituir o limite de 31 de Janeiro de 1985, constante da sentença, porquanto nessa data foi requerido, em execução da aludida sentença, que fosse ordenado pela R. o levantamento da licença, prontificando-se o A. a pagar as taxas que fossem devidas,

20.ª O que a R. só autorizou em 2 de Maio de 1985, pelo que só nessa data é que as tais taxas foram pagas;

21.ª A forçada paralisação da obra, imputável à R., manteve-se, pois, até 2 de Maio de 1985, pelo que é responsável pelos prejuízos a que a sua actividade culposa deu causa.

Termos em que, com o douto suprimento, deve ser julgado im procedente o recurso jurisdicional deduzido pela R. e julgado procedente o recurso subordinado deduzido pelo A., e, consequentemente, condenar-se a mesma R. a pagar ao A. a indemnização de 1 400 000\$, com juros à taxa legal desde a sua citação até integral pagamento, com as legais consequências.»

1 — O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu doutro parecer, que se passa a transcrever:

«Conforme resulta inequivocamente dos elementos constantes dos autos, designadamente do recurso contencioso e do processo gracioso apensos, o autor, aqui agravado, impugnou contenciosamente o despacho do presidente da Câmara Municipal de Felgueiras de 17 de Dezembro de 1982, que havia indeferido o pedido de licenciamento de construção, e foi esse despacho que foi anulado pela sentença do TACP, transitado em julgado.

O pedido de 22 de Dezembro de 1982, pelo qual o autor pretendia obter o reconhecimento do deferimento tácito anteriormente ocorrido e a emissão do alvará, foi indeferido por despacho de 6 de Janeiro de 1983, o qual não foi objecto de impugnação contenciosa (fl. 7 do processo instrutor).

Contudo, a acção de indemnização é estruturada na convicção errónea de que o despacho anulado contenciosamente havia sido aquele que indeferiu o pedido de emissão do alvará (erro que aliás se detecta na própria petição do recurso contencioso); e, por outro lado, a causa de pedir traduz-se na pretensa ilicitude resultante da não emissão do alvará no momento em que fora requerida (para efeito do cálculo da indemnização, o autor contabiliza a maior onerosidade da obra por referência à data de 24 de Maio de 1983 apenas porque se iniciou a sua execução com alvará e foi embargada naquela data).

Certo é que a matéria especificada dá como assente, em consonância com o alegado na petição, que o despacho contenciosamente anulado foi o que recaiu sobre o pedido apresentado em 22 de Dezembro de 1982 [cf. as alíneas c), f), g), h) e j)].

Mas, não constituindo a especificação e o questionário caso julgado formal, nada obsta que a selecção da matéria de facto efectuada nesse momento processual seja modificada pelo tribunal de recurso com base em documentos constantes do processo, em conformidade com o disposto nos artigos 722.º, n.º 2, 729.º, n.ºs 2 e 3, e 730.º Código de Processo Civil (cf. os acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 14 de Março de 1979 e de 6 de Outubro de 1981, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.ºs 285, p. 316, e 310, p. 259, e da Relação do Porto de 2 de Março de 1978, *Colectânea de Jurisprudência*, p. 618, e doutrina aí citada).

O M.º Juiz *a quo*, interpretando correctamente a realidade fáctica subjacente ao recurso n.º 3591, em que foi proferida a sentença anulatória, qualificou acto ilícito, susceptível de gerar a responsabilidade civil, o despacho de 17 de Dezembro de 1982 (e não, como por lapso se refere, de 22 de Dezembro de 1982), que efectivamente foi objecto de anulação contenciosa naquele processo. Mas a verdade é que não é a prática desse despacho que constitui o fundamento da acção, mas antes um outro que indeferiu o pedido de emissão do alvará e de que não foi interposto recurso contencioso.

Poderá dizer-se que o acto que indeferiu o pedido de emissão do alvará é subseqüente àquele e, como tal, deve considerar-se nulo *ope legis*, com necessidade de qualquer declaração jurisdicional, por virtude da anulação do acto antecedente. Mas importa notar que esta asserção, embora verdadeira, constitui uma mera conclusão jurídica que não decorre de quaisquer factos que permitam enquadrar sob esse prisma a causa de pedir da acção.

Numa outra perspectiva, a obrigação de indemnizar não poderá resultar do acto que recusou a omissão do alvará, quer era lícito no momento em que foi praticado e que só foi eliminado da ordem jurídica por se tratar de acto consequente de outro que entretanto foi anulado contenciosamente. É a ilegalidade inerente a este acto (que indeferiu o pedido de licenciamento) que constitui a fonte do dever de indemnizar, visto que, se esse acto de indeferimento não fosse praticado, subsistiria o deferimento tácito do pedido de licença, e, conseqüentemente, não haveria motivo para recusar a emissão (do) alvará a impedir a execução da obra.

Em última análise, não subsiste pois o nexó de casualidade entre a referida recusa do alvará e os prejuízos indemnizáveis invocados, o que constitui um outro motivo de censura da sentença recorrida.

Pelo exposto, em meu entender, deverá conceder-se provimento ao recurso e revogar-se a decisão recorrida, absolvendo-se a ré do pedido.»

2 — Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Foram dados como provados os seguintes factos:

Na especificação:

«a) O A. é dono e legítimo possuidor de um prédio rústico, situado no lugar das Barrocas, da freguesia de Idães, do concelho de Felgueiras [...];

b) É dono e legítimo possuidor [...];

c) Com efeito [...];

d) Acontece que por requerimento escrito de 4 de Junho de 1982, dirigido ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras, o A. solicitou a concessão de licença de construção de um edifício, no aludido prédio rústico, constituído por peças escritas e desenhadas;

e) Em 22 de Dezembro de 1982 requereu o A. ao referido presidente da Câmara que fosse reconhecido o deferimento tácito do pedido e, após a cobrança das taxas devidas pelo licenciamento da obra, lhe fosse passado o respectivo alvará;

f) Em 23 de Dezembro de 1982 foi comunicado ao A. que por despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras — proferido ao abrigo de delegação de poderes da Câmara Municipal, conforme deliberação camarária de 6 de Janeiro de 1982 — tinha aquele pedido sido indeferido;

g) Desconhecendo o teor do aludido despacho, requereu o A. certidão do mesmo, que foi somente passada em 22 de Fevereiro de 1983;

h) No mês seguinte instaurou recurso contencioso contra aquele acto, que correu termos no presente tribunal — processo n.º 3591;

i) Em 24 de Maio de 1983, a Câmara Municipal de Felgueiras procedeu ao embargo administrativo da obra do A. — entretanto iniciada, por ter entendido a ocorrência do deferimento tácito —, que este imediatamente acatou;

j) Por sentença de 24 de Outubro de 1983, transitada em julgado — e que aqui se dá por integralmente reproduzida —, foi anulado

o mencionado despacho de indeferimento, com fundamento no vício de violação de lei;

l) Em 31 de Janeiro de 1985, o advogado signatário requereu novamente que, em execução da aludida sentença, fosse ordenado o levantamento da licença, prontificando-se a pagar as taxas que fossem devidas;

m) Contudo — e mesmo assim —, o alvará de licença só foi emitido em 2 de Maio de 1985 — alvará n.º 534;

n) Só após a emissão deste alvará é que o A. continuou a construção da obra;

o) O pagamento das taxas respeitantes ao alvará de licença n.º 534 só foi efectuado em 2 de Maio de 1985 — documento n.º 2;

p) Em 24 de Maio de 1983 foi verificada e exarada no auto de embargo a construção das paredes exteriores e interiores da cave e do rés-do-chão e a colocação de fiadas de tijolo nos alçados do andar, 10 num deles e 6 em cada dos restantes — cf. o documento junto;

q) Os trabalhos de construção da obra, qualificada de modesta, foram orçados em 1 450 000\$ na estimativa junta ao processo do seu licenciamento — cf. o documento junto.

Através do questionário deram-se como provados os seguintes factos:

r) Os cálculos de betão armado respeitante à obra em causa só foram apresentados em 29 de Abril de 1985;

s) Algumas vezes, em datas não concretamente determinadas, o procurador, e pai do A., procurou levantar o requerido alvará de licença junto dos serviços respectivos da Câmara Municipal de Felgueiras (CMF);

t) A construção do edifício em causa esteve parada desde 24 de Maio de 1983 até 2 de Maio de 1985, o que acarretou prejuízos para o A.;

u) Nesse espaço de tempo, o custo dos materiais de construção civil e respectiva mão-de-obra subiram cerca de 44,7%;

v) Em 24 de Maio de 1983, altura em que a construção foi embargada, o custo da obra orçava em 3 150 000\$ e, em 2 de Maio de 1985, momento da emissão do alvará, o custo da obra orçava em 4 550 000\$.

3 — Com base nestes factos, o TACP, por sentença de 7 de Novembro de 1988, julgou a acção parcialmente provada e procedente e, em consequência, condenou a CMF a pagar ao A. a quantia de 1 400 000\$, em consequência de o atraso na emissão do alvará ter sido ilícito, dado que:

«Apresentado o pedido de concessão de licença para construção em 4 de Junho de 1982, em 3 de Agosto de 1982, face ao silêncio da entidade requerida e ao disposto nos artigos 12.º, n.º 1, alínea b), e 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, formou-se acto de deferimento tácito.»

E, na referida sentença, acrescenta-se:

«O A. requereu em 22 de Dezembro de 1982 o pagamento das taxas devidas e a consequente emissão do alvará. Ora, a ré não podia recusá-la (artigo 13.º, n.º 2, do citado diploma).

No entanto, o alvará não foi emitido na altura, só o vindo a ser em 2 de Maio de 1985.

O autor, entretanto, havia iniciado as obras. Mas por força do embargo administrativo ocorrido em 24 de Maio de 1983, suspendeu

os trabalhos, apenas os retomando em 2 de Maio de 1985, data da emissão do alvará.»

4 — De tal decisão recorreu a CMF, tendo este Supremo Tribunal Administrativo, por acórdão de 14 de Janeiro de 1992, anulado a mesma nos termos do n.º 1, alínea *d*), do artigo 668.º do Código de Processo Civil, por omissão e excesso de pronúncia, visto «o que importava era ponderar o facto ilícito, como requisito da responsabilidade civil, na base de um acto administrativo ilegal e assim anulado por sentença — o acto causador de prejuízos, tal-qualmente invoca o autor — e não, como fez o M.^{mo} Juiz *a quo*, na consideração de um ‘atraso na emissão do alvará’, decorrente do silêncio da Câmara e da formação de um acto de deferimento tácito, que não é aquele que foi anulado contenciosamente».

E o referido acórdão prossegue:

«Não se trata, portanto, de perspectivar de modo diferente ‘o fundamento (ou o conjunto de fundamentos) de facto’ como que se preencheu a causa de pedir, mas de uma verdadeira divergência que aponta para a nulidade processual.»

Isto, depois de se afirmar que «enquanto para o autor o fundamento do pedido estaria numa actuação ilícita da Câmara, recorrente, que impediu que o A. exercesse a faculdade de transformação inerente ao direito de propriedade» do seu pedido, e traduzido num despacho de 17 de Dezembro de 1982, que «é ilícito, por enfermar de manifesta ilegalidade» e «como tal foi declarado pela referida sentença anulatória de 24 de Outubro de 1983» («tal acto ofendeu, pois, o direito de propriedade do A., e, por isso, lhe causou prejuízos de ordem patrimonial e não patrimonial» — é o que se lê com clareza no n.º 19 da petição inicial), para o M.^{mo} Juiz *a quo* apenas «haverá que convir que o atraso na emissão do alvará foi ilícito» [«Apresentado o pedido de licença para construção em 4 de Junho de 1982, em 3 de Agosto de 1982, face ao silêncio da entidade requerida e ao disposto nos artigos 12.º, n.º 1, alínea *b*), e 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, formou-se um acto de deferimento tácito», e, como o «autor requereu em 22 de Dezembro de 1982 o pagamento das taxas devidas e a consequente emissão do alvará», a «ré não podia recusá-la (artigo 13.º, n.º 2 [...]) — é, no essencial, a argumentação utilizada na sentença]

«Daqui decorre que o M.^{mo} Juiz *a quo*, no plano da causa de pedir e no ponto relevante do facto ilícito como requisito da responsabilidade civil extracontratual, utilizou elementos integrantes de uma causa de pedir de que o autor não se serviu e ao mesmo tempo descurou a verdadeira causa de pedir que poderia e deveria colher dos articulados.»

Isto é: o acórdão anulatório da decisão do TACP considerou que o A. não invocou como causa de pedir o atraso na emissão do alvará, pelo que, tendo-se a referida sentença baseado apenas em tal atraso, como facto gerador da responsabilidade civil extracontratual do R., município, omitiu pronúncia sobre a causa de pedir invocada pelo A. (acto de 17 de Dezembro de 1982) e pronunciou-se sobre uma causa de pedir (demora na emissão do alvará) que não tinha sido alegada.

Por isso, o acórdão citado anulou, por omissão e excesso de pronúncia, a sentença do TACP, pelo que, tendo tal aresto transitado em julgado, ficou definida, uma vez por todas, bem ou mal não interessa neste momento discutir, a causa de pedir invocada pelo A.

como sendo o despacho de indeferimento da licença de construção de 17 de Dezembro de 1982 do presidente da Câmara Municipal de Felgueiras. Daqui a improcedência da tese do Ministério Público, que não atentou no caso julgado quanto à causa de pedir.

5 — Na sequência do assim decidido, após baixa do processo ao TACP, o respectivo juiz considerou, como não podia deixar de o fazer, como facto ilícito, gerador de responsabilidade civil extracontratual, o citado despacho de 17 de Dezembro de 1982.

A este propósito a sentença recorrida acentua:

«O autor requereu licença de construção em 4 de Junho de 1982.

Em 17 de Dezembro de 1982, o presidente da Câmara proferiu o seguinte despacho: ‘Indefiro nos termos da informação dos STO’ [leia-se Serviços Técnicos de Obras].

Quer dizer, e face ao preceituado nos artigos 12.º, n.º 1, alínea *b*), e 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, o acto de indeferimento da pretensão do ora autor veio a ser tomado já após a produção do acto tácito de deferimento.

Por essa razão, e porque se entendeu que o acto expresso de indeferimento era implicitamente revogatório do deferimento tácito ocorrido em 3 de Agosto de 1982, ele viria a ser anulado, porque violador daqueles preceitos legais (cf. a sentença de fls. 18 a 58 do processo apenso — recurso n.º 3591/83).

Ora, assim foi declarado ilegal o acto do presidente da Câmara de 17 de Dezembro de 1982.

Parece-nos, pois, evidente que o primeiro requisito se mostra preenchido.»

De seguida, apreciou os demais requisitos — culpa, dano e nexa de causalidade entre este e o acto ilícito —, tendo concluído, igualmente, pela sua existência, pelo que julgou a acção parcialmente provida e procedente, e condenou esta a pagar ao A. a quantia que viesse a ser liquidada em execução da sentença, acrescida de juros legais desde a citação até ao integral pagamento.

6 — Inconformada, a CMF interpôs o presente recurso, fundamentando-se nas razões que, em síntese, constam das conclusões da alegação do mesmo, já transcritas, onde salienta que os prejuízos que o A. invoca na petição não são consequência directa e necessária do despacho de 17 de Dezembro de 1982 do presidente da CMF; tais prejuízos são antes consequência directa e necessária da decisão de indeferimento do pedido de reconhecimento do deferimento tácito do licenciamento e da consequente recusa de emissão do alvará respectivo, o que o A. não impugnou, pelo que se verifica a excepção peremptória prevista na segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, impeditiva do direito à indemnização perdida; por outro lado, acrescenta, a causa de pedir, modelada nos artigos 18.º e 19.º da petição, só permite tomar em conta, no que respeita aos prejuízos, os efectivamente emergentes daquele despacho de 17 de Dezembro de 1982 e não outros.

7 — Vejamos se lhe assiste razão.

Da prova produzida infere-se que o A., sendo dono de um prédio rústico no lugar de Barrosas, freguesia de Idães, concelho de Felgueiras, requereu, em 4 de Junho de 1982, ao presidente da CMF licença para construir um edifício no referido prédio.

Por despacho de 17 de Dezembro de 1982, o presidente da Câmara, mediante delegação de poderes, indeferiu tal pedido, assim revogando,

implicitamente, o deferimento tácito, entretanto ocorrido, tendo aquele despacho sido notificado ao A. em 23 do mesmo mês e ano.

Acréscio que este último, por requerimento do dia anterior, ou seja, de 22 de Dezembro de 1982, impetrara ao presidente da CMF que lhe reconhecesse o deferimento tácito e lhe fosse passado o correspondente alvará, após a cobrança das taxas devidas pelo licenciamento da obra.

Do despacho de 17 de Dezembro de 1982, que lhe indeferiu o pedido de licenciamento, interpôs o A. recurso contencioso para o TACP — processo n.º 3591 — em Março de 1983, após ter pedido certidão dos fundamentos do mesmo, e, de seguida, iniciou as obras, as quais, porém, foram embargadas pela Câmara em 24 de Maio seguinte.

Na sentença do TACP de 24 de Outubro de 1984, e não de 1983, como por lapso se refere nos autos, pelo que se rectifica, nos termos do n.º 2 do artigo 722.º do Código de Processo Civil, transitada em julgado em 9 de Novembro seguinte, proferida no referido processo n.º 3591, concluiu-se que «o deferimento tácito não é ilegal, pelo que a sua revogação implícita pelo acto impugnado (de 17 de Dezembro de 1982) violou o disposto nos artigos 12.º, n.º 1, alínea b), e 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, n.º 2 do artigo 83.º do Código Administrativo e artigo 18.º, n.º 2, da lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, inquinando o acto impugnado de vício de violação de lei».

«Em face do que vem exposto [continua a referida sentença], julgo procedente o recurso, com esse fundamento, anulando o acto recorrido, de 17 de Dezembro de 1982, do presidente da Câmara Municipal de Felgueiras.»

Tendo a sentença anulatória transitada em julgado em 9 de Novembro de 1984, como se disse, o A. requereu, em 31 de Janeiro de 1985, a execução do julgado e a consequente emissão do alvará, prontificando-se a pagar as respectivas taxas, alvará que só foi emitido a 2 de Maio seguinte.

A partir desta última data o A. recomeçou as obras, até então embargadas.

8 — O A., nos artigos 19.º e 20.º da petição da acção relativa ao presente recurso, refere que sofreu danos patrimoniais que «consistem na diferença entre o custo da obra no momento em que embargada, 24 de Maio de 1983 [e não 1985 como por lapso refere] e o que lhe custou após a emissão do alvará de licença (2 de Maio de 1985), ou seja, cerca de dois anos de forçada paralisação».

9 — Tendo a acção de responsabilidade civil extracontratual, prevista no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, carácter residual — cf. a segunda parte do artigo 7.º —, ou seja, sendo o seu uso legítimo apenas nos casos em que os danos produzidos por uma conduta ilícita e culposa não sejam susceptíveis de ser ressarcidos através de recurso contencioso e pela via da execução de julgado, como é o caso, nada impedia o A. de lançar mão de tal meio processual.

Efectivamente, pela via do recurso contencioso e da execução da sentença anulatória do despacho de indeferimento da licença para a construção da obra, o A. conseguiu que lhe fosse passado o alvará mas não lhe foi possível obter o ressarcimento dos danos que invoca.

Porém, para que lhe assista o direito à respectiva indemnização, é preciso que se verifiquem os pressupostos de tal responsabilidade por parte do presidente da CMF; acto ilícito, culpa, dano e nexó

de causalidade entre este e aquele, isto é, que os danos sejam consequência directa e necessária da conduta ilícita — comitiva ou omissiva — do seu autor.

É o que se passa a analisar.

Sustenta a recorrente, logo nas conclusões 1.ª, 2.ª e 3.ª da sua alegação do presente recurso, que os prejuízos que o A. invoca na petição não são consequência directa e necessária do despacho ilegal de 17 de Dezembro de 1982, do presidente da CMF, que indeferiu o pedido de licenciamento, mas antes do indeferimento do pedido de reconhecimento do deferimento tácito de tal licenciamento e da consequente recusa da emissão do alvará respectivo, pedido este que o A. endereçou ao citado presidente em 22 de Dezembro de 1982. E, como o A. não impugnou o indeferimento de tal pedido, verificar-se-ia a excepção peremptória prevista na segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, impeditiva do seu direito, ou seja, não haveria lugar à acção por o recorrente não ter previamente interposto recurso contencioso de tal indeferimento.

Mas, salvo o devido respeito, não é assim.

Em primeiro lugar, os danos em causa não são ressarcíveis através de impugnação contenciosa, nos termos já expostos, pelo que nada impedia o A. de se socorrer da acção para o seu ressarcimento.

Com efeito, a primeira parte do citado artigo 7.º é bem claro ao estatuir que «o dever de indemnizar, por parte do Estado e demais pessoas colectivas públicas, dos titulares dos seus órgãos e dos seus agentes, não depende do exercício pelos lesados do seu direito de recorrer dos actos causadores do dano»; e a segunda parte acrescenta: «mas o direito destes à reparação só subsistirá na medida em que tal dano se não possa imputar à falta de interposição de recurso ou a negligente conduta processual da sua parte no recurso interposto».

Em segundo, o A. não poderia interpor recurso contencioso de anulação desse despacho, que terá recusado a passagem do alvará e o não reconhecimento do deferimento tácito.

Na verdade, se não houve indeferimento expresso — da matéria de facto dada como provada tal não consta —, não se formou indeferimento tácito, visto que o autor do acto administrativo não tem o dever legal de revogar os seus actos, ainda que ilegais, e, não existindo o dever de decidir, não se forma o indeferimento tácito, como se infere do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Logo, se fosse interposto recurso contencioso, o mesmo careceria de objecto e seria, necessariamente, rejeitado.

Se houve acto expresso de indeferimento, de 6 de Janeiro de 1993, como se refere nos autos, também não seria recorável em virtude de o mesmo nada ter inovado na ordem jurídica, dado que, pelo despacho de 17 de Dezembro de 1982, for indeferido o pedido de licenciamento de obras e, consequentemente, prejudicada ficou a emissão do respectivo alvará.

Acrescenta a recorrente, CMF, na conclusão 4.ª, e com razão, que, por outro lado, a causa de pedir, modelada nos artigos 18.º e 19.º da petição, só permite tomar em conta, no que respeita aos prejuízos, os efectivamente emergentes do despacho de 17 de Dezembro de 1982 e não outros, como já decidiu este Supremo Tribunal Administrativo pelo seu acórdão de 14 de Janeiro de 1992, constante de fls. 130 e seguintes.

Consequentemente, tendo o presidente da Câmara Municipal indeferido, pelo despacho de 17 de Dezembro de 1982, o pedido de licenciamento da obra ao A., e por via disso, revogado, implicitamente, o deferimento tácito do mesmo, ocorrido em 3 de Agosto de 1982, tendo tal despacho sido anulado por vício de violação de lei, por sentença com trânsito em julgado, e o alvará apenas emitido em 2 de Maio de 1985, com execução do julgado, é fora de dúvida que tal indeferimento consubstancia um acto ilícito, pois, como prescreve o artigo 6.º do citado Decreto-Lei n.º 48 051, que regula a responsabilidade civil extracontratual do Estado, das autarquias locais e demais pessoas colectivas públicas, «para os efeitos deste diploma, consideram-se ilícitos os actos jurídicos que violam as normas legais e regulamentares [...]».

Tal acto é também culposo, o que de resto nem questionado vem, pois o seu autor ou não reflectiu, como devia, ponderadamente nos pressupostos do despacho de indeferimento de 17 de Dezembro de 1982, ou não se preparou convenientemente para apreciar o pedido de licenciamento de obras em conformidade com a lei. Daí ter ilegalmente indeferido o pedido de licença para construção de obras em causa e revogado, implicitamente, o respectivo deferimento tácito, o que não teria feito um presidente da câmara municipal com ponderação e conhecimentos médios em matéria de licenciamento de obras — cf. o artigo 487.º do Código Civil, *ex vi* do artigo 4.º do aludido Decreto-Lei n.º 48 051, que manda apreciar a culpa em abstracto pela diligência do homem médio, de um *bonus pater familiae*, em face das circunstâncias de cada caso.

Com o despacho de 17 de Dezembro de 1982, o presidente da Câmara causou danos ao requerente da licença de construção, visto que se não tivesse indeferido o pedido e, implicitamente, revogado o deferimento tácito entretanto ocorrido, que era legal, e se, pelo contrário, tivesse atendido ao pedido de emissão do alvará feito em 23 de Dezembro de 1982, o A. não teria, normalmente, de esperar até 31 de Janeiro de 1985, para, em execução da sentença anulatória daquele despacho, requerer o levantamento da licença, dado o custo dos materiais e da mão-de-obra terem subido nesse lapso de tempo, como é notório.

Verificam-se, pois, todos os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do que a lei faz depender a indemnização pelos danos sofridos pelo A.: facto ilícito, culpa do agente, danos e nexos de causalidade entre estes e aquele.

Aqui chegados, temos que a questão agora a decidir está tão-só na determinação dos danos.

O A. limitou-se à diferença entre o custo da obra verificado em 24 de Maio de 1983, data do embargo da mesma pela CMF, e o seu custo em 2 de Maio de 1985, data da emissão do alvará, visto nesse espaço de tempo o custo dos materiais de construção civil e da respectiva mão-de-obra terem subido substancialmente.

Sobre os mesmos foi respondido aos quesitos 3, 4 e 5 (fl. 93 dos autos) que «a construção do edifício em causa esteve parada desde 24 de Maio de 1983 até 2 de Maio de 1985, o que acarretou prejuízos para o A.»; «nesse espaço de tempo, o custo dos materiais de construção civil e respectiva mão-de-obra subiram cerca de 44,7%»; «em 24 de Maio de 1983, altura em que a construção foi embargada, o custo da obra orçava em 3 150 000\$ e em 2 de Maio de 1985,

momento da emissão do alvará, o custo da obra orçava em 4 550 000\$». O prejuízo foi, pois, de 1 400 000\$.

Na aliás douta sentença recorrida considerou-se, porém, o seguinte:

Os danos terão de ser considerados desde o momento do embargo, verificado em 24 de Maio de 1983, mas já não até à emissão do alvará, mais precisamente em 2 de Maio de 1985, visto tal emissão estar dependente do pagamento das respectivas taxas pelo A., e não ficou provado que a sua não emissão mais cedo se tenha ficado a dever a culpa da R., mas antes que o A. só pagou as taxas respectivas no dia da referida emissão — 2 de Maio de 1985.

Caso contrário, e sendo o alvará o título do licenciamento, a responsabilidade da Câmara ficaria na dependência da vontade do A. E então aquela seria tanto maior quanto mais tarde este pagasse as taxas correspondentes.

Consequentemente, deve atender-se à data em que o A. requereu, em execução da sentença anulatória, a emissão do alvará, e se comprometeu a pagar as taxas em dívida, ou seja, em 31 de Janeiro de 1985.

Salvo o devido respeito, não é, porém, assim quanto ao limite temporal máximo.

Por sentença de 24 de Outubro de 1984, foi anulado, por vício de violação de lei, o despacho do presidente da CMF de 17 de Dezembro de 1982, gerador da responsabilidade civil extracontratual do município, como se disse. Tal sentença transitou em julgado em 9 do mês seguinte (cf. o documento de fl. 58 v.º do processo apenso). Competia, então, ao Sr. Presidente da CMF, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, executá-la espontaneamente no prazo de 30 dias a contar da data do referido trânsito.

Ora, tal execução consistiria em deferir o pedido de licenciamento e em notificar o requerente para pagar as taxas devidas, a fim de ser emitido o respectivo alvará. Mas não foi isto que a Câmara fez, sendo certo que num Estado de direito não se pode admitir que a indemnização seja limitada só porque o lesado não praticou actos que incumbiam à Administração, vindo apenas a fazê-lo em 2 de Maio de 1982, depois de várias vezes solicitada pelo procurador, e pai do A. — cf. resposta ao quesito n.º 1 —, porquanto este se encontrava na Alemanha como emigrante, e só depois de o seu advogado, por requerimento de 31 de Janeiro de 1985, ter pedido, em execução da sentença, o levantamento da licença, prontificando-se a pagar as taxas correspondentes.

Assim, e não se provando que a demora na passagem do alvará foi devida a negligência do A., antes, pelo contrário, responsável por tal atraso com reflexo directo no custo da obra foi a CMF, pelo que a esta são imputáveis os danos ocorridos como consequência da subida dos preços desde a data do embargo — 24 de Maio de 1993 — até à data da emissão do alvará — 2 de Maio de 1985.

Pelos fundamentos expostos, acordam em confirmar a sentença recorrida, em negar provimento ao recurso e em condenar o R., município de Felgueiras, a pagar ao A. a quantia de 1 400 000\$, acrescidos dos juros legais desde a citação até integral pagamento, e em dar provimento ao recurso subordinado.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — António Samagaio (relator) — Oliveira e Castro — Ferreira de Almeida. — Fui presente, Adelino Lopes.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Concurso de provimento para técnico de serviço social especialista da Câmara Municipal de Lisboa. Divulgação atempada dos métodos de selecção. Liberdade do júri na apreciação e valoração dos currícula. Fixação de critérios após ser conhecida a lista dos candidatos admitidos e excluídos. Princípios da imparcialidade e da protecção da confiança.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, que no respectivo artigo 5.º estabelece verdadeiros princípios gerais de direito administrativo concursal, apenas reputa de necessária a divulgação atempada dos «métodos de selecção, do sistema de classificação final a utilizar e dos programas das provas de conhecimentos quando haja lugar à sua aplicação» — cf. a alínea c).*
- 2 — *O júri, como responsável por todas as operações do concurso, e com vista a eliminar o mais possível o subjectivismo e o arbítrio na selecção dos candidatos, goza do poder de fixar e de se auto-impor, para além daqueles a que por lei esteja vinculado, os critérios de orientação, parâmetros de referência, regras, elementos e subfactores do factor legal «currículo profissional» — tudo a ser exarado nas respectivas actas —, desde que respeitando sempre o limite de os mesmos não afrontarem o conteúdo dos princípios gerais e especiais impostos por lei para o recrutamento e selecção do pessoal para os lugares a prover.*
- 3 — *A simples aprovação desses critérios analíticos apreciativos e valorativos antes da apreciação dos currícula válida que depois de conhecidos e admitidos todos os candidatos não é de per si violadora do princípio da imparcialidade que deve nortear a actuação do júri; ponto é que a fixação e a definição de tais critérios coloquem todos os candidatos em perfeita igualdade de condições e oportunidades em ordem à selecção dos profissionalmente mais apetrechados.*
- 4 — *Os candidatos apenas poderão razoavelmente contar que se mantenha inalterada até final a natureza do método de selecção, ou seja, os factores ou critérios fundamentais de avaliação fixados na lei e publicitados no aviso de abertura do concurso mas não necessariamente com as específicas ponderações que o júri venha a atribuir a cada um dos elementos ou subfactores em que esse método e factores se decomponham ou desdobrem.*
- 5 — *Não basta brandir com uma violação meramente hipotética ou conjectural supostamente postergadora do princípio da confiança, torna-se antes necessário demonstrar, de forma casuística e subjectiva, que as invocadas alterações ou inovações introduzidas nos critérios de pon-*

deração hajam sido lesivas do interesse legítimo de um dado opositor ao concurso, quicá por já lhe não ser possível aditar novos elementos e dados relevantes para o êxito da respectiva candidatura.

- 6 — *O princípio da protecção da confiança reclama que o sujeito de direitos a proteger haja desenvolvido, de modo efectivo, toda uma concreta actuação baseada na manutenção de um certo quadro normativo ou referencial, actuação essa que não possa ser desfeita sem prejuízos de carácter intolerável ou inadmissível.*

Recurso n.º 31 360, em que são recorrentes o vereador do pelouro do Pessoal da Câmara Municipal de Lisboa e outra e recorrida Marinha Emília Rodrigues Silva e Cunha Gandra. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Ferreira de Almeida.

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

1 — Marinha Emília Rodrigues Silva e Cunha Gandra, técnica de serviço social, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação do despacho de 21 de Maio de 1990, da autoria do vereador do pelouro do Pessoal da Câmara Municipal de Lisboa, proferido no uso de competência delegada, e que homologou a lista de classificação final aprovada pelo júri do concurso para 12 vagas de técnico de serviço social especialista, aberto por aviso publicado no *Diário Municipal*, de 26 de Maio de 1989.

Alegou, para tanto, e resumidamente, o seguinte:

A recorrente ficou classificada em último lugar (15.º) do mencionado concurso;

Foram violados os artigos 41.º e 47.º do regulamento dos concursos e o artigo 24.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4 de Novembro, pois estas normas não prevêem qualquer ponderação a efectuar na avaliação curricular, para além da que é feita relativamente à habilitação académica de base;

A acta relativa à graduação e classificação final dos candidatos nada adianta para que fosse possível percorrer o processo de conhecimento e decisão do júri, nomeadamente os elementos de facto presentes à apreciação e o seu enquadramento e valoração nos critérios anteriormente definidos pelo júri, pelo que o acto recorrido está ferido de vício de forma;

O tempo considerado para efeitos de avaliação relativamente à concorrente Ana Maria Lencastre está errado, já que a mesma não ingressou na carreira de técnico de serviço social em 1975, mas somente em data posterior;

O tempo a considerar à candidata Maria das Neves Barcelos da Costa deverá ser a partir de 30 de Dezembro de 1974, altura em que se verificou a sua readmissão, e não anteriormente como foi feito;

À recorrente não foi considerado o tempo de serviço prestado como assistente social antes de ingressar no quadro da Câmara Municipal de Lisboa, de 1969 a 1972, em entidade privada, e de 19 de Abril de 1973 a 17 de Novembro de 1973 na Junta de Acção Social, ao contrário do que aconteceu a outros candidatos;

Tais omissões desrespeitam o artigo 47.º do regulamento dos concursos.

2 — O M.^{mo} Juiz desse Tribunal depois de — contra a opinião expressada pela autoridade recorrida — considerar aplicável ao concurso a que se reportam os autos o «regulamento dos concursos», aprovado em 27 de Dezembro de 1982 pela Assembleia Municipal de Lisboa, julgou inverificada a tese da recorrente de que o júri, ao introduzir factores de ponderação não previstos na avaliação curricular, terá violado a lei, já que, «de acordo com a norma do artigo 41.º do regulamento dos concursos, o júri poderia ter atribuído aos candidatos a classificação que atribuiu que tal norma teria sido cumprida», não se vislumbra «que haja violação de qualquer norma na conduta do júri que consistiu na redução de sua margem de apreciação» (*sic*);

Julgou procedente o invocado vício de violação da lei traduzido na «introdução de factores de ponderação já depois de apresentados os currículos; isto porque os candidatos, no prazo de que dispunham para apresentar os documentos, deveriam ter conhecimento da valoração dos vários itens correspondentes a actividades, participações em cursos, trabalhos, etc; não tendo assim sucedido, o comportamento do júri violou os artigos 19.º, n.º 1, alínea a), 15.º, n.º 1, e 24.º, n.º 3, do regulamento dos concursos, violando ainda o chamado «princípio da confiança»;

Não conheceu do invocado vício de forma;

Concedeu, em consequência, provimento ao recurso com base no aludido vício de violação de lei.

3 — Inconformados, interpuseram recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal:

a) O vereador do pelouro do pessoal da Câmara Municipal de Lisboa, formulando as seguintes conclusões:

«1.ª Ao concurso em apreço não é aplicável o regulamento dos concursos, face ao conteúdo da deliberação da Assembleia Municipal de 12 de Janeiro de 1989;

2.ª O acto recorrido não violou o princípio da confiança, na medida em que a enunciação das regras de apreciação dos *curricula* não trouxe implicações à forma de os concorrentes se apresentarem a concurso, pois, tratando-se de um concurso de avaliação curricular, os elementos que constituem os *curricula* são objectivos e nunca poderiam sofrer alterações com o conhecimento das ponderações;

3.ª A anulação do acto recorrido é ilegal, dado que o mesmo não padece de qualquer vício, e, designadamente, não foi violado o princípio da confiança, nem o regulamento dos concursos seria aplicável ao assunto em apreço»;

b) A recorrida particular, Maria das Neves Barcelos Costa formulando as seguintes conclusões:

«1.ª A introdução de regras de ponderação de cada um dos subfactores que integra o factor 'currículo profissional' não alterou substancialmente e de forma imprevisível os critérios de avaliação dos candidatos inicialmente definidos pelo júri do concurso;

2.ª Em qualquer caso, a recorrente, e ora recorrida, nunca teria modificado os elementos que carrega para o processo se conhecesse previamente a ponderação atribuída a cada um dos subfactores que integram o factor de avaliação 'currículo profissional', tal como foram fixados na reunião do júri do concurso de 12 de Abril de 1990;

3.ª O despacho do vereador do pelouro do Pessoal da Câmara Municipal de Lisboa, de 21 de Maio de 1990, não viola o princípio

da confiança que o M.^{mo} Juiz *a quo* retira dos artigos 19.º, n.º 1, alínea a), 15.º, n.º 1, e 24.º, n.º 3, do regulamento dos concursos do pessoal do município de Lisboa, pelo que a sentença recorrida fez errada interpretação desse princípio e dos preceitos legais citados» (*sic*).

4 — Contra-alegou a recorrente, no recurso contencioso, e ora recorrida, no recurso jurisdicional, sustentando a confirmação do decidido em 1.ª instância.

5 — A Ex.^{ma} Procuradora-Geral-Adjunta nesta Secção emitiu parecer no sentido de denegação de provimento aos recursos.

6 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

7 — Em matéria de facto relevante a sentença recorrida deu como assentes os seguintes pontos:

«A) Por aviso publicado no *Diário Municipal*, de 26 de Maio de 1989, foi aberto concurso para provimento de 12 vagas de técnico de serviço social especialista do quadro da Câmara Municipal de Lisboa, a que foi admitida a recorrente;

B) A lista definitiva das candidatas ao concurso foi publicada no *Diário Municipal*, de 11 de Janeiro de 1990;

C) Em reunião de 12 de Abril de 1990, o júri do concurso deliberou o seguinte:

O júri, recentemente reconstituído [...], analisou atentamente o estabelecido nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 41.º do regulamento dos concursos, ponderando simultaneamente o constante do despacho de abertura do concurso, designadamente o referido com a 'necessidade de definir métodos selectivos que considerem a vida anterior do trabalhador e, concomitantemente, sejam de aplicação célere e respeitem o princípio da economia processual'.

Assim, o júri deliberou por unanimidade submeter a homologação do Sr. Vereador do Pelouro do Pessoal, em cumprimento do n.º 1 do artigo 20.º do regulamento dos concursos, o seguinte:

I — Aplicar a seguinte fórmula:

$$AF = \frac{NC + 2(AC)}{3}$$

AF=Avaliação final;

NC=Nota do curso superior do serviço social;

AC=Avaliação curricular.

II — Proceder à avaliação curricular das candidatas com base nos critérios a seguir indicados e definidos.

1 — Formação profissional complementar:

Entende-se por esta formação toda a que é obtida para além da habilitação académica de base exigível, consistindo em estágios, cursos, seminários, congressos, conferências, simpósios e outras acções de natureza semelhante. Dado que se considerou mais relevante a frequência de acções de formação qualificada, foi deliberado atribuir:

A cursos, seminários e estágios a classificação de 1, sempre o seu número seja igual ou superior a 5; e de 0,2 por cada um quando o seu número for inferior a 5;

Para os congressos, conferências e simpósios ou outras acções de natureza semelhante, adequadas ao exercício da função, a pontuação de 0,5, sempre que sejam 10 ou mais.

2 — Experiência profissional:

Considera-se experiência profissional o exercício das funções desempenhadas ou que a candidata desempenha, abrangendo as ac-

tividades correntes desenvolvidas ao longo da carreira, de acordo com a respectiva função.

A pontuação atribuída a este item é de 12, repartida pela seguinte forma:

Número de anos na carreira, num mínimo de 9 — 10,5;
Número de anos na carreira acima de 9 — 0,1 por cada ano até um máximo de 1,5.

3 — Qualificação profissional ou tarefas relevantes:

Considera-se na qualificação profissional o desempenho da função, a execução de tarefas ou de trabalhos significativamente relevantes, no quadro das funções cometidas às candidatas no âmbito da Câmara Municipal de Lisboa.

A pontuação atribuída a este item é de 6,5 repartida da seguinte forma:

Funções de representação na Câmara Municipal de Lisboa — até 1;
Participação em grupos de trabalho inter-sectoriais ou inter-serviços, para os quais foi designada ou nomeada — até 1,5;
Exercício de funções de chefia, de coordenação de serviço ou de assessoria — até 0,75;
Execução de trabalhos escritos e de projectos técnicos individuais ou em grupo — até 1,5;
Participação em grupos de trabalho do serviço a que pertence até 1,5;
Monitoragem de acção de formação (acompanhamento e integração de estagiários e outras actividades similares) — até 0,25;

D) O vereador do pelouro homologou a deliberação que antecede por despacho de 30 de Abril de 1990;

E) Em reunião de 17 de Maio de 1990, o júri do concurso pontuou as candidatas pelos itens referidos na alínea C) e graduou-as tendo em consideração a fórmula mencionada na mesma alínea;

F) Por despacho de 21 de Maio de 1990, o vereador do pelouro do Pessoal homologou a classificação.»

8 — Encontram-se ainda processualmente adquiridos por via documental mais os seguintes factos:

a) A recorrente, no recurso contencioso, e ora recorrida, no presente recurso, Marinha Emília Rodrigues Silva e Cunha Gandra, foi classificada em 15.º, e último lugar, com a pontuação de 12,67 — cf. fl. 60;

b) Através das actas de 1 de Setembro de 1989 e 29 de Março de 1990, o júri havia já deliberado propor ao vereador do pelouro do Pessoal a adopção de fórmulas de avaliação dos candidatos em termos semelhantes à que veio a ser adoptada na reunião de 12 de Abril de 1990, designadamente no tocante à definição no método de selecção — avaliação curricular — dos factores e respectivas ponderações, introduzindo nessa reunião uma valoração autónoma da experiência profissional do candidato na respectiva carreira e estabelecendo também nela uma ponderação específica para cada um dos subfactores considerados para a avaliação do currículo profissional de cada candidato — cf. documentos de fls. 27, 129 e 130 dos presentes autos.

Fixados os factos pertinentes, passemos agora ao direito aplicável.

9 — Duas questões constituem o cerne do presente recurso jurisdicional, a saber:

1.ª É ou não aplicável ao concurso a que se reportam os autos o «regulamento de concursos do pessoal do município de Lisboa», aprovado pela Assembleia Municipal de Lisboa, nos termos da proposta n.º 41/82, aprovação essa datada de 27 de Dezembro de 1982?

2.ª A introdução ou aprovação de factores de ponderação já depois de apresentados os *curricula* dos candidatos é ou não violadora da normas legais citadas pela ora recorrida e, designadamente, dos princípios da imparcialidade e da confiança?

10 — Flui dos autos que na sessão da Assembleia Municipal de Lisboa datada de 27 de Dezembro de 1982 foi aprovado por deliberação desse órgão autárquico o «regulamento de concursos do pessoal do município de Lisboa».

Aprovação essa feita, de resto, ao abrigo do então em vigor Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4 de Novembro, que, no respectivo artigo 2.º, dispunha:

«Os lugares de ingresso e acesso dos quadros de pessoal das câmaras municipais [...] serão providos nos termos dos regulamentos internos a elaborar por aquelas entidades, de acordo com os princípios estabelecidos no presente diploma.»

Pretende a entidade ora recorrente que tal regulamento não seria aplicável ao concurso interno de acesso a que se reportam os autos; e isto por tal regulamento não prever expressamente a «metodologia de acesso às referidas categorias» que teriam sido criadas *ex novo* através da deliberação do mesmo órgão, datada de 21 de Janeiro de 1989, que aprovou o «regulamento das carreiras e o quadro de pessoal ao serviço do município de Lisboa».

Sem qualquer razão, porém.

Com efeito, o regime geral das carreiras e categorias, bem como o das formas de provimento do pessoal das câmaras municipais encontram-se estabelecidos no Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho — cf. o artigo 1.º respectivo — e nada nos autos demonstra que o citado regulamento contrarie as normas, os princípios e os conceitos gerais vertidos nesse decreto-lei.

Conforme dispõe o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 240/87, «o desenvolvimento e o regime de carreiras e categorias do pessoal da administração local é o constante do presente diploma e respectivos anexos». E, na parte que ora nos interessa, o anexo I a esse diploma contempla expressamente a carreira autónoma de «técnico de serviço social» integrada no «grupo de pessoal técnico» e desdobrada nas categorias de «especialista principal» — letra C — «especialista de 1.ª classe» — letra D — e «especialista» — letra E — entre outras.

É, pois, com esse preciso significado jurídico que deve entender-se a estruturação efectuada no artigo 41.º do regulamento de concursos do pessoal do município de Lisboa relativa à «selecção para as categorias de promoção das carreiras [...] técnicas».

Assim sendo, e porque se apresenta como indiscutível que o concurso agora objecto de apreciação se reporta à selecção para promoção na «carreira técnica», não se vislumbra qualquer razão para que o aludido «regulamento de concursos» lhe não seja aplicável.

Improcede, pois, a conclusão 1.ª da alegação do vereador do pelouro do Pessoal da Câmara Municipal de Lisboa.

11 — O concurso que ora se nos depara é um concurso interno de promoção, sendo «obrigatoriamente considerados concursados,

sem dependência de requerimento de admissão, todos os funcionários que reúnam os requisitos legais e regulamentares de promoção à categoria a prover» — cf. o n.º 3 do artigo 22.º do «regulamento de concursos» atrás citado. Candidatos esses que poderão todavia «declarar junto dos serviços competentes, até a publicação da lista definitiva, todos os elementos que considerem relevantes para a sua apreciação de mérito, devendo apresentar os documentos comprovativos que não constem dos serviços» — v. o n.º 3 do artigo 24.º

O concurso deverá ser publicado por aviso publicado no *Diário Municipal* e afixado em todos os serviços do município, devendo constar obrigatoriamente desse anúncio, além do mais, o seguinte — artigo 21.º, n.ºs 1 e 2, alíneas c) a f):

«Os requisitos gerais e especiais de admissão a concurso;

A especificação do número de vagas à data existentes e do prazo de validade do concurso;

A natureza das provas e métodos de selecção;

A enunciação pormenorizada do programa do concurso, sempre que haja lugar à prestação de provas e indicação dos elementos de estudo e consulta relativos à matéria.» (*sic*).

O júri, «que será designado na própria deliberação ou no despacho que determinou a abertura do concurso ou no prazo máximo de oito dias e pela mesma entidade» — artigo 15.º, n.º 1 —, deverá, «no prazo máximo de 15 dias, contados da sua constituição», e nos termos postulados pelo artigo 19.º:

a) Definir a natureza das provas e métodos de selecção e fixar o valor relativo de cada um deles na avaliação final, em tudo observando o disposto no regulamento;

b) Elaborar o programa das matérias do concurso ou propor alterações ao já existente, quando a selecção dos candidatos deva fazer-se por prova de conhecimento teóricos e ou práticos;

c) Fixar e coligir os elementos de estudo e consulta sobre as matérias constantes do programa e promover a sua elaboração.»

Na hipótese vertente, o método de selecção a adoptar encontrava-se vinculadamente estabelecido pelo artigo 41.º do regulamento em apreço como sendo o de avaliação curricular, como aliás foi devidamente publicitado através do aviso do concurso. E nessa avaliação curricular seriam de consideração obrigatória pelo júri os seguintes factores:

a) Classificação final de licenciatura ou de curso superior que não confira aquele grau académico;

b) Currículo profissional do candidato na categoria imediatamente inferior da respectiva carreira e, preferencialmente, no serviço ou serviços em que se situam as vagas a prover, devendo considerar-se, designadamente, trabalhos da sua autoria ou em que participou, acções para que foi destacado, cursos de formação ou estágios que tenha frequentado.» (*sic*).

É certo que o aviso de abertura do concurso apenas se limitou a fazer referência genérica para o método de «avaliação curricular», que afinal era imposto por norma regulamentar em vigor, sem especificar os factores de selecção também regulamentarmente estabelecidos; mas em nenhuma disposição do regulamento em causa, nem tão pouco no artigo 14.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4 de Novembro, se prevê a obrigatoriedade de se dar a conhecer aquando da publicação do aviso ou até à apresentação das candidaturas (data limite) os critérios de orientação, parâmetros de referência e regras ou subfactores de ponderação e avaliação a seguir

pelo júri para a análise dos *curricula* dos diversos candidatos. O próprio Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro — que no respectivo artigo 5.º estabelece verdadeiros princípios gerais do direito administrativo concursal —, apenas reputa de necessária a «divulgação atempada dos métodos de selecção, do sistema de classificação final a utilizar e dos programas de provas de conhecimentos quando haja lugar à sua aplicação» — cf. a alínea c). Diga-se, de passagem, que este diploma é hoje também aplicável aos concursos de pessoal para as autarquias locais, *ex vi* do Decreto-Lei n.º 52/91, de 25 de Janeiro, entretanto publicado. A entidade ora recorrente deu pois oportuno cumprimento ao que a lei lhe exigia e que era o de fazer incluir no aviso de abertura a indicação do método de selecção aplicável — cf. o artigo 21.º do regulamento de concursos.

O júri, como responsável por todas as operações do concurso e com vista a eliminar o mais possível o subjectivismo e o arbítrio na apreciação dos candidatos, gozava do poder de fixar e de se auto-impor, para além daqueles a que por lei estava vinculado, critérios, parâmetros, regras, elementos e sub-factores de apreciação e valoração dos candidatos dos *curricula* dos candidatos — tudo a ser exarado, como foi, nas respectivas actas —, desde que respeitando o limite de os mesmos não afrontarem o conteúdo dos princípios gerais e especiais que a lei impunha para o recrutamento e selecção do pessoal para a entidade em apreço — cf., neste sentido, entre outros, os acórdãos desta Secção de 2 de Dezembro de 1992, no recurso n.º 29 877, e de 29 de Setembro de 1992, no recurso n.º 26 913.

E foi o que júri fez no caso vertente, no qual, perante a necessidade de atender ao factor legal relativamente indeterminado do «currículo profissional», que a norma do artigo 41.º do regulamento de concursos instituiu como de atendibilidade obrigatória, se decidiu a introduzir critérios mais detalhados de ponderação específica dos diversos itens ou subfactores e respectivas valorações quantitativas parcelares — em que se desdobrava o factor principal, ou seja a «formação profissional complementar», a «experiência profissional» e a «qualificação profissional».

Não há, neste domínio, que fazer apelo, contra o que se faz na sentença recorrida, ao disposto no artigo 19.º do sobredito «regulamento», já que este preceito só impõe ao júri que, no prazo de 15 dias a contar da respectiva constituição, defina a natureza das provas e método de selecção quando se trate da eleição discricionária do «método» a utilizar ou ainda da realização de «provas de conhecimentos», o que manifestamente não era a hipótese que se lhe deparava.

Há que dizer, entretanto, que, sem embargo de o estabelecimento final dos aludidos critérios se haver processado em 12 de Abril de 1990, já em data anterior à da publicação da lista definitiva dos candidatos, ocorrida em 11 de Janeiro de 1990, o júri havia deliberado, nas suas reuniões de 1 de Setembro de 1989 e 29 de Março de 1990, propor ao vereador do pelouro do Pessoal a adopção de fórmulas de avaliação dos candidatos em termos muito semelhantes aos que vieram a ser adoptados na reunião de 12 de Abril de 1990, designadamente no tocante à definição do método de selecção «avaliação curricular» e respectivos desdobramentos; e, de qualquer modo, a introdução de regras de ponderação de cada um dos subfactores integrantes do factor legal «currículo profissional» não significa qualquer alteração substancial ou essencial dos critérios de avaliação inicial-

mente definidos, em termos de tal alteração implicar qualquer surpresa imprevisível em termos prejudiciais ao alcance do fim em vista — a selecção dos mais aptos para a função.

Ao estabelecer tais critérios, em forma genérica e abstracta — no uso aliás de um direito que lhe assistia —, agiu o júri com o propósito declarado de «definir métodos selectivos que considerem a vida profissional do trabalhador e concomitantemente sejam de aplicação célere e respeitem o princípio da economia processual» (*sic*); isto depois de haver «analisado atentamente o estabelecido nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 1.º» (igualmente, *sic*) — cf. o n.º 8, alínea b) supra e actas insertas por fotocópia a fls. 27, 129 e 130 dos presentes autos.

E sem dúvida que a fixação e a definição de tais critérios, regras ou parâmetros colocavam todos os candidatos em perfeita igualdade de condições e oportunidades em ordem à selecção dos mais apetrechados profissionalmente, pelo que não se vislumbra em que é que o júri haja desrespeitado o seu dever de imparcialidade; e torna-se claro que a simples aprovação de tais critérios antes da apreciação dos *curricula* ainda que depois de conhecidos e admitidos todos os candidatos não é de per si violador do princípio da imparcialidade que deve nortear a actuação do júri, tal como, de resto, já se decidiu no acórdão desta Secção de 2 de Dezembro de 1992, no recurso n.º 28 549.

Também no que concerne à alegada violação do princípio da protecção da confiança — acolhida pela sentença recorrida — se não descortina como possa dar-se por verificada. Nesta matéria, e parafraseando o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 287/90, processo n.º 302/88, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 42, p. 1947, de 20 de Fevereiro de 1991, «apenas uma retroactividade intolerável, que afecte de forma inadmissível e arbitrária os direitos e expectativas legitimamente fundados dos cidadãos, viola o princípio da protecção da confiança ínsito na ideia do Estado de direito democrático». Tratou-se aí, nesse aresto, de decidir sobre a constitucionalidade do artigo 106.º da Lei n.º 38/87, que veio alterar as alçadas dos tribunais judiciais com imediata aplicação aos processos pendentes. E no acórdão desta Secção de 7 de Junho de 1988, no recurso n.º 26 109, versava-se, do mesmo passo, um problema da aplicação retroactiva de uma portaria cujas normas vinham alterar os factores de avaliação, alteração essa consumada em data posterior à da abertura do concurso, e que consubstanciava a introdução de novos factores diferentes dos previamente anunciados.

Ora, nenhuma dessas situações de natureza intolerável ou inadmissível se verifica no caso em apreço. Não ocorreu qualquer alteração ou inovação substancial das «regras do jogo» como a pugna já em disputa para utilizar a sugestiva imagem do Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo, apenas se tendo concretizado e especificado critérios tendentes a prevenir graduações ou classificações arbitrárias. Não pode, com efeito, olvidar-se que constitui igualmente corolário do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Pública, o princípio da proibição do arbitrio, que Gomes Canotilho e Vital Moreiras, in *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada*, 3.ª ed., p. 129, consideram constituir «um limite externo da liberdade de conformação ou decisão dos poderes públicos».

Conforme bem salienta a agravante, Maria das Neves Costa, a fl. 125, aquilo com que os candidatos poderiam razoavelmente contar

era que se mantivesse inalterado até final a natureza do método de selecção, ou seja, os factores ou critérios fundamentais de avaliação e ponderação adoptados mas não necessariamente com as específicas ponderações que o júri viesse a atribuir a cada um dos elementos em que esses métodos e factores se decompunham ou desdobravam.

Não basta contudo brandir com uma violação meramente hipotética ou conjectural supostamente postergadora do princípio da confiança: torna-se antes necessário demonstrar — demonstração naturalmente a ser feita pelo interessado — que, face às específicas circunstâncias, as invocadas alteração e inovação introduzidas nos critérios de ponderação de cada um daqueles elementos teriam sido lesivas do interesse legítimo de um dado opositor ao concurso. Isto é, que hajam produzido um real e efectivo prejuízo para uma determinada esfera jurídica individual. Não há aqui que curar da preservação da legalidade de forma geral, abstracta e objectiva mas sim de detectar uma concreta e efectiva lesão de um direito ou interesse juridicamente protegido; isto sendo certo que a «garantia do recurso contencioso se dirige contra actos que lesem direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares», tal como se extrai do n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa — cf., neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, in *ob. cit.*, 3.ª ed., p. 141.

É assim lícito perguntar: poderia a ora agravada, Marinha Emília, caso tivesse tido acesso atempado à acta do júri em que foram definidos os aludidos critérios ter complementado o seu «currículo profissional» — aliás desde logo inserido no processo do concurso — com o aditamento de novos elementos e dados relevantes para o êxito da sua candidatura e que só não haviam sido oportunamente por si fornecidos face ao desconhecimento de tais critérios? E quais foram em concreto — e na hipótese afirmativa — os elementos disponíveis omitidos directamente reportados e conexonados com tais regras ou parâmetros de ponderação e aferição que teriam influenciado de modo decisivo a grelha classificativa final?

Não é suficientemente a mera afirmação de que a confiança dos candidatos nas regras de avaliação previamente estabelecidas poderá sair frustrada por já não lhe ser possível carrear novos elementos ou que — como fez a agravada na petição inicial — «a introdução desses factores de ponderação [...] já depois de apresentados os *curricula*, poderá condicionar irremediavelmente o resultado final, bastando para tanto que a ponderação seja preordenada e dirigida ao resultado final pretendido» (*sic*). Produzir tais afirmações, e sendo certo que o aviso de abertura do concurso se limita a fixar o método de selecção cuja adopção e, bem assim, dos respectivos factores, resultava aliás de normas regulamentares em vigor traduz a colocação de simples hipóteses teóricas de um aventado e presumido perigo de prejuízo não devidamente comprovado em termos de resultados práticos de carácter lesivo.

Vem aqui inteiramente a propósito — ainda que reportada ao comércio jurídico privado — a afirmação do Prof. Menezes Cordeiro, in «Da alteração das circunstâncias», *Separata dos Estudos em Homenagem ao Prof. Paulo Cunha*, Lisboa, 1987 p. 53 — citada pela agravante, Maria das Neves, a fl. 126 na sua alegação: «[...] o investimento de confiança exige que a pessoa a proteger tenha, de modo efectivo, desenvolvido toda uma actuação baseada na própria confiança, actuação essa que não pode ser desfeita sem prejuízos inad-

missíveis: isto é, uma confiança puramente interior, que não desse lugar a comportamentos, não conduz a nada».

Há, por conseguinte, que proceder sempre a uma análise de carácter casuístico e subjectivo — em sede de recurso contencioso — para aquilatar da infracção de carácter inadmissível ou intolerável a tal princípio, sendo certo, todavia, não resultar dos autos que a actuação do júri, ao proceder como procedeu, haja beneficiado determinados candidatos em detrimento de outros, antes dos elementos juntos seja lícito concluir que todos os candidatos usufruíram de condições de igualdade e com submissão a idênticas regras e critérios de ponderação e avaliação.

E daí que não possa coonestar-se a afirmação contida na sentença ora objecto de censura de que haja sido violado o princípio da protecção da confiança.

12 — Em face do exposto:

Concedem provimento aos recursos interpostos pelo vereador do pelouro do Pessoal da Câmara Municipal de Lisboa e por Maria das Neves Costa;

Revogam a decisão recorrida na parte concernente à anulação do acto contenciosamente impugnado com base na violação do princípio da protecção da confiança;

Ordenam que os autos baixem ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa para que sejam conhecidos os restantes vícios alegados pelo ora agravada, Marinha Emília Gandra.

Custas pela agravada, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Amnistia. Lei n.º 23/91, de 4 de Julho. Extinção do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — Cabe à Administração indagar da ocorrência no caso concreto em análise dos pressupostos de actuação da amnistia.
- 2 — No exercício dessa competência, a Administração não «aplica» a amnistia, limita-se a apurar se a situação concreta se enquadra na previsão da norma de amnistia e assim se verificam os requisitos de actuação da estatuição legal.
- 3 — O acto administrativo proferido perante tal situação é um acto declarativo ou certificativo, destituído, como tal, de efeitos constitutivos.

4 — O preceito do artigo 9.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, pressupõe que, na data do início da vigência da lei de amnistia, esteja pendente impugnação do acto punitivo proferido em processo disciplinar.

5 — Em tal circunstancialismo, ao tribunal não compete declarar amnistiada a infracção mas, tão-só, da declaração proferida pela Administração ou da atitude do arguido, extrair efeitos processuais, julgando extinto o recurso por impossibilidade superveniente da lide, quando a Administração tenha declarado a infracção amnistiada, bem como por aplicação do artigo 9.º da Lei n.º 23/91 que ordenar o seu prosseguimento quando o seu termo se não justifique por não ocorrer qualquer dessas hipóteses.

Recurso n.º 31 454, em que são recorrente Maria Irene Valente de Pinho e recorrido o conselho de administração do Hospital Distrital de Estarreja. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Irene Valente de Pinho recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra que rejeitou, por falta de objecto, o recurso contencioso por ela interposto da deliberação de 8 de Maio de 1991, do conselho de administração do Hospital Distrital de Estarreja, que, na sequência de processo disciplinar, lhe impôs a pena de 140 000\$ de multa.

Alegou e concluiu:

1.ª O tribunal devia ter conhecido do fundo do recurso porque a recorrente tem interesse em que a deliberação possa ser anulada, a fim de poder ser restituída da importância da multa descontada no seu vencimento;

2.ª A recorrente não podia requerer, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, que a amnistia se não aplicasse, porque a deliberação já tinha tido início de execução e porque à data da saída da lei de amnistia ainda não havia qualquer processo em foro ou instância;

3.ª A recorrente pretendeu a restituição do dinheiro da multa, a fim de evitar o recurso à via contenciosa;

4.ª Como não foi atendida e estava dentro do prazo do recurso contencioso, a recorrente teve necessidade do uso da via contenciosa;

5.ª Razão pela qual tem interesse no presente recurso e este continua a ter objecto;

6.ª Foi pois violado o artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

Alegou, por seu turno, a autoridade recorrida, que conclui pedindo a confirmação do julgado.

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

«A meu ver, não se verifica qualquer situação que caracterize uma impossibilidade ou inutilidade da lide.

O requerimento apresentado em 18 de Junho de 1991, ainda antes da publicação da lei de amnistia, visava obter uma prorrogação do início da execução da pena disciplinar aplicada, de forma que esta pudesse ser abrangida pela amnistia anunciada em todos os seus efeitos.

Tal requerimento, que não foi considerado pela autoridade recorrida, que iniciou o desconto no vencimento da funcionária punida, para efeito do cumprimento da pena no próprio mês de Junho, não produziu qualquer efeito de direito relevante relativamente ao acto administrativo recorrido, que continuou a subsistir na ordem jurídica.

Por outro lado, a Administração não tomou a iniciativa de julgar amnistiada a infracção, única situação em que poderia considerar-se que o recurso contencioso carecia de objecto, por entretanto o acto punitivo ter desaparecido do mundo do direito por efeito dessa mesma declaração de amnistia.

Do requerimento apresentado em 18 de Junho de 1991 não pode também retirar-se qualquer ilação quanto ao desinteresse da recorrente na impugnação contenciosa do acto. A recorrente só poderia pedir que a amnistia não produzisse os seus efeitos após a entrada em vigor da Lei n.º 23/91 e se a decisão disciplinar estivesse pendente de recurso hierárquico ou contencioso — artigo 9.º da Lei n.º 23/91. O objectivo deste normativo é o de impedir que a amnistia possa suster, contra a vontade da interessada, o meio impugnatório que tivesse já sido desencadeado com vista a demonstrar a ilegalidade da decisão punitiva. No caso vertente, nenhum dos pressupostos do uso da faculdade prevista no artigo 9.º se verificava: a Lei n.º 23/91 ainda não tinha sido publicada e a decisão disciplinar não estava pendente de qualquer recurso. E mesmo após a publicação da Lei n.º 23/91, a passividade da interessada, no prazo de 10 dias que se seguiram à entrada em vigor da lei, não tem qualquer significado, visto que não existia, nesse momento, qualquer recurso (hierárquico ou facultativo) relativamente ao qual houvesse que manifestar o interesse no seu prosseguimento.

Poderá apenas dizer-se que o aludido requerimento de 18 de Junho de 1991 representa a aceitação tácita da decisão disciplinar, como tal geradora da ilegitimidade activa. Mas nem essa consequência é possível extrair. A recorrente pretendia beneficiar da amnistia que iria ser decretada desde que ela possibilitasse a eliminação de todos os efeitos da pena aplicada. É esse o sentido útil do pedido de prorrogação do prazo para pagamento. O deferimento do início da produção dos efeitos da pena implicaria que esta não chegasse a ser exercitada se, entretanto, como se anunciava, fosse publicada a lei de amnistia. E a pretensão era perfeitamente compreensível, face ao disposto no n.º 4 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar, já que a execução, ainda que parcial, da pena antes da publicação da lei impediria que à recorrente fossem restituídas as verbas já pagas a título dessa execução.

Acresce que no próprio requerimento se reserva a possibilidade de opção pelo recurso contencioso.

Nenhuma razão subsiste, portanto, para a rejeição do recurso contencioso, pelo que deve conceder-se provimento ao recurso e revogar-se a sentença recorrida, ordenando-se o prosseguimento do recurso.»

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Estão provados os factos seguintes com interesse para esse efeito:

a) A recorrente frequentou na Escola Superior de Enfermagem do Porto o curso de serviços de enfermagem;

b) Foi colocada como enfermeira-chefe no Hospital Distrital de Estarreja;

c) Nessa situação, foi-lhe instaurado procedimento disciplinar, no qual, em 21 de Março de 1991, foi deduzida a acusação de fls. 17-18 do apenso, dada como reproduzida;

d) Em 7 de Maio de 1991 foi, no mesmo processo, elaborado pelo instrutor o relatório final de fls. 56-60, no qual se propôs a aplicação de uma pena de multa no valor de 140 000\$;

e) Em reunião de 8 de Maio de 1991, o conselho de administração do Hospital Distrital de Estarreja proferiu a deliberação seguinte: «Em face das conclusões do relatório final da Sr.ª Instrutora do processo e, bem assim, da função preventiva, ora proposta, aplicar a multa de 140 000\$, esperando que não haja reincidência por parte da arguida.» — Fl. 61 do apenso;

f) Notificada da deliberação, dela interpôs a arguida recurso contencioso que deu entrada no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto em 11 de Setembro de 1991 — fl. 3 do recurso;

g) Entrado no Hospital em 18 de Junho de 1991, dirigiu a interessada ao presidente do conselho de administração respectivo o requerimento de fl. 9 do recurso, do teor que segue:

«Maria Irene Valente de Pinho, arguida nos autos à margem epígrafados, notificada em 17 de Maio de 1991 de que lhe foi aplicada a multa de 140 000\$, vem requerer a prorrogação do prazo por trinta dias para eventualmente o pagar, caso a mesma não venha a ser amnistiada na anunciada lei de amnistia e caso não opte pelo recurso contencioso judicial.»;

h) Em 12 de Julho de 1991, a interessada dirigiu à mesma entidade o requerimento de fl. 8 do recurso, com o conteúdo seguinte:

«Maria Irene Valente de Pinho, enfermeira neste Hospital e arguida em processo disciplinar, que correu seus trâmites, requer, nos termos da alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, que se declare amnistiada a infracção que lhe foi imputada, e se declare de nenhum efeito a pena de multa que lhe foi aplicada e se ordene a restituição da importância de 37 280\$ já descontada.»;

i) A autoridade recorrida não prorrogou o prazo de pagamento, não declarou amnistiada a infracção e, quanto ao requerimento da alínea h), fez comunicar à recorrente o despacho:

«A amnistia só funciona após a publicação no *Diário da República*; por esse facto, a importância de 37 280\$ já deu entrada nos cofres do Estado.»;

j) Em 4 de Julho de 1991 foi publicada a Lei n.º 23/91, que entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Ponderou o M.^{mo} Juiz na decisão recorrida que:

«Publicada a Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, e porque a infracção era anterior a 25 de Abril de 1991, a recorrente apresentou ao recorrido um requerimento pedindo que, por aplicação da alínea gg) do artigo 1.º daquela lei, se declarasse amnistiada a infracção e sem efeito a pena de multa aplicada.

Posteriormente, em 11 de Setembro de 1991, apresentou em juízo a petição dos presentes autos.

A infracção disciplinar imputada à recorrente está efectivamente abrangida pela aludida disposição da Lei n.º 23/91.

Assim, podia a recorrente, ao abrigo do artigo 9.º daquela lei, e nos 10 dias subsequentes à sua entrada em vigor, requerer que a amnistia não produzisse os seus efeitos, fazendo juntar tal requerimento ao processo disciplinar, já que não havia ainda interposto

recurso contencioso, mas estava ainda em tempo de interpô-lo, evitando, assim, a produção dos aludidos efeitos.

Todavia, não só não fez uso daquela faculdade como manifestou expressamente, por requerimento, vontade de lhe ser aplicada a referida lei de amnistia.

Com essa manifestação de vontade e não uso da faculdade prevista no artigo 9.º da Lei n.º 23/91 fez a recorrente com que se perdesse o objecto do recurso contencioso, situação que se verificara já no momento da sua interposição.

S. nestes, decide-se rejeitar o presente recurso, por falta de objecto.»

É um pouco longa a transcrição, mas serve para evidenciar o vício de raciocínio que o discurso da decisão envolve e a indevida interpretação dos factos em que assenta.

Punida disciplinadamente com a multa de 140 000\$ por deliberação de 8 de Maio de 1991, do conselho administrativo do Hospital Distrital de Estarreja, e porque era do domínio público a próxima publicação de uma lei de amnistia, começou a interessada por solicitar a essa entidade, em requerimento de 18 de Junho de 1991, a prorrogação do prazo de execução da pena por 30 dias para eventualmente pagar a multa, no caso de a sua situação não vir a ser abrangida por alguma das medidas de clemência e de não optar então pela impugnação contenciosa do acto punitivo.

Publicada a lei de amnistia, Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, cuja vigência se iniciou em 5 seguinte, a arguida requereu em 12 de Setembro de 1991 que tal medida lhe fosse «aplicada» com a inerente restituição dos 37 280\$ já descontados no vencimento, isto porque tinha sido desatendido o pedido de prorrogação atrás mencionado.

Foi em resultado do indeferimento desta pretensão no seu todo que a interessada interpôs recurso contencioso, por petição que deu entrada em juízo em 11 de Setembro de 1991.

Da sequência descrita e de cada uma das iniciativas da recorrente advém desde logo e em primeiro lugar que nenhum dos requerimentos por ela apresentados pode ser encarado como aceitação do acto punitivo.

É que o objectivo com qualquer deles visado é a obtenção do benefício da amnistia, com o não pagamento de parcela alguma da multa, primeiro, e, depois, a restituição do total descontado, com preterição do disposto no n.º 4 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Só com esta abrangência a recorrente se dispunha a aceitar a amnistia.

Porque isso lhe foi recusado e se não conformava com a decisão que a puniu, a via a seguir era a do recurso contencioso para o qual indiscutivelmente dispunha de legitimidade, face ao disposto no artigo 47.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo. Na verdade, a pretensão de beneficiária da amnistia não pode ser vista como aceitação do acto posterior na medida em que o que se procurava era a isenção total da pena e se perseguia esse objectivo através da medida de clemência. Todas as diligências desenvolvidas evidenciam, pois, um propósito que vai no sentido oposto a essa aceitação.

Cabe, por outro lado, acentuar que a amnistia opera por si, isto é, por imperativo decorrente da própria lei. Por isso se não deverá falar de acto de aplicação sua.

À Administração apenas cabe apurar se no caso concreto se reúnem os pressupostos de actuação da medida e, em consonância com a

conclusão a que chegue, declarar ou não amnistiada a infracção disciplinar.

O acto administrativo a este respeito emitido é um acto declarativo ou certificativo, como tal destituído de efeitos constitutivos.

Se a amnistia operar por essa via, com extinção de todos os efeitos do acto punitivo, e esta é a única via admissível, o recurso contencioso, se já interposto, perde o seu objecto material e deve ser declarado extinto por impossibilidade superveniente da lide.

Sendo interposto posteriormente à declaração de amnistia, tem o recurso de ser rejeitado por carência de objecto.

Nenhuma destas situações, designadamente a última, se verifica no caso presente e daí a completa ausência de fundamento para rejeição do recurso nos termos em que teve lugar.

Ao tribunal não compete declarar a amnistia no modo referido para a Administração, mas tão-só extrair dela efeitos processuais, em aplicação do disposto no artigo 9.º da Lei n.º 23/91.

De acordo com esse preceito:

«Quando as decisões que hajam aplicado pena por infracções referidas no artigo 1.º estiverem pendentes de recurso em qualquer instância podem os respectivos arguidos ou réus requerer, no prazo de 10 dias contados a partir da entrada em vigor da presente lei, que a amnistia não produza os seus efeitos, prosseguindo então os correlativos processos até final, apenas quanto a eles.»

Vem esta disposição sendo entendida no sentido de que, em seu acatamento, o recurso, verificados que sejam os pressupostos aí referidos, deve ser declarado extinto, na ausência de manifestação de vontade em contrário por parte do interessado.

Mas, como é manifesto e inquestionavelmente decorre da própria letra do preceito, essa conclusão arranca da ideia de que o recurso está pendente na data de início da vigência da lei de amnistia. Só em tal situação é viável a manifestação de vontade no sentido do seguimento do processo.

Se o recurso é interposto posteriormente à entrada em vigor da lei de amnistia, o artigo 9.º citado é inaplicável e a ausência do requerimento nele referido é destituída de relevância.

Nessas circunstâncias, não faria sentido impor ao recorrente uma manifestação de vontade de prosseguimento do recurso, quando o propósito de impugnação ou, vista a questão de outro ângulo, a não conformação com o acto punitivo se manifestara já com a sua interposição.

Do que vem de ser dito resulta que, em contrário do decidido, nem o recurso contencioso carece de objecto nem deve ser declarado extinto ao abrigo do artigo 9.º da Lei n.º 23/91.

Pelo exposto, concedem provimento ao recurso jurisdicional, revogam a decisão recorrida e ordenam o prosseguimento do recurso contencioso, a menos que outro obstáculo se lhe oponha.

Não são devidas custas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Filipe da Costa Aires* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* [vencido, pois negaria provimento ao recurso jurisdicional, confirmando a sentença agravada, mas com o fundamento de que, sendo caso de conhecer da amnistia prevista no artigo 1.º, alínea gg), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, por se verificar que ele abrange a hipótese *sub judice*, torna-se inútil, senão mesmo impossível, a de-

claração de invalidade ou a anulação do acto punitivo que é objecto da lide, e os tribunais administrativos têm o poder de fazer aplicação de normas de lei de amnistia, como é entendimento do acórdão de 11 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 27 388, entre outros, desta Secção]. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Autor do acto. Ilegitimidade. Erro indesculpável.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não sendo o recurso deduzido contra o autor do acto, verifica-se uma situação de ilegitimidade passiva.*
- 2 — *Trata-se de erro indesculpável na identificação do autor do acto quando o recorrente sabe quem é esse autor e ele próprio o diz claramente na petição do recurso, pelo que não há lugar à regularização da mesma petição.*

Recurso n.º 31 548, em que são recorrente Tomás Ribeiro Barreto e recorridos o presidente da Câmara Municipal de Lisboa e outros. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O presente recurso jurisdicional vem interposto por Tomás Ribeiro Barreto da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de fls. 64-69, que rejeitou o recurso contencioso por ilegitimidade passiva decorrente de errada e indesculpável indicação da autoridade contra quem vem interposto o recurso, a qual confessadamente não foi o autor do acto impugnado.

Na respectiva alegação, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

- 1.ª Nestes termos não se apresenta ao recorrente como sendo um erro manifestamente indesculpável,
- 2.ª Na medida em que deveria ter havido desde início uma classificação da tal delegação de competências no vereador do pelouro da Segurança da Câmara Municipal de Lisboa,
- 3.ª Para que o ora recorrente aferisse de tal legalidade;
- 4.ª Mesmo assim, em toda a actuação processual e extraprocessual inerente ao mesmo concurso, foi sempre obtida resposta do presidente da Câmara Municipal de Lisboa;
- 5.ª Avocando o acto praticado pelo vereador do pelouro da Segurança, assumindo toda a responsabilidade pelo mesmo;
- 6.ª Nem pelo presidente da Câmara Municipal de Lisboa nem pelos recorridos particulares foi em qualquer momento anterior colocada a questão da ilegitimidade passiva do presidente da Câmara Municipal de Lisboa;
- 7.ª Atenta a «especial» delegação de competências inscrita na Lei das Autarquias Locais, é de entender como legítima a posição do

recorrente, fazendo seguir a acção de recurso contra o presidente da Câmara Municipal de Lisboa — v. artigo 54.º, n.º 3, da Lei das Autarquias Locais;

8.ª A serem atendidas tais razões, que o ora recorrente sabe assistirem-lhe, e, no mínimo, nos termos do artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, é de se considerar tal erro desculpável;

9.ª Não o tendo feito, violou a sentença o mesmo preceito legal. A autoridade recorrida contra-alegou, sustentando a confirmação da sentença recorrida.

No mesmo sentido contra-alegaram os recorridos particulares. O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de o recurso não merecer provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A sentença recorrida considerou provados os seguintes factos: a) Pelo aviso constante de fl. 4 foi aberto concurso de promoção para chefe de 1.ª classe do Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa;

b) O recorrente formalizou a sua candidatura a este concurso, tendo sido admitido ao mesmo, conforme consta do *Diário Municipal*, de 10 de Setembro de 1990 (fl. 5);

c) No respectivo processo administrativo foi homologada a lista de classificação final do concurso por despacho de 9 de Janeiro de 1991, do vereador do pelouro da Segurança da Câmara Municipal de Lisboa, com exercício de competência delegada, conforme consta de fl. 6, tendo o recorrente sido eliminado na prova documental por ter obtido média inferior a 10 valores.

Expostos os factos, há que analisar se a sentença recorrida fez correcto enquadramento legal dos mesmos, o que manifestamente se nos afigura ter acontecido.

Na verdade, foi o próprio recorrente quem no artigo 4.º da petição de recurso referiu ter sido o acto impugnado da autoria do vereador do pelouro da Segurança da Câmara Municipal de Lisboa, no uso de competência delegada, como, de resto, consta do documento oficial junto a fl. 6 por ele mesmo recorrente.

Ou seja, o recorrente sempre soube quem era o autor do acto impugnado.

E, não obstante tal conhecimento, interpõe o recurso contra o presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

Estamos, assim, perante um erro manifestamente indesculpável, pelo que, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, não havia lugar à regularização da petição.

E, como tem sido jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Administrativo, a legitimidade passiva só fica assegurada quando o recorrente deduz o recurso contra o autor do acto, pelo que, não o tendo deduzido contra este, verifica-se uma situação de ilegitimidade passiva, que conduz à rejeição do recurso, como se decidiu na sentença recorrida (v. acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 7 de Dezembro de 1989, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 341, p. 650, e de 16 de Março de 1989, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 332/3.º, p. 1120, e lugares aí citados).

Nada permite considerar que o presidente da Câmara Municipal tenha avocado o acto recorrido e, como refere a sentença, se o tivesse feito, estaríamos perante um novo acto distinto do primeiro.

Por tudo o exposto, considerando improcedentes as conclusões do recurso, acorda-se em negar-lhe provimento, confirmando a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 18 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Legitimidade passiva. Autor do acto recorrido.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Quanto aos sujeitos, deve o recorrente identificar, no lado passivo, na petição de recurso, o autor do acto recorrido, além dos interessados a quem o recurso aprouver, quando for o caso. Será, pois, o autor do acto recorrido quem assegurará a legitimidade passiva nos recursos contenciosos de anulação.*
- 2 — *Não é possível modificar a instância, no lado passivo, quando o erro na identificação do recorrido é indesculpável.*
- 3 — *É indesculpável o erro do recorrente quando junta certidão que, manifesta e claramente, atribui o acto recorrido a um vereador, e junto o processo instrutor onde se encontra tal acto, da autoria do mesmo vereador, ele insiste em atribuí-lo ao presidente da Câmara.*
- 4 — *Tendo o agravante vastas possibilidades do contraditório e possibilitado de corrigir o erro em que incorreu na petição, nem assim as aproveitou, insistindo nele, agora indesculpavelmente, porque, nos termos dos documentos citados, tinha necessariamente de ser claro, para ele, a autoria do acto contenciosamente impugnado.*

Recurso n.º 31 549, em que são recorrente o Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses (PCTP/MRPP) e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Lisboa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

O Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses (PCTP/MRPP) recorre para este Supremo Tribunal da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que, por ilegitimidade passiva, lhe rejeitou o recurso contencioso interposto da decisão do presidente da Câmara Municipal de Lisboa, de 31 de Outubro de

1991, que ordenou o despejo sumário do edifício onde funciona a sua sede nacional.

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

1.^a O acto recorrido nunca foi notificado ao recorrente e sempre, quer no momento inicial em que lhe foi dado conhecimento quer em todos os momentos posteriores, foi assumido pelo presidente da Câmara e pela própria Câmara como um acto do primeiro;

2.^a Mesmo que assim se não entendesse — o que ora apenas por hipótese académica aqui se coloca —, a haver erro na identificação do autor do acto, tal erro é assim manifestamente desculpável, e mesmo imputável à autoridade recorrida;

3.^a Assim, na pior das hipóteses, teria de haver lugar a correcção da mesma petição, a qual se poderia processar até à decisão final;

4.^a Sendo certo que logo, por mera cautela e «suponte sua», em 15 de Junho de 1992, o recorrente usou dessa faculdade, para a hipótese — que considerou absurda — de se defender a existência de erro da petição;

5.^a A decisão recorrida violou, pois, a lei e, designadamente, o artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

O presidente da Câmara Municipal de Lisboa também alegou, tendo concluído:

1.º A correcção da petição inicial, quando se trate de erro na identificação do autor do acto recorrido, só pode ser feita até ser proferida decisão final no caso de se tratar de erro desculpável;

2.º Já assim não sucedendo quando se trata de erro manifestamente indesculpável;

3.º Que é o caso dos autos, uma vez que, quer do processo instrutor e sobretudo da certidão de fl. 41, de que o recorrente teve logo conhecimento, não foi porém feita a necessária correcção oportunamente.

Neste Tribunal, o Ministério Público foi de parecer que o recurso não merece provimento.

O processo tem os «vistos» dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos.

Cumprir decidir.

A única questão a decidir é se a decisão recorrida não oferece censura por rejeitar o recurso contencioso por ilegitimidade passiva do presidente da Câmara de Lisboa, ou, outrossim, se foi violado o artigo 40.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA.

Como se diz no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 16 de Abril de 1991, no recurso n.º 14 501, «o recorrente . . . é quem há-de na petição definir a relação jurídica administrativa que submete à apreciação nos tribunais administrativos, indicando claramente, dos respectivos sujeitos, o seu objecto, o pedido e a causa de pedir».

Neste sentido, valia, anteriormente, o artigo 55.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e, hoje, o artigo 36.º do LPTA.

Assim, quanto aos sujeitos, deve o recorrente, no lado passivo, identificar, na petição, o autor do acto recorrido, além dos interessados a quem o recurso aprouver, quando for o caso.

«Obviamente — acrescenta-se naquele acórdão — que, dirigindo-se a pretensão da tutela jurisdicional administrativa, em princípio, à anulação de um determinado acto praticado pelo titular de um órgão da Administração no uso de poderes públicos, é a este que deve opor-se em tribunal porque também a ele caberá a defesa do acto impugnado.»

Neste sentido, o artigo 26.º, n.º 2, da LPTA, que exige que a resposta ao recurso só pode ser assinada pelo próprio autor do acto ou por quem lhe haja sucedido na respectiva competência.

Será, pois, o autor do acto recorrido quem assegurará a legitimidade passiva nos recursos contenciosos de anulação.

Veja-se, a propósito, a jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal, de que se salientarão os seguintes acórdãos mais recentes: de 4 de Março de 1992 (recurso n.º 29 904), de 24 de Setembro de 1991 (recurso n.º 27 206), de 4 de Setembro de 1991 (recurso n.º 29 817), do mesmo dia (recurso n.º 29 820), de 31 de Julho de 1991 (recurso n.º 29 779), de 10 de Julho de 1990 (recurso n.º 27 414) e de 26 de Abril de 1990 (recurso n.º 17 556).

Ora, resulta dos autos que o agravante imputou o acto contenciosamente impugnado — decisão de 31 de Outubro de 1980, que ordenou o despejo sumário do edifício onde funciona a sua sede nacional — ao presidente da Câmara Municipal de Lisboa. Fez juntar uma procuração e cinco documentos, entre os quais, de relevo para o presente processo, um aviso da administração do 2.º Bairro Fiscal de Lisboa de 8 de Janeiro de 1981, onde se diz o legal representante do agravante ali comparecer, no prazo de cinco dias, para tomar conhecimento do dia do despejo das instalações, e um requerimento ao presidente da Câmara Municipal de Lisboa de passagem de certidão da decisão proferida em 31 de Outubro de 1980.

Na petição do recurso contencioso, o ora agravante alegara que tal pedido lhe fora recusado, pelo que pedia ao tribunal, ao abrigo do § 4.º do artigo 839.º do Código Administrativo, se ordenasse à autoridade recorrida a junção do documento recusado.

Em 12 de Novembro de 1981, o M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo mandou citar a entidade recorrida para o recurso contencioso e o envio do processo administrativo.

Contestou a Câmara Municipal de Lisboa mas não enviou o processo gracioso, razão por que o M.º Juiz mandou insistir pela sua remessa, caso exista, «e, em todo o caso, certidão do acto recorrido ou exemplar de publicação oficial em que tenha sido inserto» (fl. 38).

A Câmara enviou ao tribunal *a quo* certidão do despacho recorrido pelo ofício de fl. 40. Tal certidão encontra-se a fl. 41 e certifica-se aqui o teor do seguinte despacho: «Ao Ex.º Sr. Vereador Pedro Feist. — Não obstante estar a correr a acção judicial de reivindicação desta propriedade, poderia tentar-se, ao mesmo tempo, o despejo administrativo, a fim de acelerar o caso. Este procedimento, segundo me informou a Ouvidoria, é possível. Trinta de Outubro de mil novecentos e oitenta (assinado), *João Mendes*. Concordo. Trinta e um de Outubro de mil novecentos e oitenta (assinado), *Pedro Feist*.»

O recorrente foi notificado deste documento, a fl. 42 v.º, que respondeu que tal certidão pretendia iludir o tribunal e não representa o acto recorrido, que foi expressamente informado ser da autoria do presidente da Câmara Municipal de Lisboa, o que se reconheceria na contestação e a fl. 2 dos autos, pelo que a certidão não respeitava ao acto impugnado.

Não a argui, porém, de falsa.

O processo sofreu várias vicissitudes, e, entretanto, por despacho de fl. 107, o M.º Juiz mandou oficiar à Câmara Municipal de Lisboa

pedindo informação se existia ou não processo administrativo relativamente ao acto impugnado no recurso.

A Câmara enviou o processo priv. n.º 120/SP/80, junto por apenso, o que foi notificado ao recorrente (fl. 109), e foram as partes notificadas para alegação e dizerem se mantinham interesse na lide, ao que o agravante respondeu afirmativamente (fls. 110, 111 e 112), tendo na conclusão 1.ª das alegações reafirmado que o autor do acto recorrido era o presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

O Ministério Público, no parecer final, excepciona já a ilegitimidade passiva do presidente da Câmara, pois o despacho recorrido foi praticado pelo vereador Pedro Feist, e, sendo ouvido sobre tal, o agravante manteve que o acto impugnado, tal como foi dado a conhecer ao recorrente, foi um acto do presidente da Câmara e, se assim se não entendesse, por mera cautela, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 40.º da LPTA, pretendeu «se considere desde já regularizada a petição de recurso com essa indicação do autor do acto recorrido [...]» (vereador Pedro Feist).

Entretanto, na 1.ª folha do processo burocrático consta, com a data de 31 de Outubro de 1980, um despacho: «Concordo com o referido na certidão de fl. 41, já citada, e atribuído àquele vereador», e, a fl. 22 do mesmo processo, o ofício n.º 7036, de 10 de Novembro de 1980, assinado pelo mesmo Pedro Feist, por delegação do presidente da Câmara, e dirigido ao administrador do 2.º Bairro, em que se lhe pedia dignasse tomar as providências necessárias à execução do despejo [...] «ordenado por um despacho de 31 de Outubro de 1980», tudo notificado, como já se disse, ao ora agravante.

Verifica-se assim que, dos documentos existentes nos autos, a certidão enviada pela Câmara Municipal de Lisboa aos autos como contendo o acto recorrido, o despacho da 1.ª folha do gracioso e o ofício de fl. 22 deste último, consta, sem arguição de falsidade pelo ora agravante, que o despacho de 31 de Outubro de 1980, que ordenou o despejo da sede nacional do PCTP/MRPP, é da autoria do vereador Pedro Feist e não do presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

Ora, como se referiu, o ora agravante, no recurso contencioso, atribuiu-o a este último. Há, assim, ilegitimidade passiva do recorrido, pelo que nenhuma censura há a fazer ao decidido.

Alega, porém, o agravante que:

a) O ofício de fl. 22 (por lapso, 23) está redigido e subscrito em nome do presidente, só depois se acrescentando «por delegação, o vereador», a qual respeitaria apenas àquele ofício. Omite, porém, que o subscritor efectivo de tal ofício é o vereador Pedro Feist e nele se refere que o despejo foi ordenado por despacho dele, vereador, de 31 de Outubro de 1980;

b) A informação de fl. 23 v.º refere ordens ou indicações da presidência da Câmara. É verdade, mas omite que tais indicações se reputam à suspensão do despejo e não a este próprio;

c) O ofício de fl. 37, ao Provedor de Justiça, é da autoria do presidente da Câmara. É verdade, pois é esta que se corresponde, obviamente, com tal entidade. Porém, em nenhuma parte desse ofício o presidente se arroga a autoria do despacho de 31 de Outubro de 1980;

d) Na resposta ao recurso a autoridade recorrida nunca pôs em causa a autoria do despacho recorrido. É verdade, mas também nunca a atribuiu ao presidente, antes se referindo: «o acto que o Partido

recorrente identifica como acto recorrido (decisão do presidente da Câmara recorrida, de 31 de Outubro de 1980 . . .)».

Assim, diversamente do que alega o agravante, nunca tal despacho, contenciosamente impugnado, foi patenteado como sendo da autoria do presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

É verdade que o agravante, notificado para se pronunciar sobre a questão da ilegitimidade passiva, levantada pelo Ministério Público no Tribunal Administrativo de Círculo, no seu parecer final, à cautela, pretendeu modificar a instância, no lado passivo, substituindo ao presidente o vereador Pedro Feist.

Porém, também é verdade que tal modificação não pode ocorrer, quanto à autoridade recorrida, quando o erro na identificação desta é indesculpável.

Efectivamente, dispõe o artigo 40.º da LPTA:

«1 — Sem prejuízo dos demais casos de regularização da petição de recurso, esta pode ser corrigida a convite do Tribunal, até ser proferida decisão final, sempre que se verifique:

a) A errada identificação do autor do acto recorrido, salvo se o erro for manifestamente indesculpável;

b) [. . .]

2 — [. . .]»

Ora, no caso em análise, verifica-se a excepção: o erro do agravante foi manifestamente indesculpável, como se decide na sentença agravada.

Com efeito, admitindo-se mesmo a desculpabilidade do agravante na sua errada identificação aquando da interposição do recurso — sem embargo, não se vê como atribui então o acto recorrido ao presidente da Câmara quando o aviso que recebeu, e juntou à petição, não o identificava e até pediu certidão da decisão impugnada —, tal erro deixou de ser desculpável a partir do momento da junção da certidão de fl. 41, que, manifesta e claramente, atribui tal decisão ao vereador Pedro Feist, e da junção do processo instrutor, onde se encontra tal acto, da autoria do mesmo vereador, e o ofício de fl. 22, em que este, expressamente, se arroga a autoria dele.

Reafirma-se que, confrontado com o parecer do Ministério Público no Tribunal Administrativo de Círculo, o ora agravante insistiu ainda em atribuir a autoria da decisão de 31 de Outubro de 1980 ao presidente, e só, à cautela, pede a modificação da instância quanto à entidade recorrida, mas, mesmo assim, condicionalmente, se o tribunal entender que o acto recorrido seria afinal da autoria do vereador Pedro Feist.

Tendo, pois, o agravante vastas possibilidades do contraditório e possibilitado de corrigir o erro em que incorreu na petição, nem assim o aproveitou, insistindo nele, agora indesculpavelmente, porque, nos termos dos documentos citados, tinha necessariamente de ser claro, para ele, a autoria do acto contenciosamente impugnado.

Ora, o artigo 40.º da LPTA só considera de correcção da errada identificação do autor do acto recorrido quando o erro não é manifestamente indesculpável. Neste sentido, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 30 de Outubro de 1990 (recurso n.º 26 715) e de 28 de Junho de 1988 (recurso n.º 18 418), in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 329, p. 597.

Nestes termos, porque o agravante indicou como autoridade contenciosamente recorrida quem não foi o autor do acto impugnado, há ilegitimidade passiva, pelo que bem decidiu a decisão agravada.

Assim, decide-se negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Costureiras externas das Oficinas Gerais de Fardamento do Exército. Direito a diuturnidades.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *As costureiras externas que prestaram serviço nas Oficinas Gerais de Fardamento do Exército não se encontram ligados ao Ministério do Exército por contrato de trabalho, condição legalmente imposta para a respectiva inscrição na Caixa Geral de Aposentações.*
- 2 — *E porque não inscritas na Caixa Geral de Aposentações durante o período em que prestaram serviço à peça ou à tarefa, não lhes pode ser atribuído ou reconhecido o direito a diuturnidades correspondentes a esse período, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio.*

Recurso n.º 31 574, em que são recorrente o general Ajudante-General do Exército e recorrida Margarida da Conceição Torrão Ramos dos Santos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — a) Margarida da Conceição Torrão Ramos dos Santos, casada, auxiliar de serviço de 1.ª classe/QPCE, no Batalhão de Informações e Reconhecimentos das Transmissões, residente na Travessa da Granja, 6-A, Monte de Caparica, Almada, interpôs, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, recurso contencioso de anulação do acto de indeferimento tácito do Sr. General Ajudante-General do Exército do que requereu ao Chefe de Estado-Maior do Exército (CEME) em 30 de Maio de 1989 e constante do documento de fls. 7 e seguintes.

Nesse requerimento, e pelos fundamentos que nele se concretizam, solicitou que fosse revista a contagem de todo o tempo de serviço que trabalhou para o Exército como costureira externa das Oficinas Gerais de Fardamento do Exército (OGFE), liquidando-se-lhe o valor das diuturnidades que deixou de receber a partir de 1 de Outubro

de 1983, comunicando-se à Caixa Geral de Aposentações essa correcção para o efeito de revisão da sua pensão de aposentação.

Argúi, ao acto recorrido, o vício de violação dos seguintes preceitos legais:

Artigo 3.º, n.ºs 2, 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 103/77, de 22 de Março, em confronto com o artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio;

Artigo 2.º da Portaria n.º 791/77, de 28 de Dezembro;

Artigo 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril;

§ 6.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958, aditado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março;

Artigos 29.º, n.º 2, e 37.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 380/82, de 15 de Setembro;

O princípio constitucional do artigo 268.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

Termos em que deveria conceder-se provimento ao recurso, anulando-se o acto recorrido, por forma a reconhecer-se o direito da recorrente a que seja tido em consideração todo o tempo de serviço prestado desde o início da sua vinculação ao Ministério do Exército, na qualidade de costureira externa das OGFE, com todas as consequências legais, designadamente no que respeita ao cálculo dos abonos de diuturnidades e da pensão de aposentação.

b) O M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, na douta sentença de fls. 85 e seguintes, deu provimento ao recurso por ter considerado que o indeferimento tácito violara o § 6.º do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, e, em consequência, anulou o referido acto.

c) Inconformado com o decidido, interpõe agora recurso jurisdicional o Sr. General Adjuntado-General do Exército, alegando devidamente, para formular as seguintes conclusões:

«A douta sentença recorrida fez incorrecta interpretação do disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, e no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, violando os respectivos preceitos.

Termos em que deverá ser revogada a sentença recorrida, declarando-se o tempo de serviço prestado pela recorrente, ex-costureira externa das OGFE, como insusceptível de contagem para efeitos de aposentação e insusceptível de contagem para efeitos de concessão de diuturnidades.»

d) A ora recorrida, nas alegações de fls. 147 e seguintes, e, resumidamente, nas conclusões que ali firmou, defende a manutenção do decidido pela profunda análise da matéria de facto e de direito que a sentença recorrida fez e pela sua conformidade com o que é justo e legal.

e) O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no douto parecer de fl. 153, entende que deverá ser concedido provimento ao recurso, com a consequente revogação da decisão, «nos termos do decidido no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 9 de Julho de 1991, no recurso n.º 29 440, e em consonância com a jurisprudência dominante deste Supremo Tribunal Administrativo».

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

II — a) A matéria de facto tida como provada na douta sentença recorrida, não objecto de impugnação, e a que resulta documentada

no processo principal e no processo instrutor, com interesse para a decisão da causa, pode esquematizar-se como segue:

A ora recorrida foi admitida em 16 de Agosto de 1961 como costureira externa das OGFE, conforme despacho documentado a fl. 81, tendo-se exarado no boletim de inscrição o seguinte despacho: «Seja submetida a exame médico e provas profissionais.» — Fl. 48;

O resultado do exame médico foi no sentido de possuir robustez física e condições necessárias para ser admitida como costureira externa das Oficinas Gerais, não sofrendo de moléstia contagiosa (fl. 49);

Por despacho exarado no referido documento de fl. 49 foi admitida desde 16 de Agosto de 1961, provisoriamente, e em princípio, pelo prazo mínimo de três meses;

Da informação de fl. 46 consta que a candidata foi submetida a provas profissionais, tendo o júri considerado que se encontrava apta para ser admitida como costureira externa de obra por tipo;

A fl. 50 consta um «termo de responsabilidade» pelo trabalho a desenvolver pela candidata, ora recorrida;

De fls. 53 a 77 consta um anexo à *Ordem* n.º 305, de 31 de Dezembro de 1952, extraído do recurso n.º 8527, do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, no qual a entidade recorrida, e ora recorrente, ali fez juntar, como sendo instruções que regulamentavam a admissão das ex-costureiras externas das OGFE, do qual o Sr. Juiz transcreveu os artigos 1.º, 29.º, 30.º, 32.º, 33.º, 34.º, 39.º, 40.º, 41.º, 42.º, 43.º, 44.º, 45.º, 46.º, 47.º, 49.º, 50.º, 51.º, 132.º, 133.º, 136.º, 137.º, 138.º, e 139.º, que aqui se têm por reproduzidos, para todos os efeitos legais;

A partir de 22 de Abril de 1980, a ora recorrida tomou posse do cargo de auxiliar de serviços para que havia sido nomeada, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 103/77, do n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 791/77, do n.º 2 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 294/76, e do § 6.º do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 218/76 (cf. fls. 10 e 10 v.º);

Veio a ser reformada por ter sido julgada incapaz pela respectiva junta médica em 19 de Janeiro de 1988;

Requeru ao CEME, em 10 de Março de 1989, o abono das diuturnidades, tendo em consideração todo o tempo de serviço por si prestado, tanto nas funções de auxiliar de serviços em que se encontrava investida aquando da sua aposentação como do tempo de serviço que prestou ao Exército como costureira externa das OGFE;

Sobre tal requerimento não recaiu qualquer despacho ou decisão.

b) *O direito.*

O problema básico que serve de base ao presente recurso resume-se à questão de saber se à ora recorrida devem ser atribuídas as diuturnidades correspondentes ao período de tempo em que prestou serviço como costureira externa das OGFE.

Adiante-se que casos perfeitamente similares já foram objecto de variados arestos deste Tribunal, que, em quase uniformidade, optaram por uma resposta negativa, não se vendo razões que permitam orientação diversa. Na verdade,

Sobressai da lei que a atribuição do direito a diuturnidades anda inseparado do direito à aposentação, contando-se para atribuição daquela o tempo de serviço que, nos termos legais, permite este.

É o que resulta do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, ao expressar que «para a atribuição das diuturnidades será levado em conta todo o tempo de serviço prestado no exercício

de funções públicas, nos termos da legislação em vigor, para efeitos de aposentação».

Por seu turno, a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, estatui que não são inscritos como subscritores da Caixa Geral de Aposentações os que «exerçam as suas funções em regime de simples prestação de serviços, não se encontrando sujeitos, de modo continuado, à direcção e disciplina da respectiva entidade pública, ou obrigando-se apenas a prestar-lhe certo resultado do seu trabalho». Ou seja: «os que apenas se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho, desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração».

Do que resulta que a prestação ao Estado ou a qualquer entidade pública de trabalho autónomo e independente não permitirá a sua contagem para efeitos de aposentação [artigo 1.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 498/72] e, por reflexo, para efeitos de atribuição de diuturnidades (n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76).

Ora, a situação da recorrida integrava-se na excepção contemplada na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto da Aposentação quando e durante o período de tempo em que exerceu as funções de costureira externa das OGFE. Com efeito,

Toda a actividade que então desenvolvia configurava trabalho domiciliário, como combinação contratual em que, por um lado, estava presente a sua dependência económica do empregador mas, por outro, inexistia qualquer subordinação jurídica ou dependência pessoal.

A atribuição do trabalho no caso da trabalhadora exclui a sua subordinação jurídica na medida em que esta requer «a inserção permanente na empresa, a obediência às ordens do empregador, a disciplina, o estado ou dependência hierárquica», fazendo presumir uma direcção contínua por parte do empregador. O que não acontecia no caso da recorrida. Liberta de horário de trabalho, não sujeita à contínua vigilância e ao poder disciplinar, podia organizar na família o trabalho reunido de encomenda e realizá-lo com sensível autonomia, bastando-lhe que respeitasse os prazos de execução e as concepções técnicas.

Como qualquer outra costureira externa, a ora recorrida encontrava-se tão-só sujeita ao cumprimento de certas obrigações quanto a prazos de execução e de qualidade dos trabalhos apresentados. Era remunerada à peça executada, pelo resultado do trabalho efectuado no seu domicílio, portanto fora das instalações das OGFE, sem sujeição a horários, ordens e instruções da respectiva administração ou direcção das OGFE.

Nos termos expostos, o tempo de serviço prestado, de modo autónomo e independente, pela ora recorrida, como costureira externa daquele departamento, terá de ser considerado como irrelevante para efeitos de aposentação, face ao preceituado na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto da Aposentação.

Consequentemente, terá de ser considerado irrelevante para efeito de atribuição de diuturnidades, dado o estatuído no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76. Em igual sentido vai a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo, firmada nos recursos n.ºs 30 058, 30 289 e 19 440, entre muitos outros.

O que deste modo se encontra decretado não veio a sofrer qualquer alteração com a publicação do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março,

cujo artigo 1.º veio aditar os §§ 3.º a 6.º ao artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958.

Previendo-se naquele § 6.º que o tempo prestado em tais condições não fosse susceptível de contagem, pela Caixa Geral de Aposentações, por falta de requisitos legais, instituiu-se então um subsídio, a suportar pelo Fundo de Protecção e Acção Social, que contrabalançasse a pensão de aposentação.

Tal subsídio, porque pago independentemente de prévia inscrição e correspondentes e obrigatórios descontos nos vencimentos, não tem a mesma natureza da pensão de aposentação.

Aliás, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 218/76 adverte que a legislação em vigor nada prevê quanto ao direito de aposentação para os casos similares ao da recorrida, justificando a atribuição de um subsídio que, na essência, revela o sentido de auxílio ou de reforço da pensão de aposentação que vier a ser determinada, tendo em vista «a defesa dos interesses das classes trabalhadoras e o aumento progressivo e acelerado da qualidade de vida de todos os portugueses». A pensão de aposentação a suportar pela Caixa Geral de Aposentações, por seu turno, ao contrário daquele subsídio, reflecte-se como contrapartida de descontos efectuados nos vencimentos de quem, ao longo da carreira pública, prestou serviço a uma autoridade pública.

A diversa natureza das situações não permitirá, qualquer que seja o sistema ou método interpretativo adoptado, confundir os termos empregues. Tudo a permitir a conclusão de que o tempo de serviço prestado pela ora recorrida como costureira externa das OGFE, não podendo considerar-se para efeitos de aposentação, dando apenas lugar à concessão do subsídio instituído pelo § 6.º do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, não poderá igualmente ser levado em conta para efeitos de atribuição de diuturnidades, *ex vi* do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76.

O indeferimento tácito do que a ora recorrida requereu em 30 de Maio de 1989 não violou, pois, qualquer disposição legal e especificadamente o § 6.º do já referido artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892.

Em consequência, com a procedência das conclusões do recurso presente, acorda-se em revogar a douda sentença recorrida, com a consequente manutenção do acto recorrido.

Custas pela recorrida, Margarida da Conceição Torrão Ramos dos Santos, nas duas instâncias, fixando-se, em cada uma, a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$ e 12 000\$ e 6000\$.

lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Acto interno. Acto opinativo.

Doutrina que dimana da decisão:

É simultaneamente acto interno e opinativo, e como tal irrecorrível, o despacho de um membro do Governo que, mediante solicitação, por parte de outro membro do Governo, de parecer sobre pretensão que lhe fora dirigida, homologa parecer de um serviço dele dependente e o manda comunicar a esta última autoridade.

Recurso n.º 31 604, em que são recorrente Fernando Jácome de Castro Tavares Rodrigues e recorrida a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Fernando Jácome de Castro Tavares Rodrigues, com os sinais dos autos, recorre do despacho da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento de 11 de Outubro de 1992, adiante melhor identificado, pedindo a sua anulação ou declaração de nulidade, com o fundamento em vícios de incompetência e de violação de lei.

Na sua resposta, a autoridade recorrida suscitou a questão prévia da irrecorribilidade do acto impugnado, que caracteriza como acto opinativo.

Determina a sua audição, nos termos do artigo 54.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, o recorrente nada disse.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emite parecer no sentido da procedência da aludida questão prévia.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A — Por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude de 20 de Junho de 1988, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 2 de Julho de 1988, o recorrente foi nomeado para o cargo de subdirector-geral da Comunicação Social (fl. 10).

B — Por força de despacho da mesma entidade de 1 de Agosto de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 21 de Setembro de 1990, o recorrente passou a exercer o cargo de director-geral da Comunicação Social (fl. 12).

C — Por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro Adjunto e da Juventude de 29 de Abril de 1991, o recorrente é nomeado director-geral da Comunicação Social (fl. 13).

D — O recorrente cessou as funções para que fora nomeado nos termos do despacho referido na alínea anterior, por força do Decreto-Lei n.º 48/92, de 7 de Abril, que extinguiu a Direcção-Geral da Comunicação Social, e no seu artigo 3.º deu por findas as comissões do pessoal dirigente daquela Direcção-Geral.

E — Em 12 de Abril de 1992, o recorrente dirigiu ao Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto um requerimento pedindo que lhe fosse concedida a indemnização prevista no artigo 18.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro (fl. 14).

F — Sobre este requerimento exarou a entidade requerida, em 21 de Maio de 1992, o seguinte despacho:

«Solicita-se parecer a S. Ex.^a a Sr.^a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento.» (Fl. 50 do p. i.).

G — Pelo ofício n.º 346/92, do Gabinete daquela entidade, foi dado cumprimento ao referido despacho, ofício de onde se extrai o seguinte passo:

«Tendo surgido dúvidas face à consideração do período de substituição no cômputo do primeiro ano exigido por lei e de acordo com o despacho de S. Ex.^a o Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto, venho solicitar a V. Ex.^a se digne diligenciar no sentido de serem prestados os esclarecimentos adequados.» (Fl. 49 do p. i.).

H — Em 26 de Maio de 1992, a Direcção-Geral da Administração Pública elaborou o parecer n.º 107/DRT/92, concluindo que o recorrente não tinha o direito a que se arrogava (fl. 44 do p. i.).

I — Sobre este parecer a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento exarou, em 15 de Junho de 1992, o seguinte despacho: «Concordo. Transmita-se.» (Fl. 44 do p. i.).

J — Entretanto, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, a questão fora também analisada, concluindo aquele serviço em sentido oposto ao do parecer referido em I (fl. 36).

K — Em 25 de Junho de 1992, uma adjunta do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto elaborou uma «nota» em que, embora de acordo com o entendimento da Secretaria-Geral, «sugere» que seja de novo colhida a interpretação de S. Ex.^a a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, uma vez que o parecer da Direcção-Geral da Administração Pública não pondera o facto de o requerente não ter gozado férias» (fl. 28 do p. i.).

L — Sobre a nota mencionada na alínea anterior lavrou a Secretária de Estado e do Orçamento despacho de concordância.

M — Ouvida de novo a Direcção-Geral da Administração Pública, manteve o parecer anteriormente emitido (fl. 24 do p. i.).

N — Em 24 de Agosto de 1992, a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento solicitou à auditoria jurídica (fl. 22 do p. i.).

O — A auditoria jurídica do Ministério das Finanças elaborou então o parecer n.º 67/92, concluindo no sentido da tese defendida pela Direcção-Geral da Administração Pública (fl. 2 do p. i.).

P — Sobre este parecer proferiu a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento o despacho de 4 de Outubro de 1992, ora recorrido, nos seguintes termos:

«Concordo com o presente parecer. À consideração do Sr. Subsecretário de Estado Adjunto do Sr. Ministro Adjunto.»

No seu artigo 268.º, n.º 4, a Constituição da República Portuguesa garante aos interessados recurso contencioso contra quaisquer actos administrativos que «lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos».

A exigência de que o acto erigido em objecto do recurso seja causador de uma «lesão dos direitos ou interesses do recorrente afasta desde logo a recorribilidade contenciosa dos actos ditos opinativos e dos actos internos.

Caracterizam-se os primeiros por consubstanciarem meros pareceres ou opiniões sem que, deste modo, assumam natureza decisória.

Decisórios não são também os segundos, os quais têm como destinatários autoridades ou agentes administrativos e respeitam apenas às relações que se estabelecem no interior da Administração e aí esgotam os seus efeitos jurídicos.

Num e noutro caso, a ausência de «decisão», de definição em termos autoritários de uma situação jurídica individual e concreta, impede

obviamente que se lhes reconheça carácter lesivo dos direitos ou interesses dos particulares.

Isto é, mesmo que, por via oficial, o acto seja levado ao conhecimento do interessado, a menos que nessa comunicação se reconheça uma decisão implícita do órgão que a determina.

Ora, a qualificação de um acto praticado por um órgão da Administração depende da sua interpretação, interpretação que, de acordo com jurisprudência firmada do Supremo Tribunal Administrativo, há-de resultar dos termos expressos desse acto, das circunstâncias em que ele é produzido e do tipo legal em causa.

A interpretação do acto ora impugnado, orientada por aqueles vectores, conduz à procedência da questão suscitada pela autoridade recorrida, com o apoio do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, e a que o recorrente nada opôs.

O despacho da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento tem na sua origem a pretensão do recorrente de lhe pagar a indemnização prevista no artigo 18.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 323/89.

Tal pretensão é dirigida ao Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto, entidade que o recorrente então entendeu — e parece que bem — competente para a decidir.

A circunstância de o recorrente se confrontar com um despacho de uma outra entidade — e a que para mais atribui o vício de incompetência — deveria, desde logo, alertá-lo para a hipótese, de todo verosímil, de se não tratar de um acto decisório, presumindo que o seu autor se comportava no âmbito da sua esfera de competência.

A intervenção no processo gracioso da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento justificou-se apenas pelo facto de terem surgido dúvidas por parte da entidade solicitada sobre o direito invocado pelo recorrente a propósito, num primeiro momento, do tempo em que ele exercera funções, em regime de substituição, de director-geral da Comunicação Social.

Os termos em que a colaboração da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento é pedida são inequívocos: «Solicite-se o parecer de [...]» [itálico nosso]; e, conseqüentemente, no vício em que é transmitido o pedido diz-se [...] solicitar a V. Ex.^a se digne diligenciar no sentido de prestar os esclarecimentos [...]

Compreende-se, aliás, este pedido de colaboração — claramente consultiva — à Secretária de Estado Adjunta do Orçamento dada a matéria em causa e a circunstância de estar dependente daquela autoridade a Direcção-Geral da Administração Pública, com as competências que lhe são próprias [cf., entre outros, o artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Decreto Regulamentar n.º 40/87, de 2 de Junho].

Prestado parecer desfavorável, mas porque entretanto no âmbito dos serviços da Presidência do Conselho de Ministros (Secretaria-Geral) se opinava no sentido do deferimento da pretensão do recorrente, concordou o Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto, sobre nota em que se assegura que de novo se colhesse a «interpretação» da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, em se pedir novo parecer com a ponderação do facto de o recorrente não ter gozado férias.

A Direcção-Geral da Administração Pública emite, então, parecer, no mesmo sentido do anterior; determinada, ainda, a audição da auditoria jurídica, é sobre o parecer deste serviço que a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento exara o despacho de concordância

recorrido, que deveria ser transmitido, como foi, ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto.

Ora, neste contexto, o despacho da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, visando apenas esclarecer dúvidas, a pedido do Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto, na resolução da pretensão do recorrente, sem que na sua formulação se reconheça qualquer intenção decisória, tem unicamente como destinatária esta última entidade e esgota os seus efeitos nas relações entre os dois órgãos administrativos (e é, como tal, acto interno), assumido, simultaneamente, carácter consultivo (e é, como tal, acto opinativo).

Mas sendo este o acto — e não outro, explícito ou implícito — que o recorrente elegeu como objecto da sua impugnação, manifesto é que ele se não configura como acto lesivo dos interesses ou direitos invocados.

Pelo exposto, e no termos dos artigos 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa e 25.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, acordam em julgar procedente a questão prévia suscitada pela autoridade recorrida e rejeitam o recurso por ilegalidade da sua interposição.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 15 000\$ e a procuradoria de 8000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Nunes Ferreira* — *Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Recurso n.º 31 654, em que são recorrente Vidago, Melgaço & Pedras Salgadas, S. A., e recorrido o Secretário de Estado da Indústria. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Vidago, Melgaço & Pedras Salgadas, S. A., interpôs recurso contencioso contra o despacho de 27 de Julho de 1992, do Sr. Secretário de Estado da Indústria.

Com a petição de recurso não juntou procuração ao Ex.^{mo} Advogado que a subscreve, pelo que, por despacho de 29 de Janeiro de 1993, o relator lhe fixou o prazo de 10 dias para juntar a procuração aludida e ratificar o processado, sob pena de este ficar sem efeito e o digno patrono ser condenado nas custas.

Com requerimento, entrado em 29 de Janeiro de 1993, veio a recorrente apresentar procuração, datada de 7 desse mês.

Considerando sanada a falta, tanto mais que o recurso tinha sido interposto por petição entrada em 13 de Janeiro de 1993, o relator ordenou o cumprimento dos artigos 43.º e 44.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Por requerimento de 12 de Fevereiro de 1993, veio a recorrente solicitar que, como a procuração era anterior ao início do processo,

se desse este como ratificado ou, caso assim se não entendesse, se lhe concedesse, para o efeito, novo prazo.

Na sua resposta, veio a autoridade recorrida alegar que, uma vez que a recorrente não ratificou o processado e a procuração só foi junta em 20 de Março de 1993, depois de excedido o prazo de 10 dias estipulado, deve o recurso ser considerado findo, assim se decidindo, em conferência, contra o decidido no despacho do relator, de 16 de Fevereiro de 1993, que, pronunciando-se sobre o requerimento de 12 de Fevereiro de 1993, da recorrente, considerou ultrapassada a questão aí posta.

Respondeu a recorrente que o despacho reclamado não merece censura.

Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Com se acentuou já, a recorrente não juntou com a petição procuração ao Ex.^{mo} Advogado subscritor do articulado.

Foi-lhe, por isso, fixado prazo para a apresentar e ratificar o processado.

A exigência de ratificação pressupunha, como é manifesto, a falta de mandato.

Em 29 de Janeiro de 1993, ainda antes de notificada desse despacho, veio, porém, apresentar a recorrente procuração, datada de 7 de Janeiro, portanto anterior à interposição do recurso, que teve lugar em 13 de Janeiro.

Deste circunstancialismo concluiu o relator que o pressuposto da falta de mandato se não verificava. Por isso teve a falta como sanada, na medida em que a situação era de mera falta de exibição de documento comprovativo do mandato, e, perante o requerimento de 12 de Fevereiro, decidiu que a questão estava ultrapassada, isto depois de em 4 de Fevereiro de 1993 ter ordenado o cumprimento dos artigos 43.º e 44.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

O despacho reclamado não enferma de ilegalidade, visto que, sendo a procuração de data anterior à actuação do mandatário, não havia falta de poderes do mandatário quando este agiu e daí não haver lugar à ratificação referida, mas tão-só ao cumprimento da única formalidade em falta, a exibição da prova de poderes do mandatário.

Cumprida esta formalidade, a situação estaria regularizada, pelo que só havia que ordenar o prosseguimento do recurso, tal como foi feito.

Pelo exposto, desatendem a reclamação e confirmam o despacho do relator.

Não são devidas custas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Loteamento. Licença para obras. Caducidade. Suspensão de eficácia. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Tendo caducado uma licença de loteamento, se o tribunal suspendeu a eficácia da respectiva deliberação de caducidade, mantém-se a obrigação de o agravante proceder às obras correspondentes.*
- 2 — *Não o tendo feito, nem se encontrando elas em conveniente estado de adiantamento, não podia o agravado licenciar, nos termos do n.º 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro.*
- 3 — *Também por tal motivo existe desconformidade com o condicionamento da licença de loteamento, pelo que não há erro na aplicação da alínea b) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril.*
- 4 — *Está suficientemente fundamentada uma deliberação que indefere o requerimento de licenciamento de obras para edificação «com base nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, atendendo a que as obras de urbanização para o local não se encontram realizadas nem em conveniente estado de adiantamento, como dispõe o artigo 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 400/84».*

Recurso n.º 31 779, em que são recorrente Construções 91 — Empreendimentos Imobiliários, L.^{da}, e recorrido a Câmara Municipal de Óbidos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Construções 91 — Empreendimentos Imobiliários, L.^{da}, recorre para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que negou provimento ao recurso contencioso interposto por ela da deliberação da Câmara Municipal de Óbidos de 2 de Março de 1992.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

a) A deliberação da Câmara Municipal de Óbidos está ferida de vício de forma, por carência de fundamentação de facto e de direito, violando assim o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e o n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70;

b) Está igualmente ferida de violação de lei, por violação da alínea c) do n.º 1 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março;

c) A douta decisão do M.^{mo} Juiz *a quo* não considerou estes vícios, pelo que deve ser revogada.

A entidade recorrida não alegou.

Neste Tribunal, o M.^{mo} Juiz emitiu o seguinte parecer:

«Pelos doutos fundamentos da decisão recorrida, na linha, aliás, do parecer de Ministério Público na 1.ª instância, fundamentos que as alegações da recorrente não lograram unanimemente absolver, somos de parecer que o recurso não merece provimento.»

O processo tem os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos.

Cumpre decidir.

I — *Matéria de facto:*

Vem provada, na sentença agravada, a seguinte:

A) Em 11 de Fevereiro de 1992, a agravante requereu licença de obras para edificação de uma habitação colectiva no lote G-3, sito

no Bom Sucesso, freguesia do Vau, Óbidos, inscrito na matriz sob o artigo 4, secção F-4;

B) Esse requerimento foi indeferido em 2 de Março de 1992 «com base nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, atendendo a que as obras de urbanização para o local não se encontram realizadas nem em conveniente estado de adiantamento, como dispõe o artigo 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 400/84»;

C) Não estão efectivamente realizadas as obras de urbanização devidas para o local por força do licenciamento do loteamento respectivo.

II — Direito

As questões de direito a resolver, se não ficarem prejudicadas, são, pela ordem do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, as seguintes:

1) Se a deliberação contenciosamente impugnada viola a alínea a) do n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março;

2) Se a deliberação contenciosamente impugnada viola o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e o n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70.

1 — Dispõe a alínea c) do n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na redacção da Lei n.º 18/91, de 12 de Junho:

«Compete à câmara municipal, no âmbito do planeamento do urbanismo e da construção:

a) [...];

b) [...];

c) Conceder licenças para construção, reedificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos, nos termos da lei;

d) [...];

e) [...].

Alega a agravante que tal dispositivo legal foi violado, porquanto se não pode considerar assente que não existem obras de urbanização no local, e, assistindo-lhe o direito de construir, este não lhe poderá ser recusado pelo facto de a Câmara Municipal de Óbidos dela querer fazer um «bode expiatório dos seus conflitos com a loteadora».

Já vimos da matéria de facto [alínea B)] que o requerimento de licença de obras para a edificação de uma habitação colectiva no lote G-3 foi indeferido, pela deliberação contenciosamente impugnada, «com base nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70», atendendo a que as obras de urbanização para o local não se encontram realizadas nem em conveniente estado de adiantamento, como dispõe o artigo 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 400/84.

Ora, as alíneas b) e c) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, dizem que a câmara só pode indeferir os pedidos de licenciamento ou de aprovação de projecto por:

[...];

b) Falta de arruamentos e redes públicas de água e saneamento em zonas sujeitas a plano de urbanização e expansão, quando se trate de novas edificações;

c) Falta de licença de loteamento ou inconformidade com o condicionamento da mesma licença em áreas que a ela estejam sujeitas.

Porém, o n.º 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, não obstante, permite o licenciamento de edificações projectadas antes de concluídas as obras de urbanização «se estas

se encontrarem em conveniente estado de adiantamento, sem prejuízo de prazo fixado para a sua conclusão».

Ora, provou-se, do mesmo passo, que não estavam efectivamente realizadas as obras de urbanização devidas para o local por força de licenciamento do loteamento respectivo.

O acto administrativo goza, no nosso sistema jurídico, da presunção da sua legalidade, incluída nesta e da veracidade dos respectivos pressupostos de facto.

Assim, por força de tal presunção, incumbia à agravante ilidi-la, fazendo prova de que, contrariamente ao referido pressuposto, que não estavam efectivamente realizadas as obras de urbanização devidas para o local, por força de licenciamento do loteamento respectivo, aquelas se encontravam, na realidade, concluídas ou em conveniente estado de adiantamento. Não o tendo feito, menos o intentado, aliás, sofre o respectivo ónus, consistente, no caso em apreço, em dar-se por verdadeiro aquele pressuposto em que assentou o acto contenciosamente recorrido.

Assim, também nos termos das disposições combinadas da alínea c) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70 e n.º 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 400/84, em que se baseou a deliberação impugnada, a agravada, Câmara Municipal de Óbidos, estava vinculada a não licenciar as obras requeridas, o que fez pois de acordo com a lei.

Na verdade, no alvará de loteamento do prédio em questão, licenciou-se com as condições que constam de fls. 80 v.º a 81 v.º, substanciadas em obras de urbanização e infra-estruturas que descreve, em águas, esgotos, electricidade e arruamentos, tudo a realizar em dois anos a partir de 29 de Julho de 1988, obrigação que, nos termos do mesmo título, incumbia quer à requerente de então, Proturis — Empreendimentos Turísticos, S. A., quer às que tomassem a posição do titular de alvará, no caso, a agravante.

É certo que, por deliberação de 2 de Outubro de 1989 da Câmara Municipal de Óbidos, tal licença de loteamento caducou.

Porém, este Supremo Tribunal Administrativo suspendeu tal deliberação por acórdão de 16 de Outubro de 1990. Manteve-se, pois, a obrigação de a agravante proceder às obras referidas. Não o tendo feito nem encontrando-se elas em conveniente estado de adiantamento, não podia a agravada licenciar as obras referidas, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 400/84.

Assim, contrariamente ao que alega a agravante, existia inconformidade com o condicionamento da licença de loteamento, pelo que, também por esta via, não houve erro na aplicação da alínea b) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70.

Já se disse, por outro lado, que o n.º 2 do artigo 52.º citado vincula a Câmara Municipal de Óbidos a não licenciar as obras requeridas. Sendo assim, e como é jurisprudência pacífica deste Tribunal, tratando-se, como se trata, do exercício de poderes vinculados, o eventual erro na subsunção da alínea b) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, por não existir plano de urbanização e expansão para o local, é irrelevante. Com o que não procede, ainda, por esta via, a alegação do vício de violação de lei arguido.

2 — Se a deliberação contenciosamente impugnada viola o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e o n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70.

Alega a agravante que sim, porquanto, de direito, a indicação, vaga e genérica, da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70 não permite saber em que se fundou o indeferimento, tanto mais que a obra não se inseria em zona de plano de urbanização e expansão e, quanto à alínea *c*), nem há falta de licença de loteamento e, se ela caducou, a Câmara Municipal de Óbidos deveria providenciar o impedimento das vendas dos lotes, e não o fez, ou providenciar por accionar a garantia bancária que detinha para a realização das obras em falta, não referindo ainda a deliberação recorrida em que estado estão as obras.

A agravante incorre em manifesto equívoco.

Vejam os:

Nos termos do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril: «As resoluções de indeferimento ou de deferimento condicionadas serão sempre fundamentadas, mencionado claramente as razões da recusa ou as condições a observar.».

Por seu lado, o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, diz que «a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto».

A deliberação em análise indeferiu o requerimento de licenciamento de obras para edificação «com base nas alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, atendendo a que as obras de urbanização para o local não se encontram realizadas nem em conveniente estado de adiantamento, como dispõe o artigo 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 400/84».

Sendo assim, é apreensível e perfeitamente compreensível por um destinatário médio que as razões de facto do indeferimento foram a não realização nem o estado de adiantamento das obras de urbanização para o local e as razões de direito as alíneas *b*) e *c*) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70 e o n.º 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 400/84.

Foram, pois, indicados expressamente os preceitos legais que fundamentaram a deliberação, o que tanto basta para preencher a exigência legal da fundamentação do a. a. Foram também, de modo sucinto, é certo, expostas as razões fácticas de indeferimento, o que igualmente preenche tal imperativo lógico-discursivo do seu autor.

O que alega em contrário a agravante postula já um problema diverso, consistente em pretensa violação de lei, por eventual erro nos respectivos pressupostos, mas não em sede de fundamentação, como veio alegado.

Assim, não se verifica o vício de forma arguido.

Nestes termos, decide-se negar provimento ao recurso.

Custas pela agravante, com 30 000\$ de taxa de justiça e 15 000\$ de procuradoria.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *João Vaz Rebordão* — *Fu* presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Prisão ilegal. Inquérito criminal. Responsabilidade civil extracontratual. Tribunais administrativos. Incompetência, em razão da matéria.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A prisão preventiva ordenada pelo juiz de instrução após o interrogatório do detido em processo de inquérito criminal é um acto relativo a este inquérito.*
- 2 — *Daí que, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais), sejam incompetentes, em razão da matéria, os tribunais administrativos para conhecer da acção declarativa de responsabilidade civil extracontratual que tem por objecto a prisão ilegal referida em 1.*

Recurso n.º 31 830, em que são recorrente Manuel da Silva Oliveira e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Manuel da Silva Oliveira, industrial, residente habitualmente em São Roque, Estrada de Canguera ao quilómetro 8, São Paulo, Brasil, e acidentalmente na Quinta de Vale de Abrantes, Lourinhã, representado pelo seu ilustre advogado Dr. E. J. Melo e Abreu, intentou, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, contra o Estado Português acção declarativa de condenação no montante de 25 000 000\$, a título de indemnização, por danos morais e patrimoniais que alega ter sofrido em virtude de prisão preventiva ilegal a que esteve submetido desde 10 de Dezembro de 1990 a 29 de Janeiro do ano seguinte.

No despacho saneador, o M.º Juiz do tribunal *a quo* ao conhecer da excepção dilatória da incompetência do tribunal, em razão da matéria, suscitada pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público, julgou-a procedente e absolveu o réu da instância.

Inconformado com tal decisão, o recorrente interpôs o presente recurso para este Supremo Tribunal Administrativo, concluindo, assim, as suas alegações:

«*a*) O recorrente pretende, na presente acção, fazer valer contra o Estado o direito à indemnização pelos prejuízos sofridos em consequência de prisão preventiva ilegal a que foi sujeito e com fundamento, além do mais, no disposto no artigo 225.º do Código de Processo Penal;

b) Está-se aqui no âmbito de responsabilidade civil extracontratual do Estado por actos de gestão pública;

c) É, pois, o contencioso administrativo o competente para conhecer o pedido, nos termos da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, e disposições do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967;

d) Disposições que foram violadas pela decisão recorrida, que deverá, por isso, ser revogada, determinando-se o prosseguimento dos autos como é de justiça.»

1 — Contra-alegou o Estado através do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, cujas conclusões se passam a transcrever:

«1.^a A causa de pedir na presente acção prende-se com actos materialmente jurisdicionais, praticados no âmbito da acção penal;

2.^a O Estado desenvolve actividades e tem funções nas áreas política, legislativa, jurisdicional e administrativa;

3.^a Compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer das acções de indemnização intentadas contra o Estado por danos decorrentes de actos de gestão pública — artigos 815.º, § 1.º, alínea b), do Código Administrativo e 51.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF);

4.^a O conceito de ‘actos de gestão pública’, a que se refere a norma do Código Administrativo acabada de citar, e o artigo 51.º, n.º 1, alínea h), do ETAF referem-se unicamente à actividade administrativa *stricto sensu* do Estado, com excepção das restantes funções estatais;

5.^a A competência dos tribunais administrativos não abarca, pois, o conhecimento das acções relativas à indemnização dos danos decorrentes do exercício da função jurisdicional e parajurisdicional do Estado;

6.^a Esse conhecimento pertence aos tribunais comuns de jurisdição civil, dado que as causas que não sejam atribuídas por lei à jurisdição especial são da sua competência (artigos 66.º do Código de Processo Civil e 14.º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro);

7.^a Não merece, assim, censura a douta sentença recorrida.»

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

O recorrente intentou no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa acção declarativa de condenação contra o Estado por responsabilidade civil extracontratual, pedindo a condenação deste na indemnização de 25 000 000\$, por danos morais e patrimoniais, em virtude de prisão preventiva ilegal de que foi vítima, como o reconheceu a Relação de Lisboa pelo seu acórdão de 29 de Janeiro de 1990, transitado em julgado, cuja fotocópia se encontra a fls. 82 e seguintes, desde 10 de Dezembro de 1990 a 29 de Janeiro do ano seguinte, decretada pelo juiz de instrução, após auto de interrogatório, em inquérito relativo à investigação do crime de associação de criminosos para falsificação de produtos vínicos e não vínicos.

3 — O M.^{mo} Juiz, no despacho saneador, julgou procedente a excepção dilatória da incompetência do tribunal, em razão da matéria, e absolveu o réu da instância, com os seguintes fundamentos:

Nos termos do n.º 3 do artigo 214.º da Constituição, os tribunais administrativos de círculo apenas são competentes no tocante à resolução de litígios emergentes de relações «jurídico-administrativas», donde parecer serem excluídos os litígios emergentes nomeadamente da função política, legislativa e judicial.

O n.º 1 do artigo 4.º do ETAF impõe limites ao artigo 51.º, n.º 1, alínea c), do mesmo diploma, ao excluir da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e acções que tenham por objecto, nomeadamente, «actos praticados no exercício da função política e responsabilidade pelos danos decorrentes desse exercício», «normas legislativas e responsabilidade decorrente pelos danos decorrentes do exercício da função legislativa», «actos em matéria administrativa dos tribunais

judiciais» e «actos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da acção penal».

O artigo 4.º, n.º 1, do ETAF ao fazer referência a «actos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da acção penal», só pode querer significar que ficam excluídos da jurisdição administrativa nomeadamente as acções de indemnização por danos sofridos com detenção ou prisão preventiva em inquérito ou instrução criminal.

Ao entender-se de forma diferente, tal normativo seria redundante, tanto mais que o regime de recursos de actos, como seja os contidos nessa disposição, está previsto nomeadamente nos artigos 399.º e seguintes do Código de Processo Penal.

O campo de aplicação do artigo 51.º, alínea c), do ETAF ficará, assim, limitado aos actos de gestão pública da função administrativa.

Ora, o acto que determinou a prisão preventiva do autor ou que validou essa mesma prisão, e que constitui o núcleo da causa de pedir, é acto de inquérito ou instrução circunscrito ao âmbito da acção penal, pelo que o conhecimento da presente acção, por força do citado artigo 4.º do ETAF, está excluído da jurisdição administrativa.

Inconformado, o autor interpôs o presente recurso para este Supremo Tribunal Administrativo, sustentando, em síntese, que sendo o acto que determinou, ilegalmente, a sua prisão preventiva um acto de gestão pública, o competente para conhecer da respectiva acção de indemnização por responsabilidade civil extracontratual do Estado é o tribunal administrativo de círculo, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF e disposições do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

4 — Vejamos se lhe assiste razão.

Preceitua a citada norma da alínea h) do n.º 1 do artigo 51.º que compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer «das acções sobre responsabilidade civil do Estado, dos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo acções de regresso».

Independentemente de saber se o conceito de «actos de gestão pública», ínsito em tal normativo, se refere unicamente à actividade administrativa *stricto sensu* do Estado, com exclusão da actividade política, legislativa e jurisdicional, o certo é que o artigo 4.º, n.º 1, alínea d), do ETAF é expresso em excluir da jurisdição administrativa as acções, como a dos presentes autos, que tenham por objecto «actos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da acção penal».

Com efeito, é inquestionável que o acto proferido pelo juiz de instrução criminal a ordenar, ilegalmente, como o reconheceu a Relação de Lisboa pelo citado acórdão, a prisão preventiva do arguido, ora recorrente, após o interrogatório deste em inquérito criminal, é um acto relativo a inquérito criminal.

Mas se é assim, como de facto é, então a presente acção de responsabilidade civil extracontratual do Estado tem por objecto um acto relativo ao inquérito criminal.

Logo, está excluído da jurisdição administrativa, por força do estatuído, expressamente, no citado normativo constante da alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril (ETAF).

Por consequência, competente para dela conhecer são os tribunais comuns de jurisdição cível, nos termos dos artigos 66.º do Código de Processo Civil e 14.º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, segundo os quais as causas que não sejam atribuídas por lei a diferente jurisdição são da competência dos tribunais judiciais.

Em sentido parcialmente coincidente com o exposto, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 1 de Outubro de 1990 e de 26 de Janeiro de 1993, nos recursos n.ºs 25 101 e 31 019, respectivamente, bem como o Parecer da Procuradoria-Geral da República, de 30 de Março de 1992, processo n.º 12/92, embora em sentido contrário se possam indicar os de 12 de Janeiro de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 373, pp. 349 e segs., e de 7 de Maio de 1991, processo n.º 29 120. No primeiro destes últimos refere-se expressamente que o artigo 4.º, n.º 1, alínea d), do ETAF apenas tem em vista o contencioso administrativo próprio, dos recursos directos de anulação e não a acção administrativa, o que, como vimos, não tem na letra da referida norma o mínimo de correspondência, sendo certo que toda e qualquer interpretação, por mais livre e audaciosa que seja, tem de mostrar-se sempre compatível com ela — cf. o n.º 2 do artigo 9.º do Código Civil. Já para o segundo dos referidos arestos a *ratio* do decidido estaria na circunstância, como se salienta no respectivo sumário, de se ter vindo «tradicionalmente» a entender que o contencioso administrativo abrange a actividade jurisdicional respeitante à resolução dos conflitos nascidos de relações jurídico-administrativas, pelo que o preceito do n.º 3 do artigo 214.º da Constituição, aditado pela 2.ª revisão constitucional, não buliu com a competência que vem sendo atribuída ao contencioso administrativo para conhecer dos pedidos de indemnização feitos à Administração relativamente aos danos decorrentes de actos de gestão pública.

Mas, salvo sempre o devido respeito, não se concorda também com tal conclusão, uma vez que o citado normativo é bem explícito em excluir da competência dos tribunais administrativos o conhecimento de acções que tenham por objecto actos relativos ao inquérito criminal, e sem dúvida que, como se disse, a prisão preventiva determinada nele pelo juiz de instrução é um acto relativo a tal inquérito.

Pelos fundamentos expostos, e sem necessidade de mais desenvolvidas considerações, acordam em confirmar a decisão recorrida e em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Oliveira e Castro* — *Ferreira de Almeida*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Contrato administrativo. Bolsas de estudo.

Doutrina que dimana da decisão:

O acordo de vontades, na forma de cooperação, associação ou colaboração, teleologicamente orientado à realização de um interesse público integrado no conjunto das atribuições da pessoa colectiva envolvida, constitui elemento essencial imprescindível do contrato administrativo.

Recurso n.º 31 836, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde do Porto e recorrida Carmen Maria Silva Passos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Administração Regional de Saúde do Porto recorre da decisão do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que indeferiu liminarmente a acção declarativa que interpôs contra Carmen Maria da Silva Passos, enfermeira, residente na Rua de Pedro Hispano, Porto.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1.ª A agravante não dispõe de outro meio jurisdicional para fazer valer a pretensão que se arroga, nem mesmo o de reposição de verbas previsto no Decreto-Lei n.º 324/80, por não se estar perante um recebimento indevido de dinheiros públicos;

2.ª Nem todos os actos administrativos gozam de eficácia e podem ser passíveis de execução coerciva, como sucede, por exemplo, no caso de obrigações pecuniárias;

3.ª Sendo a prestação de facto positiva e infungível e, por isso, insusceptível de execução coerciva, como sucede, por exemplo, no caso de obrigações pecuniárias;

4.ª A sentença recorrida fez errada interpretação das normas contidas no regulamento e, bem assim, do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, e artigo 474.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público pronunciou-se no sentido do improvimento do recurso.

Com os vistos legais cumpre decidir.

Os factos alegados pela agravante e tidos em consideração no despacho recorrido são os seguintes:

1) A demandada requereu à agravante a concessão de uma bolsa de estudo para a frequência do curso de enfermagem geral, conforme o regulamento aprovado pelo despacho do Ministro da Saúde publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 228, de 3 de Outubro de 1985;

2) Com o requerimento juntou declaração em que se comprometia, findo o curso, a prestar serviço, por tempo correspondente ao da bolsa, em local e zona que a agravante viesse a indicar;

3) Foi-lhe concedida a bolsa, vindo a atingir o montante correspondente a 148 929\$, mas quando a agravante pretendeu que a demandada viesse a exercer na Unidade de Saúde de Baião, esta recusou.

Com base nas afirmações de facto expostas, o M.º Juiz indeferiu liminarmente a petição por ser evidente não poderem proceder as pretensões deduzidas pela autora e isso porque a [...] «autora deveria ter-se socorrido dos meios que a lei coloca ao seu dispor, tendo em vista exigir à ré o cumprimento da já aludida cláusula modal, concretamente mediante a obrigação nela contida, praticando, em tal contexto, os actos administrativos tidos por adequados à obtenção

de tal fim. Não se verifica assim a causa de pedir na presente acção [...]»

A agravante ataca a decisão, arguindo-a de violar os preceitos legais supra-referidos.

Conhecendo.

A questão substantiva em causa já foi objecto de várias decisões deste Supremo Tribunal em casos idênticos, sem uniformidade.

Creemos, porém, ainda que por diferentes fundamentos, ser de manter o despacho agravado.

Como consta da exposição dos factos afirmados, a demandada requereu a concessão de uma bolsa de estudo, que lhe foi concedida, para frequência do curso de enfermagem geral ao abrigo do referido regulamento administrativo.

Nos termos desse regulamento, a concessão da bolsa, para além de outros requisitos, só podia ser concedida se o requerente se comprometesse, por sua honra, a, findo o curso, «fixar-se por um período igual àquele em que beneficiou da bolsa de estudo nas zonas mais carenciadas, a indicar pelas administrações regionais de saúde.» [Artigos 9.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 3, e 2.º, n.º 2, do citado regulamento].

A demandada comprometeu-se, mas não honrou o compromisso. Pretende a agravante haver da demandada o reembolso das quantias que lhe entregou a título de «bolsa» e juros legais, com fundamento em incumprimento contratual.

As premissas do julgado são, no fundo, estas: o compromisso assumido pela demandada não resulta de qualquer contrato administrativo, pelo que não pode falar-se em incumprimento contratual; a causa de pedir da acção que se fundava na existência desse incumprimento não existe.

Ora, como se decidiu nos acórdãos da 2.ª Subsecção deste Supremo Tribunal de 16 de Junho de 1992 e 13 de Outubro de 1992, respectivamente nos recursos jurisdicionais n.ºs 30 490 e 30 642, cuja doutrina se subscreve, não podendo avalizar-se o despacho quando decide pela inexistência de causa de pedir, há que sufragá-la, por exacta, quando decide não poder ter-se estabelecido entre agravante e demandada uma relação contratual de onde decorresse qualquer obrigação assumida por esta e não cumprida.

Com efeito, como se diz nos indicados acórdãos, a causa de pedir, isto é, o facto concreto que serviria de fundamento ao efeito jurídico pretendido pela autora, vem acertadamente circunscrito ao contrato invocado e à sua violação por parte da ré, do que derivaria o direito de crédito reclamado pela autora.

O comportamento ilícito e culposo da ré, na tese da autora, de não ter honrado o compromisso contratualmente assumido, era, sem dúvida, a concreta causa de pedir em que a autora fundou o seu invocado direito à restituição das quantias entregues a título de bolsa de estudo.

A causa estava, pois, claramente formulada na petição.

A questão, todavia, não se resolve, nem a sentença verdadeiramente a resolveu, nessa sede.

O que importava, e importou, foi saber se do facto alegado como causa de pedir resultaria a obrigação de restituir as quantias recebidas pela demandada, o que implicava, e implicou, saber se tal compromisso foi contratualmente assumido, como era a tese da autora.

Ora, o despacho recorrido concluiu que, no quadro da relação jurídica estabelecida, face aos factos alegados, se não firmaram quais-

quer vínculos contratuais. Em suma, não houve celebração de qualquer contrato, da violação de cujas cláusulas impendesse sobre a demandada a obrigação de restituição das quantias recebidas a título de pagamento da bolsa.

E esta solução, como se disse, não merece censura.

Na verdade, no quadro factual alegado, manifestamente, não se vislumbra a existência do necessário acordo de vontades teleologicamente orientado, na forma de cooperação, associação ou colaboração, à realização de um interesse público integrado no conjunto das atribuições da pessoa colectiva envolvida, elemento essencial do contrato administrativo, como se define no artigo artigo 9.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais — Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, ratificado, com alterações, pela Lei n.º 4/86, de 21 de Março — e no artigo 178.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo — Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

Sendo seguro que de acordo com os factos alegados não foi celebrado qualquer contrato administrativo entre a agravante e a demandada, óbvio é que o direito de crédito reclamado não pode ter fundamento no incumprimento culposo de qualquer obrigação contratualmente assumida, nesse quadro, pela demandada.

Torna-se evidente que a pretensão da autora não pode prosperar, pelo que bem decidiu o M.^{mo} Juiz indeferindo-a liminarmente, nos termos do disposto no artigo 474.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil.

Improcedem, pois, todas as conclusões da alegação da recorrente.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação da recorrente e negam provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — José Acácio Dimas de Lacerda (relator) — Artur Maurício — Manuel António Lopes Rocha. — Fui presente, Carlos Alberto Fernandes Cadilha.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Impugnação de normas. Legitimidade passiva.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O capítulo v do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, disciplina um tipo processual que se inscreve no contencioso administrativo próprio ou por definição, pois que se assimila perfeitamente ao recurso contencioso ou recurso directo de anulação, seguindo sempre as mesmas regras de tramitação processual.*
- 2 — *Daí decorre que a questão da legitimidade passiva, no que toca à impugnação de normas, não pode ter uma resposta diferente da que se colhe no seio do recurso contencioso ou recurso directo de anulação.*

3 — Por consequência, tem de ser o autor da norma, equivalendo ao autor do acto administrativo, a figurar do lado passivo na relação jurídico-processual.

Recurso n.º 31 859, em que são recorrente J. S. Gomes André, L.^{da}, e recorrido o município da Póvoa de Varzim. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção (2.^a Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — J. S. Gomes André, L.^{da}, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, do despacho do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, de 4 de Novembro de 1992, que indeferiu «liminarmente a petição inicial», na base de que o «presente meio processual (recurso de impugnação para a declaração de ilegalidade de normas do regulamento da taxa municipal de urbanização) deveria, assim, ter sido dirigido contra o órgão autor da norma em causa e não contra a pessoa colectiva município, que carece de legitimidade no contexto deste meio processual». («Tal legitimidade não assiste à pessoa colectiva onde tais órgãos se mostrem inseridos» — é a afirmação essencial do julgado).

2 — Nas suas alegações, concluiu assim a recorrente:

«1) Não conferindo a lei ao órgão da pessoa colectiva competência para estar em juízo, em representação do próprio órgão ou da pessoa colectiva a que pertence, não tem esse órgão (ou qualquer dos seus membros) capacidade judiciária activa ou passiva;

2) A competência de um órgão de uma pessoa colectiva só pode ser conferida, delimitada ou retirada da lei: é sempre a lei que fixa a competência dos órgãos da Administração Pública. É o princípio da legalidade da competência, também expresso, às vezes, pela ideia de que a competência é de ordem pública (no ensino de Freitas do Amaral, *Curso* . . . , 1.º vol., p. 610);

3) A Assembleia Municipal da Póvoa de Varzim tem competência para aprovar regulamentos, no exercício funcional do poder regulamentar autónomo e próprio da autarquia, onde forma o corpo deliberativo;

4) A Assembleia Municipal da Póvoa de Varzim não tem competência para representar o município em juízo, nem para instaurar pleitos e defender-se neles, cabendo tal competência actualmente ao presidente da Câmara;

5) Como órgão da pessoa colectiva município da Póvoa de Varzim, que é a autarquia local, a Assembleia Municipal não tem que, nem pode estar, em juízo, sendo que a legitimidade é da pessoa colectiva, em nome da qual exerceu a sua competência regulamentar, que radica a legitimidade passiva ou activa;

6) Sendo as pessoas colectivas (públicas ou privadas) representadas por quem a lei ou o pacto designar e competindo, por lei, quanto aos municípios, a representação, exclusivamente, ao presidente da câmara, é esta pessoa que deve ser citada, em representação do município, por qualquer acto administrativo (decisão ou deliberação) de qualquer órgão singular ou colegial de que tenham sido os autores;

7) Radica no município da Póvoa de Varzim, representado pelo seu presidente da Câmara, a legitimidade passiva para o recurso de

impugnação da norma regulamentar (o regulamento da taxa municipal de urbanização) emitida pela Assembleia Municipal da Póvoa de Varzim;

8) O M.^{mo} Juiz *a quo* violou o disposto nos artigos 1.º, 2.º e 53.º da Lei das Autarquias Locais (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, com a redacção da Lei n.º 18/91, de 12 de Junho), os artigos 5.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, e 63.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, bem como os artigos 2.º, 36.º e 40.º, deste último diploma, e os artigos 467.º e 474.º do Código de Processo Civil.

Pelo que deve ser revogado e substituído por outro que, recebendo a petição, ordene a citação da entidade recorrida, o município da Póvoa de Varzim, na pessoa do respectivo presidente da Câmara, com o que VV. Ex.^{as} Srs. Juizes Conselheiros, além de esclarecerem as confusões e dúvidas sobre a questão da legitimidade passiva do município, por certos de seus órgãos, farão a necessária e costumada justiça.»

3 — Também apresentou alegações a Câmara Municipal da Póvoa de Varzim, limitando-se a sustentar que «o presente recurso não deve obter provimento».

4 — O M.^{mo} Juiz *a quo* manteve o despacho agravado, porque fez «correcta aplicação da lei».

5 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «o recurso não merece provimento», aderindo aos «fundamentos da douta decisão recorrida».

6 — Vistos os autos, cumpre decidir.

Colhe-se da petição inicial que a sociedade comercial recorrente intentou contra o município da Póvoa de Varzim um «recurso de impugnação para a declaração de ilegalidade de normas do regulamento da taxa municipal de urbanização», invocando que tem legitimidade «para o pedido de impugnação, nos termos do artigo 63.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho —, e para o pedido de declaração de ilegalidade nos termos dos artigos 66.º e 68.º da LPTA».

No termo da petição, depois de formulado o pedido, a recorrente requereu a «citação do município da Póvoa de Varzim, na pessoa do seu presidente da Câmara, para responder ou contestar no prazo legal», e a «publicação de anúncios que permitam a intervenção de eventuais interessados».

Com este quadro, importa agora analisar a *situação* dos autos.

7 — Não oferece dúvidas que a recorrente se serviu do meio processual previsto no capítulo v do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, para obter o que chamou «a declaração de ilegalidade de normas do regulamento da taxa municipal de urbanização», emitido pela Assembleia Municipal da Póvoa de Varzim em 2 de Maio de 1990.

E também é claro que toda a questão que releva do despacho liminar agravado centra-se no pressuposto processual relativo às partes, mais exactamente o pressuposto da ilegitimidade passiva.

Portanto, o que importa resolver, no plano da legitimidade processual, é só saber que parte deve figurar do lado passivo na relação jurídico-processual exibida pela recorrente na respectiva petição.

Vejam, pois, se assiste razão à recorrente ou se, antes, ela confunde questões que têm uma matriz distinta.

8 — O citado capítulo v disciplina um tipo processual que se inscreve no contencioso administrativo próprio ou por definição, pois

que se assimila perfeitamente ao recurso contencioso ou recurso directo de anulação, dirigido ao acto administrativo, embora endereçado aqui à impugnação de normas, tal-qualmente é a sua epígrafe, e só o capítulo seguinte, o VI, regula o contencioso impróprio ou por atribuição, o contencioso das acções administrativas (acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo e acções sobre contratos e responsabilidade, designadamente).

Tal contencioso de impugnação de normas, as normas regulamentares ou as normas emitidas no desempenho da função administrativa, na óptica da competência dos tribunais, em razão da matéria e da hierarquia, bebe a sua origem nos artigos 26.º, n.º 1, alínea i), e 51.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, consoante a sua proveniência, tendo em conta o quadro dos modelos da Administração Pública (directa e indirecta do Estado, regional ou local). E significou a extensão à administração estadual do direito de impugnar normas regulamentares por quem nisso se mostrasse interessado, ou pelo Ministério Público, quando até então esse direito estava restringido à Administração ou ao poder local (artigo 828.º, § único, do Código Administrativo e artigo 16.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo).

Mas a verdade é que todo esse contencioso administrativo próprio, que por definição seja dirigido ao acto administrativo ou seja dirigido às ditas normas, segue sempre a mesma regra de tramitação processual, observando os termos dos recursos dos actos administrativos do autor da norma, face a uma remissão da impugnação de normas para os recursos, quase total (o artigo 64.º do referido capítulo V manda seguir «os termos dos recursos de actos administrativos dos órgãos da administração local», o artigo 67.º manda seguir «os termos dos recursos de actos administrativos do autor da norma» e o artigo 68.º remete pura e simplesmente para o «estabelecido na secção I», onde se inscreve o artigo 64.º).

Donde decorre que a questão da legitimidade passiva, no que toca à impugnação de normas, se desloca para o seio do recurso contencioso ou recurso directo de anulação, que tem por objecto os actos administrativos. E, naquele caso, a legitimidade passiva, como pressuposto processual, não oferece dificuldades, pois é ponto assente que ela radica no autor do acto administrativo impugnado, a autoridade administrativa que o pratica, com os ónus fixado nos artigos 45.º e 46.º do Decreto-Lei n.º 267/85, sendo que a «resposta ao recurso só pode ser assinada pelo próprio autor do acto recorrido ou por lhe quem haja sucedido na respectiva competência» (n.º 2 do artigo 26.º).

Ora, é esta mesma realidade que tem de transpor-se para o meio processual em causa de impugnação de normas, cabendo na previsão dos n.ºs 2 e 3 do artigo 64.º a «citação do autor da norma» ou a sua dispensa, «se já tiver sido ouvido, sobre os mesmos fundamentos, em outro processo pendente no mesmo tribunal».

Por consequência, tem de ser o autor da norma, equivalendo ao autor do acto administrativo, a figurar do lado passivo na relação jurídico-processual. Nunca, em matéria de recurso contencioso, pode figurar desse lado passivo a pessoa colectiva de direito público, aqui uma autarquia local, mas só o autor do acto que se insere no esquema orgânico-funcional de tal pessoa (a câmara municipal, o presidente da câmara, o vereador, o director de serviços, por exemplo). O mesmo

se diga, pois, em sede de impugnação de normas, na medida em que a assimilação processual é quase total.

Outra coisa seria se se tratasse do contencioso administrativo impróprio ou por atribuição, pois aí é parte legítima, do lado passivo, a pessoa colectiva de direito público, à semelhança de qualquer outra acção civil, em que os sujeitos da relação material controvertida são as pessoas, físicas ou naturais e colectivas, que interferem na constituição, modificação ou extinção dessa relação, não são os representantes ou os órgãos (cf. o acórdão desta Secção de 16 de Fevereiro de 1993, recurso n.º 31 032).

Como refere João Raposo, a propósito de «aspectos do regime (do contencioso regulamentar) merecedores de reparo», a «consagração de dois meios processuais de impugnação directa de legalidade dos regulamentos — o recurso contencioso e o pedido de declaração de ilegalidade —, ainda que porventura compreensível nos seus pressupostos, em nada contribui para a economia do contencioso regulamentar» [e acrescenta: «Duplicação de procedimentos tão desnecessários quanto, afinal de contas, é, no essencial, idêntica a respectiva tramitação (cf. os artigos 65.º e 68.º da LPTA), sendo comuns os efeitos da decisão final (cf. o artigo 65.º, n.º 2, do mesmo diploma).» — *Revista de Direito Público*, n.º 7, 1990, p. 59].

Daqui poder *concluir-se* que não se justifica nenhuma nota distintiva relativamente à legitimidade passiva, quer se trate de recurso contencioso quer se trate do meio processual de impugnação de normas. Pois que ela assentará sempre ou no «autor do acto recorrido» ou no «autor da norma», que se não confundem com a pessoa colectiva de direito público, aqui a autarquia local município.

O que, no fundo, impressiona a recorrente é o desenho legal da Assembleia Municipal, que, no caso, foi quem produziu o regulamento questionado, na medida em que à luz do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, com as alterações legais posteriormente introduzidas, tal Assembleia «nem pode estar em juízo, sendo que a legitimidade é da pessoa colectiva, em nome da qual exerceu a sua competência regulamentar» («não tem competência para representar o município em juízo, nem para instaurar pleitos e defender-se neles, cabendo tal competência actualmente ao presidente da Câmara» — diz também a recorrente).

Se é certo que dos artigos 30.º e seguintes daquele Decreto-Lei n.º 100/84, tocantemente à Assembleia Municipal, como órgão deliberativo do município, não decorre a fixação da competência do seu presidente nos termos de representar a Assembleia e, muitos menos, o município, decorrendo tal representação da competência do presidente da Câmara Municipal [artigos 41.º e 53.º, alínea a)], a verdade é que a solução que se busca não entronca na representação, mas sim na legitimidade passiva, como pressuposto processual. São realidades distintas, que a recorrente confunde, pois aquela legitimidade afere-se pelo interesse em contradizer, independentemente de saber a quem cabe a representação em juízo.

Com o que im procedem todas as conclusões das alegações da recorrente.

9 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, confirmando o despacho agravado.

Custas a cargo da recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria, que se fixam, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Empreitada de obras públicas. Rescisão pelo empreiteiro. Autorização judicial da suspensão dos trabalhos: requisitos.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A autorização da suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro a que se refere o n.º 4 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, depende da ponderação, pelo juiz, da natureza dos prejuízos que da sua prossecução possam resultar para o empreiteiro e dos que da suspensão possam provir para o interesse público.*
- 2 — *É nula a sentença que autoriza os trabalhos pelo empreiteiro sem ponderar os prejuízos que da suspensão possam provir para o interesse público.*

Recurso n.º 31 902, em que são recorrente o município de Oeiras e recorrida Batimóvel — Engenharia e Construções, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — A Câmara Municipal de Oeiras interpõe recurso da sentença de 26 de Janeiro de 1993 do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que autorizou a requerente, Batimóvel — Engenharia e Construções, L.^{da}, a suspender os trabalhos da empreitada de «construção do pavilhão desportivo da Escola Secundária de Miraflores», de harmonia com o disposto no artigo 215.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.

Alegando, *conclui*:

1.º A requerida suspensão dos trabalhos é inútil, já que os mesmos se encontram, há largo tempo, paralisados, tendo a recorrida retirado do lugar da obra as maquinarias e, outrossim, havendo a ora recorrente requerido e obtido a posse administrativa, de forma a dar continuidade à empreitada e evitar prejudicar ainda mais o interesse público;

2.º Em conformidade, deveria a presente instância dar-se por extinta, por inutilidade superveniente da lide [artigo 287.º, alínea *e*), do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)];

3.º Caso assim, porém, se mantenha entender, ainda nessa hipótese a sentença recorrida errou, aplicando mal o direito aos factos;

4.º A norma do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 348-A/86, de 16 de Outubro, designadamente o seu n.º 1, tem natureza supletiva, só sendo de aplicar se não for afastada por vontade expressa ou tácita das partes;

5.º A concreta execução do contrato de empreitada celebrado entre a recorrente e a recorrida revela que as partes assumiram, como regra contratual, que a apresentação dos cálculos das revisões de preços incumbiria ao empreiteiro;

6.º Assim, o prazo para pagamento das revisões de preços ter-se-ia de contar do termo inicial previsto na alínea *c*) do artigo 9.º do citado decreto-lei, isto é, da data da apresentação dos cálculos do empreiteiro ao dono da obra;

7.º Em consequência, se só em 30 de Outubro de 1991 se iniciou o prazo para pagamento das revisões de preços no que toca às situações Julho de 1991, Agosto de 1991 e Setembro de 1991, à data da apresentação do requerimento para a rescisão contratual por parte da recorrida não estavam preenchidos os requisitos do direito para rescindir o contrato, face ao disposto nos artigos 190.º, n.º 2, e 251.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 235/86, e, logicamente, para lhe ser deferida a suspensão dos trabalhos;

8.º Quanto à situação Outubro de 1991, também não procede o pedido da recorrida, na medida em que foi ela, e não o dono da obra, quem se colocou em mora ao assinar, tardiamente, os documentos que permitiam o pagamento das revisões de preços;

9.º Esta conduta da recorrida há-de entender-se, à luz do artigo 325.º, n.º 1, do Código Civil, como facto interruptivo do prazo de seis meses previsto no artigo 190.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 325/86, em cuja pretensa violação fundamenta o seu pedido;

10.º Em qualquer caso, em data anterior à interposição do requerimento para a rescisão contratual, já a recorrida havia sido avisada de que se encontravam a pagamento todas as revisões de preços referentes às situações de trabalho por pagar, o que não a coibiu de vir a pleito pedir a suspensão dos trabalhos que há muito sabia estarem suspensos, o que revela inequívoca má-fé da sua parte.

Termina pedindo se decrete a revogação da sentença impugnada e a sua substituição por outra que, fazendo boa aplicação da lei, considere extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, ou, quando assim se não entenda, por não estarem reunidos os requisitos legais para a suspensão dos trabalhos relativos à empreitada do pavilhão desportivo da Escola Secundária de Miraflores.

2 — A parte contrária contesta as deduções das alegações da recorrente e, sem formular conclusões, pugna pela manutenção da sentença impugnada.

3 — Neste Supremo Tribunal, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emite o seguinte parecer:

«Ao não se pronunciar sobre os prejuízos que da suspensão pudessem provir para o interesse público, a sentença não tomou em consideração um dos elementos exigidos no artigo 215.º, n.º 4, parte final, do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.

Nesta medida, incorreu a sentença em nulidade, nos termos do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código Civil, nulidade que se argúi face ao disposto no artigo 110.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (LPTA).

A julgar-se deste modo, deve revogar-se a sentença.

Não se entendendo da forma apontada, não descortinamos os vícios levados às conclusões da recorrente, pelo que seria de manter a decisão recorrida.»

4 — Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Na sentença recorrida, o M.^{mo} Juiz, depois de descrever o pedido formulado pela requerente *Batimóvel* e os factos em que se traduz a causa de pedir, com base no requerimento inicial, e o essencial da contestação da entidade requerida, escreveu:

«O que os presentes autos versam é uma providência cautelar, já que, a ser concedida, terá de ser seguida, no prazo máximo de três meses, da competente acção (artigo 215.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto).

O fim próprio das providências cautelares é prevenir a produção de prejuízos graves e de difícil reparação, de que se tenha fundado receio, ou evitar que sejam produzidos maiores prejuízos, ou que continuem a produzir-se, antes de ser proposta a competente acção.

A requerente alegou atrasos nos pagamentos de trabalhos executados e a Câmara Municipal requerida não negou tais atrasos, apenas pretendendo justificá-los como uma prática contratual ao longo da execução do contrato e pretendendo daí retirar uma regra convencional, na falta de norma contratual expressa.

Acresce que a faculdade prevista no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 348-A/86, de 16 de Outubro, de o empreiteiro poder ele apresentar os cálculos das revisões de preços, não pode prejudicar a regra do n.º 1 do mesmo artigo, que é imperativa.

O Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, prevê, no artigo 190.º, n.º 2, que o atraso na realização de qualquer pagamento ao empreiteiro por mais de seis meses dá a este o direito de rescindir o contrato e o artigo 215.º do mesmo diploma dispõe que, nestes casos, a rescisão de tal direito terá lugar mediante requerimento do empreiteiro dirigido ao dono da obra, nos 30 dias subsequentes à verificação do facto justificativo do direito, e no qual o pedido será fundamentado e instruído com os documentos que possam comprovar as razões invocadas.

Foi o que o empreiteiro, ora requerente, fez com o requerimento de fls. 10 e seguintes e documentos que o acompanham.

Reúne, assim, o requerente os requisitos legais para ser decretada a suspensão, que deve ser autorizada, nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, face aos alegados prejuízos do mesmo requerente, que, naturalmente, resultantes dos vários e repetidos atrasos no pagamento dos trabalhos executados, podem fazer perigar o equilíbrio económico-financeiro do contrato de empreitada respectivo e acarretar perturbações graves na administração da requerente.»

E termina, decidindo *autorizar* a requerente a suspender os trabalhos da referida empreitada, a que se refere o contrato de fls. 20 e seguintes, de harmonia com o disposto no artigo 215.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.

5 — Como anteriormente se disse (supra n.º 3), o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no uso do direito que lhe confere o artigo 110.º, alínea *a*), da LPTA, arguiu a nulidade da sentença recorrida por não ter ponderado os prejuízos que da suspensão poderiam advir para o *interesse público*, como lhe cumpria, face ao disposto no n.º 4 do artigo 215.º do Decreto Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.

Cumpre apreciar, desde já, a questão suscitada, dada a prioridade lógica que a mesma assume relativamente às questões suscitadas nas alegações da entidade recorrente.

Dispõe o n.º 4 do referido artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86 que «recebido o requerimento para efeitos do disposto no número anterior, o qual será instruído com cópia do requerimento da rescisão da empreitada e dos documentos que o acompanhavam, será imediatamente citado o dono da obra para, no prazo de 10 dias, responder ao que se lhe oferecer, e se a resposta não for dada em tempo, ou contiver oposição ao pedido, o juiz poderá, tomando em consideração a natureza do prejuízo que da prossecução dos trabalhos possam resultar para o empreiteiro, bem como os que da suspensão possam provir para o interesse público, autorizar a suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro».

Como se ponderou no acórdão deste Supremo Tribunal de 14 de Julho de 1992, junto por fotocópia a fls. 331 e seguintes, proferido no recurso n.º 30 958, «o procedimento previsto no artigo 215.º é um procedimento autónomo, inserido num processo de rescisão, em que o tribunal apenas tem de ponderar os prejuízos em jogo — para o empreiteiro e para o interesse público —, para, em resultado dessa ponderação, decidir se autoriza ou não a suspensão dos trabalhos, com as consequências previstas no n.º 5 do citado artigo 215.º, e sem cuidar, portanto, de outras possíveis causas de suspensão dos trabalhos por parte do empreiteiro, ao abrigo das disposições legais aplicáveis, nomeadamente do disposto no artigo 162.º do Decreto-Lei n.º 235/86».

Ora, na sua *resposta*, de fls. 107 e seguintes, a Câmara Municipal de Oeiras, para além de outras razões que, do seu ponto de vista, deveriam conduzir ao indeferimento do pedido de suspensão dos trabalhos (v. g., a excepção de litispendência), invocou o não preenchimento dos pressupostos de facto e de direito que inviabilizem a rescisão do contrato e ainda que «o requerimento da *Batimóvel* mais não constitui do que um pretexto legal para não reconhecer a sua incapacidade de concluir em tempo e nos termos legais o pavilhão desportivo e uma vez que do deferimento do requerimento adviriam gravosos prejuízos para o interesse público, tanto mais que a sua construção resulta de um contrato programa assinado entre a Câmara Municipal de Oeiras, a Direcção-Geral dos Desportos e a Direcção Geral da Administração Autárquica», juntando documentos comprovativos (fls. 172 a 189).

Este elemento de ponderação foi, assim, suscitado, em devido tempo, pela requerida (aqui recorrente) e igualmente invocado nas suas alegações do recurso para este Supremo Tribunal, onde, além do mais, se critica a sentença recorrida por não ter verificado, detidamente, «se os pressupostos materiais e jurídicos para a requerida rescisão do contrato e para a suspensão dos trabalhos se confirmam» (p. 297); e se argumenta nestes termos: «Por outro lado, é, a todas luzes, evidente que a avaliação que o juiz faça dos factos, para decidir ou não da suspensão dos trabalhos, caso tal suspensão, como se viu, se revestisse ainda de utilidade, não se resume apenas em saber se houve prejuízo para o empreiteiro. É que a lei é clara ao referir que o juiz deve ponderar igualmente os prejuízos que da suspensão podem resultar para o interesse público, critério, aliás, que foi justamente tido em consideração, para rejeitar a suspensão, pelo douto acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, no recurso n.º 30 998,

já citado, questão esta que na sentença recorrida nem ao de leve foi afluada.

É que, se o fosse, outra não poderia ser a decisão que não a de verificar que o interesse público de há muito vem sendo afectado de forma grave e reiterada, estando inclusive em causa o cumprimento de um contrato programa a que o Ministério da Educação se associou com a recorrente.

E não fora a rápida intervenção da Câmara Municipal de Oeiras, de forma a requerer a posse administrativa da obra e a dar continuidade à construção e à correcção dos defeitos verificados na obra do pavilhão desportivo de Miraflores, da responsabilidade da recorrida, e o interesse público ver-se-ia ainda mais comprometido.

Mais uma razão para considerar errada a aplicação de que da lei fez a sentença recorrida.» (Fls. 298 e 298 v.º).

Vê-se das contra-alegações da recorrida (fls. 325 a 327) que esta tomou posição sobre a questão do prejuízo para o interesse público que a recorrente invocou, nos termos referidos, para dizer que «ao conceder ao tribunal a faculdade de autorizar ou não a suspensão do trabalho, a lei apenas pretende acautelar aquele tipo de empreitada cuja suspensão possa vir a afectar o interesse público de forma grave e permanente ou que ponha em causa interesses de defesa ou outros do mesmo grau de importância», acrescentando: «Não são manifestamente os interesses em causa para a recorrente que podem vir a impedir a suspensão dos trabalhos — aliás, já efectuada ao abrigo de outra disposição legal —, pondo em causa de forma grave e premente os interesses da recorrida».

E, a terminar, afirma: «A douta sentença recorrida, ao analisar e ao ponderar todos os aspectos acima referidos, não merece censura e deve ser mantida, com as legais consequências».

Acontece que, como diz o Ex.º Magistrado do Ministério Público, a sentença recorrida não ponderou, como lhe exigia o n.º 4 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, os prejuízos que da suspensão poderiam provir para o interesse público, não obstante terem sido expressamente invocados na resposta da Câmara Municipal de Oeiras (cf. fl. 112). Limitou-se a considerar os prejuízos invocados pela requerente (aqui, recorrida) e com isso se bastou para, invocando a referida disposição legal, autorizar a suspensão dos trabalhos (supra n.º 4).

Ora, é manifesto que a disposição citada exige a ponderação dos dois requisitos — prejuízos para o empreiteiro e os que da suspensão possam provir para o interesse público — e não apenas um deles.

Aliás, noutra sentença do mesmo Tribunal Administrativo de Círculo, de 14 de Maio de 1982, relativa a pedido de rescisão do contrato de empreitada da mesma requerente (aqui, recorrida), que não autorizou a manutenção da suspensão dos trabalhos, e em que também era requerida a Câmara Municipal de Oeiras, tinha-se concluído que da suspensão desses trabalhos resultaria não só grave prejuízo para o interesse público mas também que dos prejuízos causados à Câmara terão grau e relevância muito superior aos prejuízos que a requerente poderá ter com a suspensão dos trabalhos; e assim não se verificam os pressupostos da rescisão do contrato por parte da requerente, não se impor a posse da obra à Câmara Municipal de Oeiras e não se autorizar a manutenção da suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro (cf. o citado acórdão deste Supremo Tribunal, junto por fotocópia, a fls. 331 e seguintes, especialmente a fls. 340 e 341).

Não podia, pois, o M.º Juiz *a quo* deixar de «tomar em consideração», como diz a lei, também os prejuízos que da suspensão dos trabalhos pudessem provir para o interesse público, aspecto em que é totalmente omissa a sentença impugnada.

Não se trata, aqui, de uma simples questão de ponderação de «argumentos» ou «raciocínios» ou «razões», invocados pela parte, mas de verdadeira *questão*, cuja ponderação, nos termos da lei, é decisiva para conceder ou não a providência requerida. E, como tal, deveria ter sido ponderada na decisão recorrida, conforme dispõe o artigo 660.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, supletivamente aplicável nos termos do artigo 1.º da LPTA.

Não o tendo sido, como se demonstrou, o M.º Juiz deixou de pronunciar-se sobre questão que devia ter apreciado, o que implica a causa de nulidade prevista na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do referido Código, também supletivamente aplicável ao processo nos tribunais administrativos.

O conhecimento desta nulidade torna inútil o exame das restantes questões submetidas à apreciação deste Tribunal, expendidas nas alegações da recorrente, enquanto meios deduzidos para revogação da sentença impugnada (v. supra n.º 1).

6 — Termos em que, considerando procedente a arguição do Ex.º Magistrado do Ministério Público, declaram nula a sentença, com prejuízo do conhecimento das demais questões suscitadas, ordenando a baixa do processo para os devidos efeitos.

Custas pela recorrida, fixando-se em 30 000\$ a taxa de justiça e em 15 000\$ a procuradoria.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Recurso n.º 32 025, em que são recorrente Maria de Jesus Ximenez de Sandoval Teles e recorrido o reitor da Universidade de Lisboa. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria de Jesus Ximenez de Sandoval Teles, solteira, maior, leitora na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (FLUL), residente na Rua de São Domingos de Benfica, 101, Lisboa, interpôs, perante o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, recurso contencioso de anulação do despacho de reitor da Universidade de Lisboa, de 31 de Janeiro de 1992, pelo qual foi denunciado o contrato da recorrente como leitora daquela Faculdade a partir de 31 de Março de 1992.

Por sentença de fls. 165 e seguintes, o M.º Juiz daquele Tribunal Administrativo de Círculo, julgando improcedentes os vícios impugnados ao acto impugnado, negou provimento ao recurso.

Com esta decisão não se conformou a recorrente, pelo que dela nos trouxe o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação, formulou as seguintes conclusões:

«1.^a A douta sentença recorrida, ao fazer a apreciação dos factos, efectuou-se à luz das disposições do regulamento do conselho científico da FLUL»;

2.^a Ora, o regulamento interno do conselho científico foi aprovado e entrou em vigor em 8 de Agosto de 1983. A lei que serviu de base para o referido regulamento foi o Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro. O regulamento não é mais do que uma transcrição exaustiva, com ligeiras adaptações, da letra do diploma acima referido;

3.^a Os Estatutos da Universidade de Lisboa, no artigo 60.º, n.º 2, estabelecem (versão de 16 de Agosto de 1989): ‘Na ausência de definição estatutária na orgânica de qualquer faculdade, é-lhe aplicada o regime constante do Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro.’;

4.^a Porém, a definição estatutária da *orgânica da Faculdade de Letras* efectivou-se no dia 9 de Julho de 1991, com a publicação dos seus estatutos, que entraram em vigor cinco dias depois, ou seja, em 14 de Julho de 1991;

5.^a Assim sendo, no dia 29 de Janeiro de 1992 (data em que a comissão coordenadora do conselho científico da Faculdade de Letras, que propôs a denúncia do contrato da recorrente), as regras de regulamento interno do conselho científico não existam *por caducidade*, *revogação* do regime jurídico que lhe estava subjacente, ou seja, o Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro;

6.^a No dia 29 de Janeiro de 1992 o *regime jurídico vigente e enquadrador da orgânica da Faculdade de Letras* era o constante dos seus estatutos, aprovados pelo reitor da Universidade de Lisboa, e publicados no *Diário da República* do dia 9 de Julho de 1991;

7.^a Porém, a fundamentação da douta sentença assentou precisamente não só num preceito já revogado (Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro) mas também num regulamento interno sem qualquer base legal.

De acordo com o artigo 60.º, n.º 2, dos Estatutos da Universidade de Lisboa (versão de 1989), com a entrada em vigor dos estatutos da Faculdade de Letras, o Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro, deixou de ser o regime jurídico enquadrador da orgânica da Faculdade, o que obviamente levou à inexistência jurídica do regulamento interno do conselho científico;

8.^a A douta sentença, ao aplicar o regulamento do conselho científico aos factos descritos e não os Estatutos da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, violou frontalmente a lei, contida nos mesmos;

9.^a A deliberação aprovada em reunião da comissão coordenadora do conselho científico da FLUL no dia 29 de Janeiro de 1992 é *ilegal por violação da alínea b) do n.º 3 do artigo 51.º dos estatutos da FLUL*, não só *por terem estado em representação* do subgrupo de Estudos Anglo-Americanos *três elementos* (quando apenas se *permitem dois*), mas também *por haverem participado e votado* (dado que da acta nada se conclui em contrário), nessa reunião, mais elementos estranhos ao órgão, isto é, o presidente do conselho pedagógico, o representante do curso de Tradução e o representante do mestrado em Teoria da Literatura (argumentação aduzida nos artigos 28.º a 34.º);

10.^a A deliberação da comissão coordenadora do conselho científico da FLUL é *também ilegal por violação do n.º 3 do artigo 51.º dos*

estatutos, dado que a denúncia contratual não pode ser entendida, pela repercussão que vai ter na esfera jurídica da recorrente, como acto de mero expediente. Assim sendo, e dado que a *competência não se pode presumir*, o órgão competente para aprovar e propor a denúncia é o *plenário do conselho científico [a contrario, alínea p) do artigo 50.º dos estatutos da FLUL]* e não a comissão coordenadora, pelo que a deliberação ficou ferida *do vício de incompetência relativa, devendo por isso ser anulada*;

11.^a Da acta da reunião do conselho científico resulta que não houve quórum para a reunião do plenário, violando-se os artigos 49.º e 50.º, alínea p), dos estatutos da FLUL;

12.^a Assim sendo, o *despacho reitoral de 31 de Janeiro de 1992*, que denunciou o contrato da recorrente, *deve ser anulado* por estar inquinado, ao ter-se apropriado da proposta formulada pela Faculdade de Letras, dos vícios acima referidos.

Por todo o exposto [...], deve conceder-se provimento ao recurso, revogando-se a sentença recorrida [...].»

Não foi apresentada contra-alegação.

Neste Supremo Tribunal Administrativo o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juízes Conselheiros-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Na sentença recorrida considerou-se provada a seguinte matéria de facto, que, em sede do presente recurso, não constitui objecto de qualquer controvérsia:

A) A recorrente foi contratada para exercer as funções de leitora além do quadro do departamento de Estudos Anglo-Americanos da FLUL, com efeitos a partir de 1 de Abril de 1988, por despacho do vice-reitor da Universidade de Lisboa, de 22 de Julho de 1988, publicado no *Diário da República*, n.º 217, de 19 de Setembro de 1988, tendo tomado posse por termo de 18 de Outubro de 1988;

B) O provimento foi efectuado com base nos artigos 17.º, n.ºs 1 e 2, 33.º, n.ºs 1, 2 e 3, 34.º, n.º 3, 67.º e 68.º do ECDU (Lei n.º 19/80, de 16 de Julho);

C) Em reunião de 12 de Abril de 1989, a comissão científica de Estudos Anglo-Americanos deliberou propor a renovação por três anos do contrato da recorrente, a partir de 1 de Abril de 1989, nos termos dos artigos 4.º do Decreto-Lei n.º 140/85, de 6 de Março, e 33.º do ECDU;

D) A comissão científica de Estudos Anglo-Americanos deliberou por maioria, com 2 abstenções, em 29 de Janeiro de 1992, propor a denúncia do contrato respeitante à recorrente, cujo termo ocorre em 31 de Março, nos termos do artigo 36.º, alínea a), do ECDU;

E) De acordo com a respectiva acta:

«Sob a presidência da Ex.^{ma} Presidente do Conselho Científico, Prof.^a Doutora Maria Eugénia Albergaria Moreira, e dos vice-presidentes Prof.^a Doutora Fernanda Gil Costa e Prof. Doutor António Marques de Almeida, realizou-se, no dia 29 de Janeiro de 1992, pelas 10 horas, uma reunião do conselho científico, que contou com a presença dos seguintes representantes: Prof. Doutor Manuel Alexandre Júnior, pelo grupo de Clássicas, Prof.^a Doutora Elisabeth Marques Ranches e Prof. Doutor Ernesto d’Andrade Pardal, pelo subgrupo de Linguística, Prof.^a Doutora Maria de Fátima de Freitas Morna e Prof.^a Doutora Maria Isabel Rocheta, pelo subgrupo de Literatura,

Prof.^a Doutora Maria Helena Paiva Correia, Prof.^a Doutora Luísa Leal de Faria e Prof. Doutor António Feijó, pelo subgrupo de Estudos Anglo-Americanos, Prof.^a Doutora Maria Helena Silva, pelo subgrupo de Estudos Germanísticos, Prof. Doutor José Augusto Martins Ramos, pelo grupo de História, Prof.^a Doutora Carminda Cavaco e Prof.^a Doutora Maria José Alcoforado, pelo grupo de Geografia, e Prof. Doutor Leonel Ribeiro dos Santos, pelo grupo de Filosofia. Estiveram presentes, ainda, o presidente do conselho pedagógico, Prof. Doutor José Nunes Correia, a Prof.^a Doutora Maria João Brilhante, em representação do curso de Tradução, o Prof. Doutor Miguel Tamen, em representação do mestrado em Teoria da Literatura, e a secretária da Faculdade, D. Rosalina Santos. Foram justificadas as ausências dos Profs. Doutores António Dias Farinha e Eduardo Carreiro Chitas.

[. . .] O grupo de Estudos Anglo-Americanos apresentou a proposta de denúncia, nos termos da alínea *a*) do artigo 36.º do ECDU, do contrato da leitora Maria de Jesus Timenez Sandoval Teles, a partir de 31 de Março. A Prof.^a Doutora Luísa Leal de Faria informou que a proposta se baseava no parecer da coordenadora da área e que fora votada por maioria na comissão científica de Estudos Anglo-Americanos.

Mais informou que foi dada à referida leitora a possibilidade de ser ela a tomar a iniciativa de pedir a rescisão do contrato, o que ela recusou. O Prof. Ernesto Pardal perguntou se a leitora em questão teria direito à integração no OEI, ao que a secretária da Faculdade respondeu negativamente. Procedeu-se à votação da proposta, tendo esta sido aprovada por maioria, com 2 abstenções.»;

F) O presidente do conselho directivo da Faculdade de Letras comunicou ao reitor da Universidade de Lisboa, em 29 de Janeiro de 1992, que o conselho científico aprovou, em reunião da mesma data, a proposta da comissão científica de Estudos Anglo-Americanos de denunciar o contrato da recorrente a partir de 31 de Março de 1992;

G) Por despacho do reitor de 31 de Janeiro de 1992, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 55, de 6 de Março de 1992, foi denunciado o contrato com a recorrente a partir de 31 de Março de 1992;

H) O despacho reitoral foi comunicado, por telegrama datado de 31 de Janeiro de 1992, à recorrente, a qual refere tê-lo recebido em 6 de Janeiro de 1992.

Como se depreende das conclusões da sua alegação, acima transcritas, a recorrente aponta o despacho contenciosamente impugnado como sofrendo de uma dupla ilegalidade, consubstanciada, uma, pela violação da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 51.º dos estatutos da FLUL e, a outra, por ofensa do n.º 3 do artigo 51.º dos mesmos estatutos.

Em sua tese, pois, na medida em que deu como não verificados tais vícios, a sentença recorrida terá violado, por erro de interpretação e aplicação, as referidas normas.

Cumpram-nos, assim, apreciar a correcção do julgado.

O que está, verdadeiramente, em causa é a composição, competência e funcionamento do conselho científico da FLUL.

Dispõe o citado artigo 51.º dos estatutos da FLUL, publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 155, de 9 de Julho de 1991:

«1 — O conselho científico funciona em plenário e por comissões.

2 — O plenário constitui instância de recurso acerca de deliberações das comissões do conselho científico.

3 — A comissão coordenadora assegura o expediente do conselho científico e é composta:

- a) Pelo presidente e vice-presidentes do conselho científico;
- b) Por dois representantes por departamento (sendo um deles, por inerência, o presidente da respectiva comissão executiva).

4 — Na comissão coordenadora participam ainda três representantes dos docentes referidos no n.º 2 do artigo 49.º, por eles eleitos de entre os seus membros.»

Alega a recorrente que, na reunião da comissão coordenadora do conselho científico da FLUL, de 29 de Janeiro de 1992, em que foi aprovada a proposta de denúncia do seu contrato, como leitora daquela mesma Faculdade, não só estiveram em representação do subgrupo de Estudos Anglo-Americanos três elementos, quando apenas se permitem dois, mas também participaram e votaram (dado que da acta nada se conclui em contrário), nessa reunião, mais elementos estranhos ao órgão, como o presidente do conselho pedagógico, o representante do curso de Tradução e o representante de mestrado em Teoria da Literatura. Daí que, segundo refere, tenha sido violada a alínea *b*) do n.º 3 do artigo 51.º dos estatutos da FLUL, acima transcrito.

Começa a recorrente por censurar, nas conclusões 1.ª a 8.ª da sua alegação, a sentença recorrida por haver apreciado os factos à luz do regulamento do conselho científico da FLUL elaborado com base no Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro, que foi aprovado e entrou em vigor no dia 8 de Junho de 1983.

Alega que, em 29 de Janeiro de 1992, data da reunião da comissão coordenadora do conselho científico da FLUL, na qual foi aprovada a proposta de denúncia do seu contrato, já «as regras do regulamento interno do conselho científico não existiam, por *caducidade, revogação* do regime jurídico que lhe estava subjacente, ou seja, o Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro».

E acrescenta:

«No dia 29 de Janeiro de 1992, o *regime jurídico vigente e enquadrador da orgânica da Faculdade de Letras* era o constante dos *seus estatutos*, aprovados pelo reitor da Universidade de Lisboa e publicados no *Diário da República*, do dia 9 de Julho de 1991.»

Cremos que a recorrente não tem razão e que bem procedeu o M.^{mo} Juiz *a quo* ao atender às normas regulamentares em que baseou a sua decisão.

O citado regulamento do conselho científico da FLUL é, com efeito, um instrumento indispensável de organização e funcionamento interno democrático daquele órgão.

Daí que se deva considerar em vigor em tudo o que não seja contrário aos novos estatutos da FLUL, até ser elaborado um novo regulamento (cf., a propósito, o Prof. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. III, 1989, pp. 45-46 e 55-57).

Pretende, como vimos, a recorrente, que o acto impugnado é ilegal, porquanto, na reunião de 29 de Janeiro de 1992 do conselho científico, funcionando em comissão coordenadora, estiveram presentes elementos estranhos à sua composição.

Ora, o citado regulamento do conselho científico estabelece expressamente, no que diz respeito ao funcionamento deste órgão:

«3.2 — Qualquer membro do conselho científico, mesmo que não pertença à comissão coordenadora, bem como os presidentes dos con-

selhos directivo e pedagógico, poderão assistir às reuniões desta, sempre que o desejarem, mas sem direito a voto [. . .]»

Era, assim, permitida, como bem se salientou na sentença recorrida, «a presença (na dita reunião) das pessoas que a acta refere como presentes, mas que não entram na composição da comissão coordenadora, pois, além do presidente do conselho pedagógico, a acta dá conta da presença de dois doutorados da Escola, qualquer deles membros do conselho científico, nos termos do n.º 1.2.1 do regulamento respectivo, e da Prof.^a Doutora Maria Helena Paiva Correia como coordenadora da área e membro da comissão científica do departamento de Estudos Anglo-Americanos, também membro do conselho científico».

Como, na verdade, nada permite afirmar que os presentes, que não entram na composição da comissão coordenadora, tenham tido qualquer intervenção na votação da proposta, concluiu, e bem, o M.^{mo} Juiz que «nenhuma razão assiste à recorrente quando afirma que, na reunião, havia elementos estranhos ao órgão», não se verificando, pois, a alegada violação do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 51.º dos estatutos da FLUL.

Improcede, assim, a conclusão 9.^a da alegação da recorrente.

E também não foi violado, como correctamente se decidiu na sentença sob recurso, o n.º 3 daquele mesmo artigo.

Com efeito, ao contrário do que a recorrente pretende fazer valer, a proposta de denúncia do seu contrato de leitora foi formulada pelo órgão competente para o efeito.

Sustenta, é certo, a recorrente que a competência para propor a denúncia do contrato seria do plenário do conselho científico e não da sua comissão coordenadora.

O conselho científico é o órgão científico máximo da FLUL (artigo 48.º dos estatutos), funcionando em plenário e por comissões (artigo 51.º, n.º 1).

O plenário é a assembleia dos doutores da Faculdade, sendo presidido por um professor catedrático ou associado, eleito por estes, nele participando, ainda, sem direito a voto, representantes do restante pessoal docente e investigador [artigos 49.º, n.ºs 1, 2 e 3, e 50.º, alínea a)].

Logo, «abaixo» do plenário, existe a comissão coordenadora, que é o órgão que assegura o expediente do conselho científico, sendo composta pelo presidente e vice-presidentes deste e por dois representantes por departamento, nele participando, ainda, três representantes dos docentes referidos no n.º 2 do artigo 49.º, por eles eleitos de entre os seus membros (artigo 51.º).

O plenário constitui instância de recurso acerca de deliberações das comissões do conselho científico (artigo 51.º, n.º 2).

A competência do conselho científico surge anunciada no artigo 50.º dos estatutos.

Porém, esta norma não procede a uma repartição de poderes entre as diversas formações do conselho.

Assim, para definir quais são aqueles que devem ser exercidos pela assembleia de doutores e aqueles outros cujo exercício cabe à comissão — para nos cingirmos à questão que ora nos ocupa —, haverá de lançar mão, como bem realçou a autoridade recorrida, dos pertinentes elementos interpretativos e, designadamente, da *ratio* da desconcentração de poderes.

Quanto a este aspecto, afigura-se incontroverso que a finalidade da consagração de duas formações decisórias, no caso o plenário e a comissão coordenadora do conselho, radica no propósito de reservar para a formação mais numerosa a tomada das deliberações mais importantes, libertando-a das tarefas de administração corrente, que, de resto e como é evidente, aquela não estaria em condições de poder assegurar eficazmente.

Como refere o Prof. Freitas do Amaral, in *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, p. 660, citado, a propósito, pela autoridade recorrida, «é evidente que a razão cimeira por que se desconcentram competências consiste em procurar aumentar a eficiência dos serviços públicos. Este acréscimo de eficiência pode traduzir-se, desde logo, na maior rapidez de resposta às solicitações dirigidas à Administração; ou pode revelar-se na melhor qualidade do serviço, já que a desconcentração viabiliza a especialização de funções, propiciando um conhecimento mais aprofundado dos assuntos a resolver; enfim, a desconcentração, enquanto liberta os superiores da tomada de decisões de menor relevância, cria-lhes condições para ponderarem a resolução das questões de maior responsabilidade que lhes ficam reservadas».

Dentro desta lógica, constitui ponto firme de reflexão a consideração de que existem competências que, como bem salientou a autoridade recorrida, nas alegações que apresentou no recurso contencioso, «por virtude da respectiva essencialidade, pela própria natureza das coisas, ou por determinação expressa da lei, estão reservadas para o plenário do conselho. É incontroversamente, o caso, entre outras, das contempladas nos artigos 50.º, alíneas a), b), c), d), e), f), g), h), i), s), t), u), v), y) e z), e 51.º, n.º 2, dos estatutos. Na verdade, quer porque se trata da tomada de decisões essenciais para o funcionamento da Escola, no plano da respectiva autonomia científica, quer porque se trata do exercício do poder de auto-organização do órgão em apreço, quer, ainda, porque se trata de assegurar uma instância de recurso, tais competências não podem deixar de ser exercidas pela assembleia de doutores.

Que assim é, aliás, decorre da própria formulação do regulamento interno do conselho científico da FLUL, de 8 de Junho de 1983 (que, como vimos, ainda se mantém em vigor, já que, contrariamente ao que sustenta a recorrente, não caducou, nem foi revogado), e no qual se estabelece o seguinte:

«1.2.1 — O plenário [. . .] deverá pronunciar-se sobre os principais problemas científicos e pedagógicos da Faculdade [. . .]»

«Assim sendo, tudo aquilo que não se inclua nesse 'núcleo duro' de poderes funcionais constituirá, em princípio, matéria de gestão corrente ou administração ordinária, isto é, assunto de mero expediente, a resolver pela comissão coordenadora, com possibilidade de impugnação para o plenário do conselho.»

Impõe-se, assim, concluir que a propositura de contratação de uma leitora e, bem assim, o acto contrário de propositura da denúncia do respectivo contrato, baseado em razões de mérito reconhecidas pela comissão científica do departamento respectivo, constitui um *acto de gestão corrente em matéria de pessoal*, que se destina a satisfazer o interesse público do bom funcionamento da instituição naquilo que se prende com a garantia da qualidade do ensino por ela ministrado, e, como tal, da competência da comissão coordenadora do conselho.

Sufragamos inteiramente esta tese, pelo que a sentença recorrida — que a acolheu — não merece, também nesta parte, qualquer censura.

Improcede, desta sorte, a conclusão 10.^a da alegação da recorrente.

Como também improcede a conclusão 11.^a, onde se alega que «da acta da reunião do conselho científico resulta que não houve quórum para a reunião do plenário, violando-se os artigos 49.º e 50.º, alínea p), dos estatutos da FLUL».

Com efeito, se a falta do número legal de membros é invocada no pressuposto de que era o *plenário do conselho científico* que devia ter funcionado, então já vimos que a recorrente não tem qualquer razão.

Se o que está a ser questionado é o quórum da comissão coordenadora, então deve dizer-se que, na reunião, estiveram devidamente representados todos os departamentos da Faculdade, como se vê da respectiva acta, pelo que foi observado o disposto no artigo 51.º, n.º 3, alíneas a) e b), dos estatutos.

Pelo exposto, e sem necessidade de mais considerações, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 25 000\$ e 12 000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *José Vicente de Oliveira e Castro* (relator) — *Filipe da Costa Aires* — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Acto tácito. Acto expresso. Inutilidade da lide.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Se à presunção legal de indeferimento de recurso hierárquico se seguiu despacho expresso da mesma entidade e no mesmo sentido de negação de provimento, ocorre supervenientemente uma causa de injustificação do uso da faculdade do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, que a inutiliza absolutamente.*

2 — *Assim, nenhuma utilidade tem para o requerente o prosseguimento do processo da suspensão de eficácia do respectivo acto tácito.*

Recurso n.º 32 075-S, em que são recorrente Moore Portuguesa (Formulários e Sistemas, Fornecedor para Informática, Consumíveis e Acessórios), L.^{da}, e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Moore Portuguesa (Formulários e Sistemas, Fornecedor para Informática, Consumíveis e Acessórios), L.^{da}, vem requerer a suspensão preventiva de eficácia do acto de indeferimento tácito do Sr. Ministro da Saúde do recurso hierárquico interposto do indeferimento da reclamação apresentada da exclusão da requerente do concurso público n.º 24/93 — Fornecimento de cartões de saúde — «porque a proposta não se encontra formalizada nos moldes exigidos pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º das condições especiais».

Alega, de interesse, o seguinte:

[...];

12.º «[...] a manutenção da eficácia do acto de indeferimento tácito até à decisão final do recurso contencioso de anulação torna-o ineficaz e trará prejuízos sérios irreparáveis à requerente;

13.º Pelo que vem requerer a suspensão de eficácia de tal acto de indeferimento;

14.º Com efeito, a execução do acto causa à requerente um prejuízo sério de difícil reparação;

15.º A requerente organizou a sua estrutura de produção em ordem a poder fornecer o bem ao mais baixo custo;

16.º Subitamente vê-se afastada da produção do bem por quem não tem competência legal para o efeito;

17.º Nem tem base legal para a decisão;

[...];

25.º Por outro lado, a execução do acto causará ao Estado um prejuízo da ordem dos 200 000 contos;

26.º Pelo que a sua suspensão não resulta qualquer lesão do interesse público, antes pelo contrário;

[...]

(No mais, dá-se aqui por integralmente reproduzido o requerimento).

Responderam, em tempo, a interessada Copidata — Industrial Gráfica e Equipamentos, S. A., que, de relevo, disse:

1) O acto de que se requer a suspensão preventiva de eficácia é um acto de conteúdo meramente negativo [...];

[...];

5) E a jurisprudência e a doutrina não têm hesitado em afirmar a insusceptibilidade da suspensão preventiva de eficácia de actos administrativos de conteúdo negativo;

[...];

9) Além disso, estranha-se a afirmação de que a suposta execução do acto cause à requerente prejuízo sério de difícil reparação;

10) De facto, não parece concebível que a requerente tenha organizado a sua estrutura empresarial de produção exclusivamente em relação ao contrato objecto do concurso;

11) E a requerente não aduz qualquer elemento susceptível de concretizar essa afirmação;

12) Acresce ainda que a suspensão, a ser concedida, poderia causar grave lesão ao interesse público;

13) Assim seria se, sendo permitido à requerente participar no concurso, esta viesse, a final, a ser escolhida para contratar e se viesse depois a concluir, no processo de recurso contencioso de anulação

a instaurar, pela requerente, pelo infundado da sua pretensão, não se invalidando o acto recorrido;

[...]

(No restante, dá-se por integralmente reproduzida a resposta).

Igualmente respondeu a interessada Copinaque — Equipamentos para o Desenvolvimento da Empresa, S. A., que disse, com interesse para o presente incidente:

1.º A requerente vem pedir a suspensão da eficácia do acto pelo qual se viu definitivamente afastada do concurso público n.º 24/93 — Fornecimento de cartões de saúde;

2.º O acto cuja eficácia pretende a requerente ver suspensa não é ilegal. Com efeito,

3.º S. Ex.ª o Ministro da Saúde é a entidade competente para proferir o acto em questão, pelo que não se verifica o vício de incompetência e estaria sanado em eventual vício de forma;

4.º Com efeito, mesmo que se entendesse que a comissão de abertura das propostas não era competente para proferir a decisão de rejeição da proposta da ora requerente, o que não se concede;

5.º E atendendo a que S. Ex.ª o Ministro da Saúde é o detentor da competência para conhecer dos recursos hierárquicos *necessários* a interpor nas decisões tanto na comissão de abertura das propostas como da comissão de análise das propostas,

6.º Sempre teria de considerar-se que a confirmação do acto pela autoridade competente para decidir do recurso hierárquico necessário sana a alegada falta de competência da comissão de abertura das propostas;

7.º Por outro lado, não se verifica qualquer ilegalidade material no acto de S. Ex.ª o Ministro da Saúde, uma vez que a decisão proferida é a correcta, face ao disposto no artigo 10.º das cláusulas especiais do concurso e n.º 1 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 24/92, de 25 de Fevereiro;

8.º Portanto [...] concluir-se-á dizendo que parecem existir fortes indícios da ilegalidade do recurso a interpor pela ora requerente;

12.º [...] Neste caso, ao contrário do que alega a requerente, o acto contencioso de anulação é um meio plenamente eficaz para defesa dos respectivos interesses;

[...];

14.º Nessa hipótese [...] o concurso público poderá ser anulado e, em qualquer caso, deverão praticar-se todos os actos necessários à satisfação dos seus interesses;

15.º Não se alcança, portanto, qual o prejuízo que a recorrente poderá sofrer, justificativo da suspensão preventiva do acto recorrido;

[...];

18.º Por outro lado, o acto recorrido, tendo por objecto a exclusão de um concorrente a um concurso público, não provoca necessariamente quaisquer prejuízos à requerente;

19.º Tais prejuízos são meramente eventuais e só existiriam se fornecimento fosse, a final, adjudicado à requerente;

[...];

23.º Ora [...] a requerente não alega quaisquer prejuízos concretos que para ela resultem da manutenção de eficácia do acto recorrido;

[...];

26.º Assim, da própria natureza do acto recorrido se retira que, em termos de causalidade adequada, os prejuízos que desse acto po-

dem resultar para a requerente são apenas hipotéticos e consistem apenas, e tão-só, nos chamados «lucros cessantes».

[...];

28.º Ora [...] estes *eventuais* prejuízos têm expressão pecuniária [...] e a sua eventual liquidação não se afigura sequer particularmente difícil, uma vez que a quantidade de bens a fornecer e o preço a que poderiam ser fornecidos estão determinados;

[...];

31.º Não estão preenchidos os requisitos fixados nas alíneas *b)* e *c)* do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) para que possa ser concedida a suspensão da eficácia do acto recorrido.

(No mais, dá por reproduzida a resposta).

Também respondeu System Form, GmbH (Resopre), nos seguintes termos:

[...];

5.º A requerente limita-se a fazer uma brevíssima alusão nos artigos 15.º e 16.º do requerimento a hipotéticos prejuízos;

6.º Não os concretiza de qualquer forma;

7.º Não os demonstra, nem em termos da sua real existência;

8.º Nem em termos de lhe serem advenientes da execução do acto;

9.º Nem, ao menos, alega que sejam de difícil reparação;

[...];

13.º Por outro lado, esses prejuízos sempre lhe seriam resultantes da não adjudicação no concurso, que não do acto ora recorrido;

[...];

15.º Ainda que realmente existentes, tais prejuízos não seriam relevantes para a obtenção do efeito pretendido pela requerente;

[...];

17.º No caso em apreço verifica-se que se a requerente pudesse vir a obter sucesso em futuro recurso contencioso de anulação do despacho do Ex.º Sr. Ministro da Saúde, sempre se poderia vir a proceder à avaliação da proposta que apresentou e sua ordenação no quadro classificativo;

[...];

18.º Concedendo-lhe, se fosse o caso, a adjudicação do contrato objecto de concurso;

19.º Além disso, se porventura se tivesse tornado inviável a adjudicação, à data da sentença final no processo de recurso contencioso, sempre os prejuízos daí resultantes seriam indemnizáveis;

[...];

24.º Do que veio de expor resulta que o acto do Ex.º Sr. Ministro da Saúde, presuntivamente legal, não causa à requerente quaisquer prejuízos efectivos, imediatos e necessários;

25.º Bem como que quaisquer eventuais e hipotéticos danos dele resultantes poderão vir a ser afastados por reconstituição natural da esfera jurídica da requerente;

26.º Não se verificando, pois, o requisito exigido pela alínea *a)* do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA. (No mais, dá-se por reproduzida a resposta).

Responderam igualmente a interessada Regra — Gabinete de Processamento e Tratamento Electrónico de Dados, S. A., e o requerido, Sr. Ministro da Saúde. Porém, porque tais respostas, intempestivas, foram desentranhadas dos autos,

Neste Tribunal, o Ministério Público emitiu parecer no sentido de que o acto cuja suspensão é requerida tem conteúdo negativo e é, pois, insusceptível de suspensão, além de que a requerente não logrou provar o requisito positivo da alínea *a*) do artigo 76.º da LPTA.

Independentemente de vistos, nos termos do n.º 3 do artigo 76.º da LPTA, vem o processo a julgamento.

Cumpra decidir.

Já se disse atrás que as respostas da requerida particular Regra e da entidade requerida deram entrada neste Supremo Tribunal após o decurso do respectivo prazo.

Por tal motivo, por despacho de fls. 126 e 138, foram mandadas desentranhar dos autos, porquanto, como resposta a que alude o artigo 78.º da LPTA, não podiam ser consideradas.

Na verdade, nos termos do artigo 489.º do Código de Processo Civil, «toda a defesa deve ser deduzida na contestação, exceptuados os incidentes que a lei mande deduzir em separado» (n.º 1), sendo que, nos termos do número seguinte, «depois da contestação, só podem ser deduzidas excepções, incidentes e meios de defesa que sejam supervenientes, ou que a lei expressamente admita passado esse momento, ou de que se deva conhecer officiosamente».

Porém, a respeito de extemporâneos como resposta, os documentos apresentados pela entidade recorrida não foram, nos termos do artigo 543.º, n.º 1, do mesmo Código, retirados do processo e devolvidos aos representantes.

É que não eram impertinentes nem desnecessários.

Na verdade, apresentados juntamente com o articulado da resposta, a entidade recorrida, o Sr. Ministro da Saúde, fez juntar três documentos de relevo para o desfecho do presente pedido. Razão por que, de acordo com os normativos citados e ainda do n.º 2 do artigo 523.º do Código de Processo Civil, este Tribunal não está impedido de os conhecer, e antes deve fazê-lo, razão também por que ficaram no processo.

Assim, pelo documento n.º 3, uma informação da Direcção dos Serviços de Contencioso e da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, com o n.º 41/93, de 29 de Março de 1993, verifica-se que ela foi produzida na sequência do recurso hierárquico da ora requerente da sua exclusão no concurso n.º 24/93.

Tal informação, depois de vários considerandos, que aqui se dão por integralmente reproduzidos, termina opinando que deverá ser negado provimento ao recurso, mantendo-se o acto recorrido.

Ora, e no rosto de tal informação, no canto superior direito, o Sr. Ministro da Saúde despachou: «Concordo, pelo que nego provimento.» — 23 de Abril de 1993.

Segundo o documento n.º 1, verifica-se que este despacho foi levado ao conhecimento da requerente por ofício de 28 de Abril de 1993, cujo aviso de recepção vem, no documento n.º 2, assinado com a data de 30 de Abril de 1993.

Verifica-se, por outro lado, a fl. 59 dos autos, documento n.º 6, que o recurso hierárquico da ora requerente deu entrada no Gabinete do Sr. Ministro da Saúde em 18 de Fevereiro de 1993.

Assim, considerando tal data e o disposto ainda nas normas da alínea *a*) do artigo 32.º da LPTA e no n.º 3 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 24/92, de 25 de Fevereiro, termos que, nos termos também do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de

Junho, a requerente tinha a faculdade de presumir indeferido tal recurso hierárquico em 18 de Março de 1993.

Assim, também, estava-lhe aberta, no seguimento do último articulado legal citado, a via contenciosa de anulação do acto tácito entretanto presumido ter ocorrido.

E, como tal, pedir, como fez, a respectiva suspensão de eficácia ao abrigo do artigo 77.º da LPTA, tendo a requerente utilizado a via da alínea *b*) do respectivo n.º 1.

Acontece, porém, como vimos, que à presunção legal do indeferimento do recurso hierárquico da ora requerente, cuja suspensão de eficácia vem aqui pedida, se seguiu despacho expresso do mesmo Sr. Ministro da Saúde e no mesmo sentido de negação de provimento.

Temos, pois, uma decisão expressa da Administração que se seguiu àquele indeferimento tácito.

Se assim é, ocorreu supervenientemente uma causa de injustificação do uso da faculdade do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, que a inutilizou absolutamente.

Não tem, pois, a partir da prolação de tal despacho expresso, qualquer interesse ou utilidade um recurso do acto tácito presumido.

Consequentemente, do mesmo passo, nenhuma utilidade tem para a requerente o prosseguimento do presente processo da respectiva suspensão de eficácia.

Nestes termos e nos da alínea *e*) do artigo 287.º do Código de Processo Civil, decide-se julgar extinta a presente instância.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Assunto:

Agravo. Regime de subida. Sujeitos. Declaração de inexistência de causa legítima de inexecução.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Recurso cuja retenção o torna absolutamente inútil é apenas aquele cujo resultado, seja ele qual for, devido à retenção já não pode ter qualquer eficácia dentro do processo.*
- 2 — *Não é o caso de agravo de decisão que declare que inexistente causa legítima de inexecução e porquanto, se houver recurso da decisão prevista no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, o Supremo Tribunal Administrativo terá oportunamente de conhecer daquele primeiro, sendo certo que, se o julgar procedente, a consequência será, tão-só e apenas, a inutilização do processado posterior.*

3 — *Sendo assim, tal agravo não pode ter efeito suspensivo, porquanto não cabe na estatuição do artigo 740.º do Código de Processo Civil nem na do n.º 1 do artigo 105.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*

Recurso n.º 32 079, em que são recorrente a Câmara Municipal do Porto e recorrida Eduardo Gil & C.^a, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam, em conferência, na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

A Câmara Municipal do Porto interpôs recurso para este Supremo Tribunal da sentença de fls. 24 a 26, de 19 de Dezembro de 1992, do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, proferido nos autos de execução da sentença n.º 3966/A/92, em que é requerente Eduardo Gil & C.^a, L.^{da}, e requerida a ora agravante, que julgou não se verificar causa legítima de inexecução do acórdão deste Tribunal, de 12 de Março de 1992, que confirmou a sentença daquele Tribunal Administrativo de Círculo, de 18 de Dezembro de 1987, que anulou o despacho de 8 de Julho de 1984, do Sr. Vereador do Pelouro do Fomento daquela Câmara, que ordenou o embargo e indeferiu a prorrogação das licenças do empreiteiro imobiliário denominado «Conjunto Habitacional da Foz Velha», e o despacho de 26 de Fevereiro de 1993, do Sr. Presidente da mesma Câmara, que revogou as licenças de construção do mesmo empreendimento.

Tal recurso foi admitido pelo Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, a fl. 29, a processar como agravo, a subir imediatamente e com efeito suspensivo, nos termos dos artigos 105.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e 734.º, n.º 2, do Código de Processo Civil.

Agravante e agravada produziram alegações, respectivamente de fls. 32 a 35 v.º e 36 a 43, tendo ordenado o M.^{mo} Juiz a subida dos autos a este Supremo Tribunal Administrativo, a fl. 44.

Neste Tribunal, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no seu visto inicial, foi de parecer que devia alterar-se o regime de subida do recurso, nos termos de fl. 47, que aqui se dão por reproduzidos.

Atenta tal questão levantada pelo Ministério Público, o relator, por despacho de fl. 48, mandou ouvir, sobre ela, recorrente e recorrida.

Só respondeu a agravada Eduardo Gil & C.^a, L.^{da}, nos termos que aqui se dão por reproduzidos, tendo concluído que tal questão deve «ser julgada procedente e, em consequência, ser alterado o regime de subida e o efeito do presente agravo».

Sem vistos, vem o processo à conferência, nos termos do n.º 1 do artigo 751.º do Código de Processo Civil, aplicável por força do artigo 102.º da LPTA.

Cumpré decidir:

Nos termos do artigo 102.º da LPTA: «Os recursos ordinários de decisões jurisdicionais regem-se pela lei de processo civil, com as necessárias adaptações, e, com excepção dos fundados em oposição de acórdãos, são processados como os recursos de agravo sem prejuízo do especialmente disposto no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e no presente diploma.»

Por seu lado, o n.º 1 do 105.º da mesma Lei estatui que «os recursos que subam imediatamente têm efeito suspensivo da decisão».

Já vimos que o M.^{mo} Juiz recorrido se fundamentou, no despacho de recebimento do recurso, neste último articulado e ainda no n.º 2 do 734.º do Código de Processo Civil.

Dispõe este último que «sobem também imediatamente os agravos cuja retenção os tornaria absolutamente inúteis».

Não tem, efectivamente, razão o M.^{mo} Juiz nem quanto ao regime de subida do presente agravo nem quanto ao efeito que lhe atribuiu.

Na verdade, não se vê em que a retenção do presente recurso o tornasse absolutamente inútil.

A questão já foi decidida pelo relator no recurso n.º 30 056, acórdão de 4 de Fevereiro de 1992, razão por que se seguirá de perto.

Como se diz no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Dezembro de 1974, citado por Abílio Neto no seu *Código de Processo Civil Anotado*, p. 603, e publicado nos *Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo*, n.º 160, p. 557, «recurso cuja retenção o tornaria absolutamente inútil é apenas aquele cujo resultado, seja ele qual for, devido à retenção, já que não pode ter qualquer eficácia dentro do processo, mas não aquele cujo provimento possibilite a anulação de alguns actos, incluído o do julgamento, por ser isso um risco próprio ou normal dos recursos diferidos».

Ou, seguindo ainda o mesmo autor, na mesma obra, a citação do acórdão da Relação de Lisboa de 10 de Julho de 1978, in *Colectânea de Jurisprudência*, 1978, 4.º vol., p. 1313: «O agravo torna-se absolutamente inútil quando a sua decisão, ainda que favorável ao recorrente, já lhe não pode aproveitar»; ou, ainda, «a retenção do recurso inutiliza-o em absoluto se a eficácia do despacho de que se recorre produz um resultado irreversivelmente oposto ao efeito jurídico baseado pela interposição do recurso» (acórdão da Relação de Coimbra, de 5 de Maio de 1981, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 310, p. 345) ou, finalmente, parafraseando o sumário do acórdão da mesma Relação de 4 de Dezembro de 1984, «o agravo só sobe imediatamente [...] quando a sua retenção o inutiliza em absoluto, isto é, quando a eficácia do despacho de que se recorre produz um resultado irreversível, oposto ao efeito baseado na interposição do recurso».

No mesmo sentido é ainda o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (pleno) de 11 de Julho de 1991 (recurso n.º 21 381-A): «[...] Tanto a doutrina como a jurisprudência coincidem, defendendo que a inutilização de actos processuais, em consequência do provimento do agravo, não se enquadra no âmbito da retenção susceptível de tornar o agravo absolutamente inútil, contemplada no n.º 2 do artigo 734.º do Código de Processo Civil». Acrescentam ainda que este preceito legal prevê como hipótese típica o agravo do despacho que suspende a instância, caso em que seria nítida a inutilização do recurso que subisse depois de terminada a suspensão (cf. Palma Carlos, *Direito Processual Civil, Dos Recursos*, 1963, pp. 147 e segs.; Castro Mendes, *Direito Processual Civil. Recursos*, 1980, p. 165; Jacinto Bastos, *Notas ao Código de Processo Civil*, vol. III, pp. 371 e segs.; Luso Soares, *O Agravo e o Seu Regime de Subida*, 1982, pp. 304-307).

Ora, no caso em análise, como salienta o Ministério Público, a subida em diferido do presente recurso determina, porque o tribunal *a quo* julgou não ser verificar causa legítima de inexecução do acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 12 de Março de 1992, o prosseguimento dos autos até à decisão, esta final, referida no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, de especificar os «actos e operações em que a execução deverá consistir

e o prazo em que deverão ter lugar, declarando nulos os actos praticados em desconformidade com a sentença, anulando aqueles que tenham sido praticados com invocação ou ao abrigo de causa legítima de inexecução não reconhecida». Então, se desta última for interposto recurso, este Supremo Tribunal Administrativo terá de conhecer oportunamente do recurso presente, sendo certo que, se o julgar procedente, a consequência será, tão-só e apenas, a inutilização do processado posterior, «o que é uma coisa totalmente diversa da inutilidade absoluta» do presente agravo.

Tanto basta para que, não se prevendo o presente agravo nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 734.º do Código de Processo Civil, nem, como vimos, se possa abranger no n.º 2 deste mesmo artigo, ele houvesse de subir a este Supremo Tribunal Administrativo, em diferido, com o primeiro recurso que haja de subir imediatamente, nos termos do n.º 1 do artigo 735.º deste Código.

Mas, sendo assim, como é, também o presente agravo não pode ter efeito suspensivo, porquanto — aliás, pelo própria lógica jurídica do regime da respectiva interposição — não cabe na estatuição do artigo 740.º do Código de Processo Civil nem na do n.º 1 do artigo 105.º da LPTA.

Nestes termos e nos do n.º 1 do artigo 751.º do Código de Processo Civil, deferindo a questão prévia levantada pelo Ministério Público, se decide alterar o regime de subida e o efeito do presente agravo fixados pelo despacho de fl. 29, decidindo-se agora que ele subirá, em diferido, com o primeiro recurso que, depois dele, haja de subir imediatamente, e com efeito meramente devolutivo.

Assim, ordena-se também a devolução dos autos ao Tribunal Administrativo de Círculo recorrido, dando-se as baixas necessárias nos respectivos registos.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Foi presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 1 de Junho de 1993.

Recurso n.º 32 144, em que são recorrente Maria Fernanda de Brito Castilho Dias e recorrida a presidente do conselho directivo do Instituto de Ciências Biomédicas de Abel Salazar. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Fernanda de Brito Castilho Dias, casada, técnica superior de 1.ª classe do Instituto de Ciências Biomédicas de Abel Salazar (ICBAS), residente na Rua das Cavadas, 124, 2.º, esquerdo, traseiras, Porto, requereu no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, nos termos do n.º 2 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho [Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)], a intimação da Ex.^{ma} Presidente do Conselho Directivo daquele Instituto

para lhe passar certidão de teor de «todos os documentos respeitantes ao processo de pré-selecção para promoção de pessoal adstrito às actividades científicas, e que implicou a feitura de relatórios sobre cada técnico superior que reunisse as condições de promoção».

O pedido veio, porém, a ser indeferido por decisão da M.^{ma} Juíza daquele Tribunal Administrativo de Círculo, exarada de fls. 15 v.º a 19, fundamentalmente porque, conforme, em conclusão, consta da mesma, «a requerente não demonstrou a qualidade de interessada nem o fim a que se destinava a certidão, conforme exige o artigo 82.º da LPTA, e, por outro lado, não resulta dos autos que exista qualquer processo de pré-selecção no órgão da Administração».

Com esta decisão não se conformou a requerente, pelo que dela nos trouxe o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação, junta a fl. 21 e cujos termos aqui se dão por reproduzidos, a recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1.ª A agravante tem interesse directo na obtenção de documentos sobre a sua pessoa, uma vez que estes fazem parte de um processo de determinação de critérios de abertura de um concurso público em função do pessoal a promover;

2.ª O fim a que se destina a obtenção da certidão é, logicamente, o de permitir a utilização futura de meios administrativos ou contenciosos;

3.ª É a própria requerida quem admite haver um processo de pré-selecção, quando se refere a 'critérios de abertura de um concurso público';

4.ª A sentença recorrida viola o disposto nos artigos 82.º da LPTA e 61.º do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, bem como contraria o disposto no artigo 268.º da lei fundamental, já que nega o exercício de um direito fundamental — o direito à informação.

Termos em que deve ser revogada a sentença recorrida.»

Não foi apresentada, em devido tempo, contra-alegação.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto emitiu, a fls. 28 v.º e 29, duto parecer, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, no sentido de que «deverá negar-se provimento ao recurso e confirmar-se a sentença recorrida».

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juízes Conselheiros-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Vem provado que:

a) Em 21 de Dezembro de 1992, a recorrente dirigiu à presidente do conselho directivo do ICBAS um requerimento do seguinte teor:

«1.º De acordo com a acta da reunião de 2 de Junho de 1992 da comissão coordenadora do conselho científico do ICBAS, ficou decidido emitir uma proposta de abertura de concursos, entre os quais um concurso para dois lugares na categoria de técnico superior principal;

2.º Tal proposta implicará, certamente, dotação orçamental própria;

3.º Foi também iniciado, pelos conselhos científico e directivo do ICBAS, um processo de pré-selecção para a promoção de pessoal técnico adstrito às actividades científicas, o que implicou a feitura de relatórios sobre cada técnico superior que reunisse as condições de promoção.

Assim sendo, vem requerer a V. Ex.^a se digne conceder autorização para consulta da proposta orçamental apresentada pelo ICBAS para o ano de 1992.

Mais requer a V. Ex.^a se digne mandar passar certidão do teor de todos os documentos relativos ao supra-referido processo de pré-selecção, em tudo o que lhe diga respeito.» (Cf. o documento junto a fl. 3);

b) Em 23 de Dezembro de 1992, a presidente do conselho directivo de ICBAS (entidade requerida) remeteu à ora recorrente um ofício do seguinte teor:

«Informo V. Ex.^a de que pode consultar o projecto do orçamento do ICBAS para 1992.

Quanto à pré-selecção a que alude, nada existe no momento.» (Cf. o documento junto a fl. 4);

c) Em 13 de Abril de 1992, os presidentes do conselho directivo e do conselho científico do ICBAS enviaram ao responsável do Sector de Produção Aquática do mesmo Instituto o ofício junto, por fotocópia, a fls. 5 e 6, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, versando o assunto: «Promoção do pessoal técnico adstrito às actividades científicas.»

Dispõe o artigo 82.º da LPTA:

«1 — A fim de permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos, devem as autoridades públicas facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, a requerimento do interessado ou do Ministério Público, no prazo de 10 dias, salvo em matérias secretas ou confidenciais.

2 — Decorrido esse prazo sem que os documentos ou processos sejam facultados ou as certidões passadas, pode o requerente, dentro de um mês, pedir ao tribunal administrativo de círculo a intimação da autoridade para satisfazer o pedido.

3 — [...]»

Subjacente a este preceito legal está, como é sabido, o direito que os cidadãos têm de ser informados pela Administração, sempre que o requirem, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (cf. o artigo 268.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e o artigo 61.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo).

Este «direito à informação» e «ao conhecimento das decisões» pode efectivar-se, em caso de recusa da Administração, através de um processo de intimação judicial, qual seja o meio processual acessório regulado nos artigos 82.º a 85.º da LPTA.

Destina-se, pois, este processo a permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos, se a autoridade pública não cumprir o dever legal de, para o efeito, facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, no prazo de 10 dias, a requerimento do interessado, que pode ser o Ministério Público.

Resulta, porém, bem explícito, dos termos do artigo 82.º, n.º 1, citado, que a indicação, ainda que por forma genérica, mas sempre perceptível, do fim a que se destina a certidão requerida e não passada, no prazo de 10 dias (uso de meios administrativos ou contenciosos), constitui um requisito ou pressuposto necessário para que se possa utilizar o meio processual acessório a que nos vimos reportando. (Neste sentido, podem ver-se, entre outros, os acórdãos deste Supremo Tribunal de 30 de Setembro de 1987 (recurso n.º 25 343), de 26 de Novembro de 1987 (recurso n.º 25 418), de 26 de Novembro de 1987 (recurso n.º 25 435), de 28 de Setembro de 1989, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 389, p. 415, de 24 de Abril de 1990 (recurso

n.º 28 209) e, mais recentemente, de 17 de Dezembro de 1991 (recurso n.º 30 031), de 28 de Janeiro de 1992 (recurso n.º 30 223) e de 11 de Fevereiro de 1992 (recurso n.º 30 259).

Ora, no caso em apreço, facilmente nos damos conta, pelo teor do requerimento apresentado pela ora recorrente à autoridade pública requerida, transcrita na alínea a) da matéria de facto, de que falta totalmente o referido requisito, pois nenhuma alusão se faz, nesse requerimento, ao fim a que se destina a pretendida certidão.

Acresce que, para que a Administração tenha o dever de informar e, consequentemente, de facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, é necessário que o requerente tenha interesse directo no procedimento (cf. Prof. Freitas do Amaral e outros, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, em anotação ao artigo 61.º).

O processo de intimação regulado nos artigos 82.º a 85.º da LPTA, como meio processual acessório do recurso contencioso, pressupõe a existência de uma resolução administrativa susceptível de ser impugnada pela via hierárquica ou contenciosa e destina-se a habilitar o interessado a conformar-se com a decisão tomada ou a elaborar a respectiva petição de recurso.

Ora, no caso concreto, a recorrente não justifica o seu interesse na obtenção da certidão de teor dos documentos relativos a um processo de pré-selecção, pois não demonstra que tenha sido praticado, no âmbito do respectivo procedimento, qualquer acto lesivo que possa, desde logo, afectar a sua candidatura. E, por outro lado, tratando-se de um processo em curso, a única informação que a Administração estaria vinculada a prestar era a referente ao andamento do processo, e não às diligências instrutórias ou documentos de trabalho de carácter interno, com uma função meramente preparatória da decisão final, como bem salientou o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto no seu parecer.

O pedido de intimação foi, pois, bem indeferido pela M.^{ma} Juíza *a quo*, com base na falta dos aludidos requisitos.

Improcedem, assim, as conclusões da alegação da recorrente.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 1 de Junho de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Rolão Preto*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Concurso. Acto de admissão de candidatos. Regime da sua revogação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A admissão dos candidatos a um concurso de provimento é um acto constitutivo de direitos porque só aos admitidos*

permite a prestação de provas de selecção e só estes têm direito a ser classificados nesse concurso.

- 2 — O despacho que, com fundamento em ilegalidades cometidas na fixação de critérios classificativos pelo júri posteriores à publicação na lista de admissão, vem a anular *ab origine* um concurso, e ordena se abra novo concurso para provimento dos mesmos lugares, viola o n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo.

Recurso n.º 28 428, em que são recorrente Maria José Fontes de Sousa Leitão Saavedra Ruvina e recorrido o Ex.^{mo} Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

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

1 — Maria José Fontes de Sousa Leitão Saavedra Ruvina vem interpor recurso contencioso do despacho de 28 de Março de 1990, do presidente do Tribunal de Contas, que, dando provimento a recurso hierárquico, invalidou *ab origine* o concurso interno geral de acesso para a categoria de primeiro-oficial do quadro de pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas e simultaneamente determinou a abertura de novo concurso para provimento dos mesmos lugares.

Articula, em síntese, após a exposição dos factos relevantes ao julgamento do recurso, o seguinte:

a) O despacho em crise, ao anular *ab origine* todo o processo do concurso, veio revogar um acto constitutivo de direitos, em frontal violação do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo;

b) Mesmo a verificar-se a possível ilegalidade da fórmula utilizada pelo júri, só nessa parte se verificaria ilegalidade, pelo que só essa acta e os actos consequentes poderiam ser anulados, mas devendo ser respeitados os actos anteriores (designadamente o aviso de abertura do concurso e a lista dos concorrentes admitidos);

c) Anular *ab origine* um concurso tem o significado de excluir dele todos os candidatos (que já haviam sido legitimamente admitidos), afastando-os para sempre da possibilidade de virem a ser providos nos lugares para cujo preenchimento foi aberto o concurso, sem que seja invocada qualquer ilegalidade quanto à sua abertura e quanto à admissão da recorrente;

d) Carece de fundamentação legal o despacho que anula o concurso *ab origine*, sendo manifestamente ofensivo das legítimas expectativas da recorrente e da disposição contida no artigo 18.º, n.º 2 da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo.

Julgada improcedente a questão prévia suscitada pelo Ministério Público da recorribilidade do despacho, por ser um acto interno, e corrigida a petição, pela indicação dos recorridos particulares, foi notificada a autoridade recorrida para responder.

2 — Na sua resposta, sustentou o acto recorrido, na consideração de que este revogou todos os actos praticados, incluindo o próprio aviso de abertura do concurso, o qual não é claramente um acto constitutivo de direitos, não se lhe aplicando, pois, o regime de revogação de tais actos. Tendo sido revogado o aviso de abertura, na-

turalmente não poderiam subsistir os actos administrativos que se lhe seguiram.

Nenhum dos recorridos particulares contestou, depois de citados para o efeito.

Em alegações finais, a recorrente conclui conforme se transcreve:

«1.ª A lista de candidatos admitidos a um concurso de provimento é um acto constitutivo de direitos, na medida em que compromete de per si a decisão a tomar, a de que apenas de entre os incluídos na lista possa vir a ser feita a selecção e provimento dos lugares postos a concurso;

2.ª A verificar-se qualquer ilegalidade na verificação dos critérios estabelecidos pelo júri para avaliação dos candidatos, contida em acta posterior à elaboração e publicitação da lista de candidatos admitidos ao concurso, e, invocada tal ilegalidade em recurso hierárquico, a procedência desta determina tão somente a anulação dessa acta, nessa parte, e dos actos subsequentes, devendo considerar-se ressalvados todos os anteriores (designadamente o aviso de abertura e a lista dos candidatos admitidos);

3.ª Tendo o acto recorrido ordenado a anulação *ab origine* de todo o processo do concurso e a abertura de um novo concurso para provimento dos mesmos lugares, com o fundamento de que se constata ilegalidades na acta que contém a composição da fórmula que deve presidir à selecção e classificação dos candidatos, elaborada em data posterior à da publicação da lista dos candidatos admitidos a concurso, viola o disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, na parte em que revoga actos não inquinados de qualquer ilegalidade (aviso de abertura do concurso e lista dos candidatos admitidos).»

A entidade recorrida, em alegações finais, sustentou a posição já expressa na contestação: a de que o aviso de abertura do concurso é um acto preparatório, insusceptível de recorribilidade contenciosa, não é constitutivo de direitos, e que uma vez revogado o acto de homologação da acta do júri que continha a classificação final do concurso, aquele podia ser revogado ao abrigo do artigo 18.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo. E que, legalmente revogado o aviso de abertura, tal facto acarreta a nulidade de todos os actos preparatórios consequentes, designadamente da lista de admissão dos candidatos.

A Ex.^{ma} Representante do Ministério Público entende que o acto impugnado no recurso revogou acto constitutivo de direitos, para os candidatos admitidos definitivamente, sem fundamento em ilegalidade (que apenas passou a existir posteriormente à admissão). Por isso, é de parecer que o recurso merece provimento.

Com os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

3 — São os seguintes os factos relevantes para a decisão:

a) A recorrente candidatou-se ao concurso aberto por aviso inserto no 3.º suplemento ao *Diário da República*, 2.ª série, n.º 224, de 28 de Setembro de 1989, para provimento de 33 lugares da categoria de primeiro-oficial do quadro da Direcção-Geral do Tribunal de Contas;

b) A recorrente classificou-se em 1.º lugar nesse concurso, conforme lista de classificação afixada nos serviços e aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 57, de 9 de Março de 1990;

c) Por ofício do Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, foi a recorrente notificada do Despacho n.º 139/90, do Ex.^{mo} Presidente

do mesmo Tribunal, proferido em decisão de recurso hierárquico necessário interposto por alguns candidatos ao concurso;

d) O referido despacho anula *ab origine* o referido concurso por ilegalidade substancial e determina que seja aberto novo concurso para preenchimento das mesmas vagas de primeiro-oficial;

e) O Despacho n.º 139/90, que aqui se dá por inteiramente reproduzido, e cujo texto consta de fls. 80 a 82 dos autos, aponta como ilegalidades relevantes para a anulação que determinou a violação dos princípios da legalidade, igualdade e proporcionalidade, consagrados no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição, na fixação dos critérios de ponderação e avaliação curricular, constantes do anexo I à acta n.º 2 da reunião do júri do concurso, datada de 30 de Janeiro de 1990.

4 — A única questão a decidir no presente recurso é a de saber se o despacho recorrido, com fundamento na ilegalidade dos critérios de selecção dos candidatos ao concurso em questão, podia anular *ab origine* esse concurso, incluindo o aviso de abertura e a lista dos candidatos a ele admitidos.

O aludido despacho veio decidir recurso hierárquico, interposto por duas concorrentes, do acto de homologação da acta do júri que continha a lista de classificação final do concurso.

Entende a autoridade recorrida que com a revogação do acto de homologação desapareceu o único acto administrativo de natureza constitutiva, razão pela qual os actos preparatórios que o antecederam poderão ser livremente revogáveis, ao abrigo do artigo 18.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo.

Isto seria verdade não só em relação ao aviso de abertura do concurso, que não é um acto destacável, visto não afectar individual e concretamente a esfera jurídica dos interessados, mas também em relação à lista de admissão dos candidatos, por ser um acto preparatório, consequente daquele.

Não tem, porém, razão.

O acto de admissão a um concurso, sendo embora um acto preparatório, é constitutivo de direitos, na medida em que dá aos candidatos admitidos o direito de se apresentarem às provas de selecção e nelas serem classificados. E, porque constitutivo de direitos, só pode ser revogado nas condições do n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo: com fundamento em ilegalidade e dentro do prazo fixado na lei para o recurso contencioso.

No caso concreto, as ilegalidades fundamentadoras da revogação do acto de homologação das listas classificativas verificam-se na acta do júri, numa fase posterior à admissão dos candidatos.

A sua verificação apenas deveria conduzir à anulação das fases do concurso subsequentes.

De outro modo, e como refere o Ex.ºº Magistrado do Ministério Público, «lesar-se-ia, como efectivamente se lesou, um interesse legítimo dos candidatos já admitidos definitivamente ao concurso, em prosseguirem nele até final, sem estarem sujeitos à eventual admissão de outros opositores».

Como o acto recorrido ordenou a anulação *ab origine* de todo o processo do concurso e a abertura de novo concurso para o provimento dos mesmos lugares, foi violado o n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, na parte em que revogou a lista de admissão dos candidatos admitidos, sem fundamento em ilegalidade, que só em fase posterior veio a ocorrer.

Acordam, assim, em dar provimento ao recurso contencioso e anular o despacho recorrido.
Sem custas.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — José João Fernandes da Silva (relator) — José Anselmo Dias Rodrigues — José Manuel de Moura Pires Machado. — Fui presente, Jorge Manuel Lopes de Sousa.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Funcionários nomeados para cargos dirigentes. Provimento em categoria superior.

Doutrina que dimana da decisão:

Nos termos do artigo 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro — primitiva redacção —, os funcionários nomeados para cargos dirigentes têm direito, finda a comissão, ao provimento em categoria superior apenas em função do tempo de serviço sem necessidade de satisfazerem outros requisitos.

Recurso n.º 29 304, em que são recorrente Arnaldo Fernandes Leite e recorrida a Secretária de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.ºº Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

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

Arnaldo Fernandes Leite, técnico superior principal do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, residente na Rua de 25 de Abril, 12, rés-do-chão, Quinta das Padeiras, Sobreda, Monte de Caparica, interpôs recurso contencioso do despacho da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento de 3 de Janeiro de 1991, o qual concordou com o parecer da Direcção-Geral da Administração Pública, que considerou não dever merecer aprovação o projecto de despacho normativo com vista à criação de um lugar de assessor principal do quadro de pessoal daquele Ministério para nele ser provido o recorrente por ter findado a comissão de serviço em cargo dirigente. Invocou vício de forma e violação de lei.

A entidade recorrida respondeu, defendendo que o despacho impugnado não enferma de qualquer vício.

O recorrente alegou e formulou conclusões, que a seguir se sintetizam:

a) O acto recorrido violou o dever de fundamentar de facto e de direito os actos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou por qualquer modo afectem direitos ou interesses legalmente protegidos, o que é o caso;

b) O acto violou também os princípios constitucionais da legalidade e da imparcialidade da Administração Pública e, consequentemente, o princípio da prossecução do interesse público;

c) Foram violados pelo acto recorrido os seguintes preceitos de direito:

Artigo 266.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa, por violação dos princípios da prossecução do interesse público, da igualdade, da justiça e da imparcialidade;

Artigo 18.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, por incumprimento do dever legal, finda a comissão de serviço, de serem criadas as condições necessárias ao provimento na categoria superior à detida à data da nomeação para dirigente.

Pede a anulação do acto impugnado.

A entidade recorrida contra-alegou e manteve a sua posição.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal entende dever ser dado provimento ao recurso por considerar que o direito ao provimento na categoria superior, previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 16 de Setembro, depende apenas do tempo de serviço definido nesse preceito, com exclusão dos demais requisitos da progressão normal, visto tratar-se de preceito com a natureza de norma especial.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

Estão assentes os seguintes factos:

1) O recorrente, Arnaldo Fernandes Leite, é técnico superior principal do Ministério do Planeamento e da Administração do Território;

2) Foi provido em 13 de Dezembro de 1984 no lugar de chefe de divisão do quadro privativo do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo;

3) Cessou em 25 de Abril de 1990 essa comissão de serviço, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 63/90, de 20 de Fevereiro, conforme aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Junho do mesmo ano;

4) Em 27 de Abril de 1990 requereu ao presidente do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, de harmonia com os artigos 7.º, n.º 1, alínea b), e 18.º, n.ºs 2, 7 e 8, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, que promovesse as medidas necessárias ao seu provimento na categoria de assessor principal;

5) O Ministério Planeamento e da Administração do Território elaborou o projecto de despacho normativo visando a criação de um lugar de assessor principal no quadro de pessoal daquele Ministério, nos termos dos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 18.º daquele diploma, para nele prover o recorrente;

6) A Direcção-Geral da Administração Pública considerou que o projecto não deveria merecer aprovação porque para se ter direito ao provimento na categoria de assessor principal será indispensável possuir, além dos necessários módulos de tempo de serviço, da adequada classificação de serviço, um curso superior (cf. os n.ºs 2 e 3 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho), e o recorrente é detentor apenas do curso geral do comércio;

7) Sobre este parecer foram exaradas informações de concordância, a última das quais do director-geral da Administração Pública;

8) A Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento despachou: «Concordo. Transmita-se.»;

9) O parecer, com o despacho da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento, foi remetido ao Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

O secretário-geral deste Ministério enviou fotocópias dos documentos ao presidente do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, solicitando que se desse conhecimento ao interessado, o que foi feito naquele Instituto.

O recorrente imputa ao acto impugnando os vícios de forma, por falta de fundamentação, e de violação de lei.

Vai conhecer-se prioritariamente do vício de forma, embora, nos termos do artigo 57.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho — Lei de Processo nos Tribunais Administrativos —, se possa considerar que o vício cuja procedência mais eficaz tutela os interesses ofendidos é o de violação de lei, mas há que ver se o acto tem fundamentação e se, face a essa fundamentação, se verifica violação de lei.

Desde logo se pode afirmar que o parecer n.º 927/DEOQCP/90, da Direcção-Geral da Administração Pública, contém as razões que levaram a concluir que o projecto de despacho normativo não deve merecer aprovação.

Sobre esse parecer recaíram informações concordantes dos serviços.

O despacho impugnado «Concordo. Transmita-se» foi exarado sobre o parecer e as informações e não pode ter outro sentido que não seja o de concordância com a solução proposta e os seus fundamentos.

Se alguma das informações ou mesmo alguma das razões destas fossem divergentes da argumentação do parecer, poderia pôr-se em dúvida sobre quais os fundamentos que o despacho da Sr.ª Secretária de Estado acolhera.

Mas não acontece assim: as informações baseiam-se nos motivos do parecer.

O artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, dispõe que devem ser fundamentados os actos administrativos que, designadamente, afectem direitos [alínea a)] ou decidam em contrário de pretensão formulada por interessado ou de parecer, informação ou proposta oficial [alínea d)].

Mas o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que a fundamentação pode consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que, neste caso, constituirão parte integrante do respectivo acto.

A Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento concordou com os fundamentos do parecer e das informações, que são os mesmos, são claros e bastantes e esclarecem a motivação do despacho.

O acto recorrido não enferma, assim, de vício de forma, por falta de fundamentação.

Os n.ºs 2, 3, 4 e 5 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, na primitiva redacção, vigente à data do despacho impugnado, dispunham:

2 — Os funcionários nomeados para cargos dirigentes têm direito, finda a comissão de serviço:

a) Ao provimento em categoria superior à que possuía à data da nomeação para dirigente, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado nestas funções, agregado ao número de anos de serviço na categoria de origem, agrupados de harmonia com os módulos de promoção na carreira;

b) Ao provimento na categoria de origem, caso não estejam em condições de beneficiar do disposto na alínea anterior.

3 — O disposto no número anterior é aplicável aos funcionários que se encontrem nomeados em cargos dirigentes à data da entrada em vigor do presente diploma.

4 — Serão criados, nos quadros de pessoal dos serviços ou organismos de origem, os lugares necessários para execução do disposto na alínea a) do n.º 2, os quais serão extintos à medida que vagarem.

5 — A alteração dos quadros de pessoal prevista no número anterior será feita por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da respectiva pasta, publicado na 1.ª série do *Diário da República*.

O parecer em que se baseou o despacho impugnado considerou que, regra geral, a promoção na carreira técnica superior faz-se mediante concurso e com observância de determinados requisitos legais e que, nos casos concretos de aplicação da alínea a) do n.º 2 do artigo 18.º, o legislador afasta a necessidade do concurso mas não a indispensabilidade dos outros requisitos, ou seja, os módulos de tempo de serviço, a classificação de serviço, e, para o provimento na categoria de assessor, um curso superior.

Ora, os artigos 21.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, estabelecem os requisitos de admissão a concurso.

Entre esses requisitos, para lugares de acesso, estão referidas as habilitações literárias e ou qualificações profissionais previstas na lei geral ou nas leis orgânicas dos serviços [artigo 23.º, n.º 1, alínea c)].

O artigo 41.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, impõe a necessidade de possuir um curso superior para acesso à categoria de assessor.

O Decreto-Lei n.º 323/89 definiu um estatuto do pessoal dirigente. No relatório escreveu-se:

«Uma Administração eficaz pressupõe a existência de dirigentes competentes, dinâmicos, leais, capazes de decidir no momento próprio os múltiplos problemas organizativos que se equacionam diariamente, de prever a evolução das solicitações externas e das necessidades dos públicos que serve, de enfrentar com denodo o desafio da modernidade, em suma, de gerir com eficiência crescente os serviços sob a sua responsabilidade.

A resposta a esses problemas passa necessariamente pela definição de um estatuto de pessoal dirigente, o que ocorre pela primeira vez na nossa Administração. Trata-se, como é fácil de concluir, de um passo decisivo na tarefa de modernizar a Administração e a função pública [...].»

O artigo 2.º, n.º 2, preceitua que é considerado cargo dirigente, entre outros, o de chefe de divisão.

O artigo 18.º garante aos funcionários nomeados para cargos dirigentes o direito à carreira, no qual se inclui, finda a comissão de serviço, o provimento em categoria superior.

Neste regime legal deixa de haver necessidade de concurso mas também dos requisitos de admissão, ressaltando o número de anos de serviço.

Não é portanto exigível, para o provimento no lugar de assessor, a classificação de serviço ou um curso superior.

O recorrente, embora só tenha como habilitação profissional o curso geral do comércio, beneficia do disposto no citado artigo 18.º

O Decreto-Lei n.º 323/89 é manifestamente lei especial e posterior aos Decretos-Leis n.º 498/88 e 248/85, sobre os quais prevalece.

O direito ao provimento em categoria superior, reconhecido pela alínea a) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, depende

apenas do tempo de serviço definido nessa norma — Parecer, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 148, de 12 de Março de 1992, não publicado.

Neste sentido, os acórdãos deste Tribunal de 10 de Novembro de 1992, recurso n.º 29 795, e de 15 de Dezembro de 1992, recurso n.º 29 724.

O acto impugnado violou, pois, por erro de interpretação e aplicação, o artigo 18.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 323/89.

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 34/93, de 13 de Fevereiro, deu nova redacção a alguns preceitos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89.

O artigo 3.º — norma transitória — estabelece no seu n.º 1. «Mantém-se transitoriamente em vigor a disposição constante da redacção primitiva do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, relativamente aos funcionários que tenham sido nomeados para cargos dirigentes até à data da publicação do presente diploma, relevando para efeitos de antiguidade e de determinação de escalão o tempo remanescente ao necessário para a fixação da categoria a que tenham direito.»

Fica prejudicado o conhecimento da violação dos indicados princípios constitucionais.

Pelo exposto, dão provimento ao recurso e anulam o despacho recorrido.

Não são devidas custas.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *José Maria Pereira Gonçalves* (com a declaração de que, ponderando melhor o assunto, adoptei a posição expressa no acórdão) — *José Manuel Moura Pires Machado* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (vencido de harmonia com a orientação defendida no acórdão deste Tribunal de 18 do passado mês de Março, proferido no recurso n.º 30 846). — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Prescrição. Erro nos pressupostos de facto.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Para efeitos do prazo prescricional do artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar o que releva é o conhecimento do facto punível pelo dirigente máximo do serviço, quando ocorra em circunstâncias que revelam que determinado agente praticou facto susceptível de censura disciplinar.*
- 2 — *Não havendo elementos probatórios que comprovem a existência da infracção disciplinar, ocorre erro nos pressupostos de facto do acto punitivo que o invalida por vício de violação de lei.*

Recurso n.º 29 838, em que são recorrente Francisco de Araújo Bogas e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Francisco de Araújo Bogas, residente em Alpedrinha, impugna contenciosamente o despacho do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, de 5 de Junho de 1991, que lhe aplicou a pena disciplinar de aposentação compulsiva, arguindo a prescrição do procedimento disciplinar e vícios de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e errada qualificação destes como infracção disciplinar que inviabilize a manutenção da relação funcional.

Respondeu a autoridade recorrida, sustentando a conformidade do acto impugnado com a prova produzida no processo disciplinar e a corrente qualificação dos factos.

O recorrente apresentou oportunamente a sua alegação, em que conclui nos seguintes termos:

«O acto recorrido violou:

1) O n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar por não haver considerado a prescrição do procedimento disciplinar;

2) O n.º 2 do artigo 26.º do mesmo Estatuto por ter incorrido em erro na prescrição dos factos;

3) O n.º 1 do artigo 10.º, artigos 28.º, 29.º e 30.º e alínea *d*) do artigo 32.º do Estatuto Disciplinar;

4) Fez aplicação de normativo regulamentar sem existência jurídica ao referir-se ao regulamento interno, publicado na *Ordem de Serviço*, n.º 26, de 26 de Janeiro de 1981.»

E solicitou a suspensão dos presentes autos até decisão final do processo-crime n.º 486/91, da comarca de Castelo Branco, em que é arguido pelos mesmos factos do processo disciplinar.

Contra-alegou a autoridade recorrida, formulando as seguintes conclusões:

a) Não ocorreu no processo disciplinar a prescrição do respectivo procedimento, pelo que não se mostra violado o disposto no artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar;

b) Os factos imputados ao recorrente foram correctamente apreciados e subsumidos aos correspondentes preceitos legais, não tendo, designadamente, sido violado o disposto nos artigos 26.º, n.º 2, 10.º, n.º 1, 28.º, 29.º, 30.º e 32.º do Estatuto Disciplinar;

c) Se alguma nulidade ou vício enfermou o processo disciplinar, a mesma deve considerar-se sanada, não tendo sido infringido o disposto no artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar;

d) Não se justifica a suspensão da decisão a proferir nos presentes autos.»

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer, a fls. 51 e seguintes, em que opina pela desnecessidade da suspensão dos presentes autos e, por outro lado, no sentido do não provimento do recurso.

Verificando-se não ter a autoridade recorrida enviado o processo disciplinar instaurado contra o ora recorrente, foi determinada a sua remessa, tendo o mesmo recorrente, após a apensação desse processo,

sido notificado para produzir alegação complementar, na sequência do que nada disse.

Após vistos, cumpre decidir.

2 — Apura-se a seguinte matéria de facto:

A) Pelo Despacho n.º 4/89, de 17 de Abril de 1989, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, foi ordenada a instauração de inquérito «ao funcionamento do Instituto de S. Fiel, visando apurar a veracidade dos factos que foram objecto de rumor público e de denúncia na imprensa», cujo processo se encontra apenso e se tem como reproduzido;

B) Pelo despacho de 6 de Março de 1990, do Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Justiça, constante de fl. 3 do volume VI do inquérito e de fl. 3 do processo disciplinar e que se dá como reproduzido, foi ordenada a instauração de processo disciplinar contra, entre outros, o ora recorrente, e que lhe servisse de fase instrutória o precedente inquérito;

C) Em 8 de Junho de 1990 foi deduzida contra o arguido a acusação constante da fls. 74 e seguintes do processo disciplinar, que se dá como reproduzida, e da qual foi notificado por carta expedida sob registo em 12 de Junho de 1990 (fl. 76 v.º do processo disciplinar);

D) Em 21 de Junho de 1990, o arguido, ora recorrente, apresentou a sua defesa escrita, junta a fl. 77 do processo disciplinar, que se dá como reproduzida;

E) Finda a instrução do processo disciplinar, o instrutor elaborou em 9 de Julho de 1990 o seu relatório final, constante de fls. 92 e seguintes desse processo, e que se dá como reproduzido, em que propõe a pena de suspensão por 45 dias;

F) Em 30 de Julho de 1990, a auditoria jurídica do Ministério elaborou o parecer n.º 212/90/AJ, que se dá como reproduzido e consta de fls. 29 e seguintes do processo disciplinar, deixando ao critério da autoridade recorrida «a determinação da pena, em concreto, a aplicar e sua medida, dependente quer do enquadramento jurídico-disciplinar que se tenha por mais adequado, quer todo o circunstancialismo que rodeou a prática dos ilícitos imputados ao arguido»;

G) Em 31 de Maio de 1991, no Gabinete da autoridade recorrida foi elaborado o parecer n.º 1353/90, junto, na parte relativa ao ora recorrente, a fls. 20 e seguintes do processo disciplinar, que se dá como reproduzido, onde se propôs a aplicação àquele da pena de aposentação compulsiva;

H) No rosto deste parecer, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça exarou, em 5 de Junho de 1991, o seguinte despacho, que é o objecto deste recurso: «Concordo, pelo que aplico aos arguidos as penas que vêm propostas. Notifiquem-se os arguidos no prazo de 30 dias.»;

I) Tal despacho foi notificado ao ora recorrente em 8 de Julho de 1991 (fls. 14 e 16 do processo disciplinar).

3 — O recorrente sustenta, no final da sua alegação, a necessidade de se suspender a instância deste recurso, fundado em que contra ele pende, pelos mesmos factos, no Tribunal da Comarca de Castelo Branco, processo-crime «com todas as garantias que este oferece para a descoberta da verdade», e com vista, ao que parece, a evitar eventual recurso a processo de revisão do procedimento disciplinar, previsto no artigo 78.º do Estatuto Disciplinar (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro). Não aponta, todavia, qualquer disposição legal em que

fundamente a providência que requer, o que bastaria para não atender o pedido.

Dir-se-á, no entanto, não haver razões para ordenar a requerida suspensão da instância, uma vez que não ocorre qualquer dos casos dela permissivos, previstos nos artigos 276.º e 279.º do Código de Processo Civil, aplicável por remissão do artigo 1.º da Lei de Processo.

Das situações aí consideradas, a única que no caso presente se poderia considerar seria a da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 279.º, uma vez que pende, efectivamente, na comarca de Castelo Branco, ainda na fase de inquérito, um processo-crime contra o ora recorrente, por factos ainda não concretizados (v. o ofício de fl. 50).

Mas é seguro que nem a decisão deste recurso está dependente do julgamento do processo-crime nem ocorre outro motivo justificativo da suspensão.

Desde logo, não é possível assentar, atenta a fase em que tal processo se encontra, a de inquérito (artigo 262.º do Código de Processo Penal), em que ele respeite aos mesmos factos considerados no processo disciplinar.

Mas, admitindo mesmo essa identidade de matéria factual, certo é que tal circunstância nenhum relevo assume quanto ao prosseguimento do presente recurso.

Com efeito, este incide sobre despacho punitivo em processo disciplinar e é por demais conhecida a autonomia desse processo relativamente ao processo-crime, aliás consagrada no artigo 8.º do Estatuto Disciplinar, a qual deriva da diversidade de fundamentos e finalidades das duas jurisdições que, por natureza, justifica que um facto não provado em processo-crime, com o grau de certeza exigido para uma condenação penal, se tenha como apurado no processo disciplinar em termos de convencer que o agente se conduziu por modo que justifica a sua censura disciplinar, por violação de dever funcional, com vista a corrigi-lo ou, em casos extremos, a excluí-lo do exercício da função, por assim o exigir o bom funcionamento do serviço e a confiança que a Administração deve merecer ao público (cf., por todos, o acórdão do pleno desta Secção de 26 de Janeiro de 1989, no *Apêndice* respectivo, p. 20).

Nestas circunstâncias, não derivando daí obstáculo ao seguimento do processo disciplinar, menos se justifica que o recurso contencioso do respectivo despacho final, pelo qual se exerce censura sobre os factos e o direito neste considerados e não outros, possa ser suspenso em virtude da pendência do processo-crime.

Isto ainda porque, seja qual for a decisão final deste processo, os efeitos que dela resultarem no âmbito disciplinar nunca deixarão de se produzir, quer por força do artigo 7.º quer do artigo 78.º do Estatuto Disciplinar.

4 — A primeira arguição que o recorrente faz ao acto recorrido — e de que, por a sua eventual procedência invalidar todo o procedimento disciplinar, há que conhecer desde já — é a de não ter considerado a prescrição do mesmo procedimento, com ofensa do disposto no artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar.

Mas não lhe assiste razão.

Aquele preceito determina que o direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve «se, conhecida a falta pelo dirigente máximo do serviço, não for instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de três meses».

Releva, portanto, para efeitos de prescrição, o conhecimento de facto punível pelo dirigente máximo do serviço — e não o que outrem tiver — e o decurso de três meses a partir da data desse conhecimento, sendo certo que este só é relevante quando ocorra em circunstâncias que revelem, em termos de razoável suspeita, que determinado agente praticou facto susceptível de censura disciplinar, por só então estar em condições de decidir quanto à atitude a tomar, como, aliás, é jurisprudência uniforme (cf., entre muitos, os acórdãos de 12 de Dezembro de 1985, recurso n.º 21 138, de 12 de Fevereiro de 1986 e de 8 de Março de 1986, nos *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 299, p. 1290, e n.º 301, p. 9, respectivamente, de 3 de Maio de 1988 e de 19 de Dezembro de 1989, no *Boletim*, n.º 377, p. 280, e n.º 392, p. 319, respectivamente).

Ora, no caso presente, sucedeu que a autoridade recorrida, alertada por artigos de jornal publicados em Março de 1989, que faziam genérica alusão a irregularidades e até violências praticadas sobre menores no Instituto de S. Fiel (fls. 5 e 6 do processo instrutor), logo em 17 de Abril seguinte exarou o Despacho n.º 4/89, determinando a realização de inquérito ao funcionamento daquele Instituto, com vista a apurar a veracidade desses factos, tendo a mesma autoridade, assim que conluído esse inquérito, cujo relatório, datado de 20 de Fevereiro de 1990, dava então notícia, entre outros, de factos tidos ilícitos praticados pelo ora recorrente, ordenado, por despacho de 6 de Março de 1990, a instauração de processo disciplinar contra aquele e outros funcionários do Instituto, designadamente o respectivo director.

Sendo, deste modo, a data da conclusão do inquérito a relevante como início da contagem do prazo de três meses referido no n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, é seguro que tal prazo não expira ainda quando ordenada a instauração do processo disciplinar, pelo que não ocorreu a prescrição.

O recorrente pretende fazer relevar o conhecimento que dos factos tivera o director do Instituto de S. Fiel, onde eles ocorrem até com o seu beneplácito «no âmbito de um determinado estilo reeducativo», mas certo é que tal conhecimento, a ter existido concretamente quanto à conduta por que o recorrente foi punido, seria de efeitos no âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar por aquele não ser o «dirigente máximo do serviço» aí referido.

5 — Apreciemos agora o vício de erro nos pressupostos de facto, que o recorrente arguiu como «erro na apreciação dos factos», conducente à violação do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar.

Essa arguição fá-la o recorrente assentar na falta de prova dos factos por que for punido.

Vejamos então.

O instrutor do processo disciplinar deu como assente, no seu relatório final (fl. 53 do processo disciplinar), que o ora recorrente praticou as duas infracções disciplinares de que fora acusado: «por ter punido com internamento celular o menor Basílio de Jesus Cunha e ter espancado, na cela, com um mangueira, em diversas partes do corpo, o menor Orlando José Moura da Silva, deixando-o todo negro», propondo a aplicação da pena de «suspensão por um período de 45 dias».

Uma adjunta do Gabinete da autoridade recorrida, e a solicitação desta, emitiu parecer sobre a mesma matéria, conforme fls. 20 e seguintes do processo disciplinar, assentando em que «os factos pra-

ticados pelo arguido são os constantes do relatório final» e que os mesmos «violam as disposições constantes do relatório final, integrando o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 26.º, e não o disposto na alínea e) do artigo 24.º, ambos do Estatuto Disciplinar»; acabou por opinar no sentido de o arguido ser punido com «a pena de apontação compulsiva [alínea e) do n.º 1 do artigo 11.º, n.º 7 do artigo 11.º, n.º 7 do artigo 12.º, n.º 10 do artigo 13.º, n.º 2 do artigo 15.º e alínea a) do n.º 2 do artigo 26.º, todos do Estatuto Disciplinar]».

Sobre esse parecer, a autoridade recorrida exarou o seguinte despacho, que é o objecto deste recurso:

«Concordo, pelo que aplico aos arguidos as penas que vêm propostas. Notifiquem-se os arguidos, no prazo de 30 dias — 5 de Junho de 1991.»

É assim seguro que o acto recorrido, pela sua remissão para o relatório final do instrutor do processo disciplinar através do parecer com que concordou, puniu o recorrente pela prática, no exercício das suas funções no Instituto de S. Fiel, dos seguintes dois factos:

a) Ter punido com internamento celular o menor Basílio de Jesus Cunha;

b) Ter espancado, na cela, com uma mangueira, em diversas partes do corpo, o menor Orlando José Moura da Silva, deixando-o todo negro.

Mas haverá no processo elementos que convençam da prática desses factos?

6 — Quanto ao facto que atrás se deixou referido sob a alínea a), teve-se o mesmo como apurado através das declarações da funcionária do Instituto Maria Rosa Afonso Barata Rodrigues, auxiliar de limpeza, a exercer funções de porteira, ouvida de fls. 492 a 496 do processo de inquérito.

Referiu esta declarante que «pensa que a ordem de os menores serem mantidos nas celas partiu sempre do Sr. Director ou do Sr. Educador, tendo, porém, conhecimento de que, e pelo menos duas vezes, o menor Basílio foi metido na cela, por duas vezes, por determinação uma das vezes pelo monitor José Manuel Capinha [...] e uma outra vez por determinação directa do Sr. Bogas, chefe da Secção Agrícola, em virtude de o referido menor ter assaltado a adega, dependência que pertence à área de serviço do referido Sr. Bogas».

Adiantou de seguida ter tido conhecimento de tais factos «em virtude de os dois funcionários terem pedido directamente à declarante, quando se encontrava de serviço à portaria, as chaves das celas para lá meterem o referido menor».

Trata-se, porém, de declarações, que não depoimento, isoladas, que, em confronto com outras declarações feitas no processo relativamente à mesma ocorrência e que não foram consideradas, não se afiguram com força suficiente para convencer do facto imputado ao ora recorrente.

Este, por seu lado, nas declarações que protestou a fl. 553 v.º, revelando ter conhecimento da existência de celas onde «eram metidos menores que houvessem cometido faltas graves», afirma nunca aí ter encerrado qualquer menor, designadamente o Basílio por este ter assaltado a adega ou qualquer outro motivo, parecendo-lhe até que, «se não está em erro, quando foi descoberto o assalto à adega, de onde retiraram diversas garrafas de vinho, bem como um ou garrafas de geropiga (*sic*), já não estavam em funcionamento as ditas celas, por a descoberta, e segundo pensa, ter sido feita após a visita daquele

membro do Governo»; relativamente a este menor, acrescentou até «que o referido menor Basílio esteve durante quase sempre cerca de dois anos e meio na Secção Agrícola, nunca criando problemas, embora por vezes denotasse sinais de ter ingerido bebidas alcoólicas, facto que era do domínio público».

Se estas declarações do arguido não são de molde a surpreender, apontando, porém, uma circunstância relativamente ao tempo do facto que lhe foi imputado que poderia excluir o fundamento da imputação e que, apesar disso, não foi esclarecida na instrução do processo com a necessária segurança, o mesmo não se diga quanto às afirmações produzidas pelo menor Basílio de quem seria de esperar cerrada confirmação da acusação, atenta a notória animosidade dos internados contra o pessoal do Instituto.

O dito menor, na verdade, refere nas suas declarações de fl. 417, completadas e fl. 424, que estava integrado na Secção Agrícola por que é responsável o Sr. Bogas, «de quem não tem razão de queixa, salvo um ou outro sopapo que ele lhe tenha dado, mas que acha merecidos em virtude de o declarante ser incorrecto para com ele, não vendo tal agressão como castigo severo, mas sim como uma repressão», acrescentando ter até já prestado a esse funcionário a sua actividade em seus trabalhos particulares, que lhe remunerou com almoço e dinheiro; e, quanto aos internamentos em cela que sofreu, em número de quatro, ou por se ter evadido do Instituto ou por ter «snifado» cola ou diluentes, praticando então distúrbios no Instituto (não por factos relacionados com o assalto à adega), não identifica o ora recorrente como sendo o funcionário que de qualquer dessas vezes ali o encerrou.

Um outro menor, por seu lado, Osvaldo Barbosa Duarte, ouvido a fls. 244 e seguintes, referiu, a fl. 247 v.º: «no fim-de-semana de 10 e 11 de Junho, um ou dois menores assaltaram a adega. Quem os castigou não foi o director nem o educador, mas sim o Sr. Bogas. O castigo que foi aplicado foram umas reguadas e mandá-los juntar e levar o feno para um tractor. O declarante estranhou que tivesse sido este funcionário a aplicar o castigo. Até parece que não há director nem educador. Os menores que foram castigados foram o Basílio, o Nuno Fernando e o Cláudio Mirassol».

Face à colisão frontal destas declarações, estaria indicada uma acção entre os quatro declarantes, que o instrutor do processo não efectuou (apenas veio a confrontar o arguido com a funcionária Rosa, sem resultado), e que talvez pudesse levar a concluir de que lado estaria a verdade, não sendo então lícito dar às declarações da Maria Rosa todo o relevo, fazendo tábua-rasa das restantes.

Nestas circunstâncias, de tais elementos instrutórios não se pode concluir que o arguido, ora recorrente, tenha alguma vez encerrado em cela o menor Basílio, por sua iniciativa ou por determinação superior, quer pela sua intervenção no assalto à adega do Instituto — que se não apurou se foi conhecido antes ou depois do encerramento definitivo das celas, como o arguido aventou e para o qual se referiu outro castigo — quer por qualquer outro motivo.

Há, assim, erro nos pressupostos de facto quanto à primeira infracção imputada ao ora recorrente.

7 — O segundo facto imputado ao ora recorrente, e que determinou a aplicação da pena cominada no acto recorrido, foi o de ter espancado na cela, com uma mangueira, o menor Orlando José Moura da Silva, deixando-o todo negro.

Este facto é, na sua nudez e seja qual for o sistema reeducativo de que seja expressão, disciplinarmente punível, mesmo na medida em que constitua castigo infligido ao menor, atenta a violência desse castigo não permitida pelo artigo 102.º, n.º 2, da Organização Tutelar de Menores, regra que o arguido não podia ignorar, sob pena de violação do seu dever de zelo.

Mas haverá no processo disciplinar, integrado pelo de inquérito, elementos que suficientemente convençam de que o arguido os praticou?

No relatório final do instrutor do processo tem-se como apurado esse facto através das declarações dos menores internados Amílcar José Pereira da Cruz e João Fernando Cardoso dos Santos, bem como do funcionário José Agostinho Vicente e da assistente social Maria de Lurdes Tavares Gonçalves Lindeza, a fls. 127 v.º, 332 v.º, 159 e 561 v.º do citado processo.

Disse o primeiro que «recorda-se de, no ano passado [1988], em data que não pode precisar, antes ou depois da Páscoa, o menor Orlando ter apanhado uma bebedeira e, por esta facto, ter sido metido na cela. Talvez por ter sido mal-educado para o Sr. Bogas, este foi à cela onde o menor se encontrava e, com o cinto, castigou o referido menor, dando-lhe muitas cinturadas, o que originou que o mesmo ficasse com o corpo todo negro».

Disse, por seu turno, o segundo: «Outro dado de que se recorda foi o que sucedeu com o Orlando, já no decorrer deste ano [1989]. Este menor terá dito qualquer coisa ao Sr. Bogas que este não gostou, quando se encontrava na horta. O Orlando encontrava-se embriagado e por essa razão foi castigado com a detenção na cela, não sabendo o declarante se foi o Sr. Director ou Sr. Educador quem ordenou a detenção. No dia seguinte, estando o Orlando ainda detido, o Sr. Bogas foi à cela e, dentro dela, bateu no referido menor, dando-lhe várias pancadas com uma mangueira, do que resultou ter ficado com marcas nas costas e nas pernas».

Em reforço destas declarações estão também as dos funcionários José Agostinho e Maria de Lurdes.

Refere aquele: «Igualmente tem conhecimento, através de um seu colega, de que, já no decorrer do corrente ano [1989], o técnico agrícola Sr. Bogas pediu a chave da cela onde se encontrava um menor detido e, dentro dela, agrediu o referido menor, não sabendo o declarante como se processou tal agressão, nem o motivo da mesma. Sabe é que o referido menor tinha conseguido evitar que o dito técnico o castigasse, mas este, para se vingar, aproveitou-se do facto de o menor estar preso na cela para então o castigar. O declarante não sabe se o menor foi detido na cela por ter fugido ou por o dito funcionário se ter queixado ao director por comportamento incorrecto do mesmo.»

Finalmente, a assistente social Maria de Lurdes afirma «que também ouviu dizer que o Sr. Bogas, chefe da Secção Agrícola, em dia e hora, que não pode precisar, foi a uma cela onde se encontrava o menor Orlando, que tinha sido lá retido por ter sido incorrecto para aquele funcionário, onde também o espancou».

Por último, em conjugação com a prova já aludida, existe a própria confissão do arguido, constante do auto de declarações de fls. 82 a 83 do processo disciplinar: «continua a reafirmar que apenas deu uma bofetada ao menor Orlando».

Todos estes elementos probatórios convencem da prática do facto constante da referenciada alínea b) que lhe foi imputada, não me recendo nesta parte qualquer censura o acto recorrido, pelo que e quanto a esta infracção não padece de erro nos seus pressupostos de facto, im procedendo por isso neste particular as conclusões do recurso.

8 — Nestes termos e tudo considerando, acorda-se em dar provimento ao recurso e anula-se o despacho de 5 de Junho de 1991, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça.

Não são devidas custas.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator, por vencimento) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Rui Vieira Miller Simões* (vencido, conforme declaração junta em anexo). — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Declaração de voto

Votei o provimento do recurso, conforme o projecto de acórdão que apresentei, com a anulação do acto recorrido por erro nos pressupostos quanto às duas infracções por que o recorrente celular foi acusado, a saber:

a) Ter punido com o internamento celular o menor Basílio de Jesus Cunha;

b) Ter espancado, na cela, com uma mangueira, em diversas partes do corpo, o menor Orlando José Moura da Silva, deixando-o todo negro.

Isto pelas seguintes razões:

Quanto ao facto que se acabou de referir sob a alínea a), teve-se o mesmo apurado no processo disciplinar através das declarações da funcionária do Instituto Maria Rosa Afonso Barata Rodrigues, auxiliar de limpeza, a exercer funções de porteira, ouvida de fls. 492 a 496 do processo de inquérito.

Referiu esta declarante que «pensa que a ordem de os menores serem metidos nas celas partiu sempre do Sr. Director ou Sr. Educador, tendo, porém, conhecimento de que, e pelo menos duas vezes, o menor Basílio foi metido na cela, por duas vezes, por determinação uma das vezes pelo monitor José Manuel Capinha [...] e uma outra vez por determinação directa do Sr. Bogas, chefe da Secção Agrícola, em virtude de o referido menor ter assaltado a adega, dependência que pertence à área de serviço do referido Sr. Bogas».

Adiantou de seguida ter tido conhecimento de tais factos «em virtude de os dois funcionários terem pedido directamente à declarante, e quando se encontrava de serviço à portaria, as chaves das celas para lá meterem o referido menor».

Trata-se, porém, de declarações, que não de depoimento, isoladas que, em confronto com outras declarações feitas no processo relativamente à mesma ocorrência e que não foram consideradas, não se afiguram com força suficiente para convencer do facto imputado ao ora recorrente.

Este, por seu lado, nas declarações que prestou a fl. 553 v.º, revelando ter conhecimento da existência de celas onde «eram metidos menores que houvessem cometido faltas graves», afirma nunca aí ter encerrado qualquer menor, designadamente o Basílio por este ter assaltado a adega ou qualquer outro motivo, parecendo-lhe até que,

«se não está em erro, quando foi descoberto o assalto à adega do Instituto, de onde retiraram diversas garrafas de vinho, bem um ou garrafas de geropiga (*sic*), já não estavam em funcionamento as ditas celas, por a descoberta, segundo pensa, ter sido após a visita daquele membro do Governo»; relativamente a este menor, acrescentou até «que o referido menor Basílio esteve durante quase sempre cerca de dois anos e meio na Secção Agrícola, nunca criando problemas, embora por vezes denotasse sinais de ter ingerido bebidas alcoólicas, facto que era do domínio público».

Se estas declarações do arguido não são de molde a surpreender, apontando, porém, uma circunstância relativamente ao tempo do facto que lhe foi imputado que poderia excluir o fundamento da imputação e que, apesar disso, não foi esclarecida na instrução do processo com a necessária segurança, o mesmo não se diga quanto às afirmações produzidas pelo menor Basílio de quem seria de esperar cerrada confirmação da acusação, atenta a notória animosidade dos internados contra o pessoal do Instituto.

O dito menor, na verdade, refere nas suas declarações de fl. 417, completadas a fl. 424, que estava integrado na Secção Agrícola por que é responsável o Sr. Bogas, «de quem não tem razão de queixa, salvo um outro sopapo que ele lhe tenha dado, mas que acha merecidos em virtude de o declarante ser incorrecto para com ele, não vendo tal agressão como um castigo severo, mas sim como uma repreensão», acrescentando ter até já prestado a esse funcionário a sua actividade em seus trabalhos particulares, que lhe renumerou com o almoço e dinheiro; e, quanto aos internamentos em cela que sofreu, em número de quatro, ou por se ter evadido do Instituto ou por ter «snifado» cola ou diluentes, praticando então distúrbios no Instituto (não por factos relacionados com o assalto à adega), não identifica o ora recorrente como sendo o funcionário que de qualquer dessas vezes ali o encerrou.

Um outro menor, por seu lado, Osvaldo Barbosa Duarte, ouvido a fls. 244 e seguintes, referiu, a fl. 247 v.º: «no fim-de-semana de 10 e 11 e Junho, um ou dois menores assaltaram a adega.

Quem os castigou não foi o director nem o educador, mas sim o Sr. Bogas. O castigo que foi aplicado foram umas réguas e mandá-los juntar e levar o feno para um tractor. O declarante estranhou que tivesse sido este funcionário a aplicar o castigo.

Até parece que não há director nem educador. Os menores que foram castigados foram o Basílio, o Nuno Fernando e o Cláudio Mirasol.

Face à colisão frontal destas declarações, estaria indicada uma acação entre os quatro declarantes, que o instrutor do processo não efectuou (apenas veio a confrontar o arguido com a funcionária Rosa, sem resultado), e que talvez pudesse levar a concluir de que lado estaria a verdade, não sendo então lícito dar às declarações da Maria Rosa todo o relevo, fazendo tábua-rasa das restantes.

Nestas circunstâncias, de tais elementos instrutórios não se pode concluir que o arguido, ora recorrente, tenha alguma vez encerrado em cela o menor Basílio, por sua iniciativa ou por determinação superior, quer por sua intervenção no assalto à adega do Instituto — que se não apurou se foi conhecido antes ou depois do encerramento definitivo das celas como o arguido aventou e para o qual se referiu outro castigo — quer por qualquer outro motivo.

Quanto ao segundo facto imputado ao ora recorrente, e que determinou também a aplicação da pena cominada no acto recorrido, foi, como já deixei referido, o de ter espancado na cela, com uma mangueira, o menor Orlando José Moura da Silva, deixando-o todo negro.

Este facto é, na sua objectividade, disciplinarmente punível, mesmo na medida em que constitua castigo infligido ao menor, atenta a violência desse castigo não permitida pelo artigo 102.º, n.º 2, da Organização Tutelar de Menores, regra que o arguido não podia ignorar, sob pena de violação do seu dever de zelo.

Mas tenho como seguro não haver no processo disciplinar, integrado pelo inquérito, elementos que convençam de que o arguido o praticou.

No relatório final do instrutor do processo tem-se como apurado esse facto através das declarações dos menores internados Amílcar José Pereira da Cruz e João Fernando Cardoso dos Santos, bem como do funcionário José Agostinho Vicente e da assistente social Maria de Lurdes Tavares Gonçalves Lindeza, a fls. 127 v.º, 322 v.º, 159 e 561 v.º do citado processo.

Disse o primeiro que «recorda-se de, no ano passado [1988], em data que não pode precisar, antes ou depois da Páscoa, o menor Orlando ter apanhado uma bebedeira e, por este facto, ter sido metido na cela. Talvez por ter sido mal-educado para o Sr. Bogas, este foi à cela onde o menor se encontrava e, com o cinto, castigou o referido menor, dando-lhe muitas cinturadas, o que originou que o mesmo ficasse com o corpo todo negro».

Disse, por seu turno, o segundo: «Outro caso de que se recorda foi o que sucedeu com o Orlando, já no decorrer deste ano [1989]. Este menor terá dito qualquer coisa ao Sr. Bogas que este não gostou, quando se encontrava na horta. O Orlando encontrava-se embriagado e por essa razão foi castigado com a detenção na cela, não sabendo o declarante se foi o Sr. Director ou Sr. Educador quem ordenou a detenção. No dia seguinte, estando o Orlando ainda detido, o Sr. Bogas foi à cela e, dentro dela, bateu no referido menor, dando-lhe várias pancadas com uma mangueira, do que resultou ter ficado com marcas nas costas e nas pernas.»

Para além da reserva que merecem, atenta a sua proveniência — menores internados no Instituto, animosos contra os respectivos funcionários a que estão sujeitos e transpondo para o meio em que se encontram a hostilidade própria da marginalidade de que se procura desviá-los —, essas declarações não só divergem em pontos fundamentais — a data da ocorrência do facto (1988 ou 1989) e o instrumento da agressão (cinto ou mangueira) — como também são inteiramente omissas quanto à razão de ciência — e seria importante conhecer como souberam de um facto que se diz ocorrido num recinto fechado —, fazendo, por outro lado, derivar a causa directa da agressão de mera hipótese: o menor «*ter sido* mal-educado para o Sr. Bogas» (o Amílcar) ou «este menor *terá dito* qualquer coisa ao Sr. Bogas que este não gostou» (o João Fernando).

Em reforço destas declarações não acodem as dos funcionários José Agostinho e Maria de Lurdes.

Refere aquele: «Igualmente tem conhecimento, através de um seu colega, de que, já no decorrer do corrente ano [1989], o técnico agrícola Sr. Bogas pediu a chave da cela onde se encontrava um menor detido e, dentro dela, agrediu o referido menor, não sabendo o declarante como se processou tal agressão, nem o motivo da mesma. Sabe é

que o referido menor tinha conseguido evitar que o dito técnico o castigasse, mas este, para se vingar, aproveitou-se do facto de o menor estar preso na cela para então o castigar. O declarante não sabe se o menor foi detido na cela por ter fugido ou por o dito funcionário se ter queixado ao director por comportamento incorrecto do mesmo.»

Esta narração, que aponta como razão de ciência informação de um colega que todavia não se identificou nem procurou identificar para efectivo controlo do que foi dito, e que não só não identifica também o menor como nada esclarece sobre as causas e as circunstâncias da ocorrência, tornando, pelo menos, temerária a afirmação que faz do propósito vingativo do «agressor», tem, por isso, de ser tomada com todas as reservas.

Finalmente, a assistente social Maria de Lurdes limita-se a afirmar «que também ouviu dizer que o Sr. Bogas, chefe da Secção Agrícola, em dia e hora, que não pode precisar, foi a uma cela onde se encontrava o menor Orlando, que tinha sido lá metido por ter sido incorrecto para aquele funcionário, onde também o espancou».

Como reprodução de um simples ouvir dizer — que, por força da missão que diz lhe assistir de «acompanhar os menores internados no Instituto», deveria ter levado a declarante a procurar esclarecer devidamente o sucedido para, sendo caso disso, intervir e prestar a sua assistência ou tomar adequada medida —, estas declarações mais não valem do que qualquer rumor, incusceptível, como tal, de levar à convicção da prática do facto rumorejado.

Vê-se, então, como a conjugação e a análise crítica dos elementos probatórios em que assentou a condenação do arguido, ora recorrente, na parte em referência, não permite concluir, com a segurança necessária para tanto, que esse arguido tenha efectivamente praticado o facto que lhe foi imputado. Tanto mais quanto é certo que sobre a matéria nem sequer foi ouvido o menor Orlando — não se justificando que a ausência deste do Instituto dispensasse diligências no sentido da sua audição — como também o não foi o arguido, ora recorrente, designadamente nas suas declarações de fls. 116 e seguintes e 553 e seguintes, estas tomadas quando já havia nos autos as referências à sua conduta sobre o menor Orlando feitas pelos três primeiros declarantes atrás referidos. Só quando ouvido sobre a matéria da nota de culpa, na fase da defesa, portanto (fl. 82 do processo disciplinar), o arguido confessa ter dado uma bofetada ao menor por este lhe ter chamado «corno» e «filho da puta», o que, a ser exacto, daria configuração inteiramente diferente à sua conduta, porventura a ponto de a justificar. — *Rui Vieira Miller Simões.*

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Inspecção-Geral de Jogos. Carreira técnica superior com regime especial.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A Inspecção-Geral de Jogos é um serviço público de fiscalização, integrado no Ministério do Comércio e Turismo, que, pelas suas atribuições e competências e estruturação das suas carreiras de pessoal, se insere numa carreira técnica superior com regime especial, sujeita obrigatoriamente à nova estrutura do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho.*
- 2 — *Assim, o regime de pessoal da sua carreira técnica superior que revela, em primeira linha, é o constante na sua lei orgânica e, depois, o prescrito na lei geral.*
- 3 — *Um inspector de 2.ª classe que tenha sido provido na Inspecção-Geral de Jogos, em comissão de serviço, pelo período de três anos, ao abrigo dos artigos 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro — que era a lei orgânica ao tempo em vigor —, pode ser exonerado do lugar se no fim daquele período probatório não tiver revelado aptidão para o lugar.*
- 4 — *O provimento na situação referida no n.º 3 não pode converter-se, independentemente de quaisquer formalidades, na situação de nomeação definitiva ao abrigo do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que não é aplicável à carreira técnica superior.*
- 5 — *Este normativo legal visou solucionar situações irregulares de relações de emprego público, que exigiam uma resolução no fim do termo probatório que efectivamente não foi tomada, e não as situações de regime probatório legalmente definidas.*

Recurso n.º 30 883, em que são recorrente Maria de Fátima Bento Botas e recorrido o inspector-geral de Jogos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nuno Salgado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — *Maria de Fátima Bento Botas, divorciada, residente na Avenida de Chaby Pinheiro, lote B-2.2, 5.º, C, Amadora, interpôs, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, recurso contencioso de anulação do despacho do inspector-geral de Jogos de 7 de Março de 1991, que a exonerou do cargo de inspectora de jogos de 2.ª classe da carreira técnica superior da Inspecção-Geral de Jogos.*

E isto, em suma, porque, por despacho da mesma entidade de 26 de Fevereiro de 1988, foi nomeada, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro, e em comissão de serviço, pelo período de três anos, inspectora de jogos de 2.ª classe do quadro de pessoal técnico daquela Inspecção-Geral, funções que, a partir daquela data, exerceu ininterruptamente.

Porém, por força do disposto no artigo 35.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e uma vez que, à data da entrada em vigor deste diploma legal, se encontrava nomeada, em comissão de serviço, há mais de um ano, tal nomeação deveria converter-se imediatamente em nomeação definitiva, pelo que o acto recorrido, exonerando-a, por não revelar aptidão para o lugar, enferma de vício de violação de lei, que o inquina e fere de anulabilidade.

2 — Respondeu a entidade recorrida, invocando, por um lado, a excepção da ilegitimidade activa da recorrente, por esta ter aceiteado o acto recorrido, e, por outro, pugnando pela validade do mesmo acto, por este não enfermar de qualquer vício.

3 — O M.^{mo} Juiz daquele Tribunal declarou improcedente a excepção da ilegitimidade activa da recorrente e, conhecendo de fundo, negou provimento ao recurso, por entender, substancialmente, que o despacho recorrido não enfermava de qualquer vício de violação de lei, já que o disposto no artigo 35.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, não é aplicável ao caso da nomeação da recorrente, uma vez que, naquele dispositivo legal, «o legislador apenas visou solucionar certas situações irregulares, como sejam as relações de emprego público, que exigiam uma resolução no termo do período probatório (cf. o artigo 7.º, n.º 3, do mesmo diploma, em que tal período era de um ano), a qual efectivamente não foi tomada. Trata-se de dar solução a situações de ‘raiz irregular’, criadas por falta de decisão oportuna da Administração».

Ora, a situação da recorrente é completamente diferente, uma vez que nada tem de irregular.

Com efeito, aquela foi nomeada inspectora de jogos de 2.ª classe ao abrigo do artigo 11.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro, em comissão de serviço, pelo período de três anos, findos os quais era provida definitivamente, se tivesse revelado aptidão para o lugar, ou exonerada, com a regressão ao serviço de origem, no caso contrário, sendo esta última solução que se verificou através do despacho recorrido, que foi proferido em tempo, já que foi proferido em 9 de Março de 1991.

4 — Inconformada com tal decisão, veio a recorrente dela interpor recurso para este Tribunal, no qual formula as seguintes conclusões:

«A) A sentença recorrida não aplicou ao caso em apreço o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro;

B) Não tirou qualquer conclusão do facto de o acto ter sido praticado e só ter sido notificado à recorrente um mês após a sua prática;

C) Parte de falso princípio de que a Inspeção-Geral de Jogos tem estatuto especial;

D) Tal estatuto permitiria que o período probatório fosse de três anos;

E) O Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, não visa resolver situações irregulares, como entendeu a sentença recorrida;

F) Visa, sim, consagrar o regime jurídico da relação de emprego na Administração Pública e, obviamente, resolver situações irregulares;

G) É manifesto que o legislador pretendeu disciplinar a relação jurídica de emprego na Administração Pública, e tão-só;

H) Tal intenção tem de ter desde logo como consequência que as situações não excepcionais se possam reger pelas disposições daquele diploma;

I) O caso em apreço tinha de ser subsumido nos seus preceitos;

J) Assim, o período probatório passaria a ser de um ano e, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 427/89, a recorrente, nos termos conjugados dos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º, devia ter sido ‘considerada, independentemente de quaisquer formalidades, na situação de nomeação definitiva’;

L) Acresce que a recorrente tomou posse ao abrigo do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 450/82, que previa um período probatório de três anos;

M) Este diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 184/88, de 25 de Maio, onde nada se previa relativamente ao período probatório no que se refere a pessoal já vinculado à função pública, o que implica a admissibilidade de um regime geral;

N) Assim sendo, também por aqui já a nomeação se havia convertido em definitiva, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro;

O) Mas se assim se não entendesse, a recorrente fez três anos e um mês em exercício efectivo de funções;

P) Ao perfazer o terceiro ano, a sua nomeação converteu-se em definitiva;

Q) Não se pode alegar que a prática de um acto anterior aos três anos, mas que a Administração guardou para si e só introduziu na ordem jurídica um mês depois, tenha a virtualidade de destruir aquilo que o legislador pretendeu que o próprio tempo fizesse e que, no caso, já havia feito;

R) Termina pedido a anulação da sentença recorrida e a sua substituição por outra que dê provimento ao recurso».

5 — Contra-alegou a recorrida, aduzindo as conclusões seguintes:

«A) A recorrente foi nomeada, em comissão de serviço, inspectora de jogos de 2.ª classe do quadro de pessoal técnico superior da Inspeção-Geral de Jogos, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 11.º e n.º 1, alínea *e*), do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro;

B) O período de três anos, previsto no n.º 1 do artigo 11.º do citado Decreto-Lei n.º 450/82, tem claramente natureza probatória, como resulta das alíneas *a*) e *b*) do n.º 2 do mesmo artigo;

C) Além disso, o n.º 5 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na redacção dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, estabelece que o disposto nos artigos 6.º, 7.º e 35.º daquele diploma ‘não prejudica os períodos probatórios de duração superior a um ano fixados em leis especiais, aplicando-lhes a disciplina daqueles preceitos com as necessárias adaptações’;

D) Nos termos do artigo 5.º do citado Decreto-Lei n.º 407/91, o disposto no seu artigo 1.º ‘produz efeitos reportados à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 427/89’;

E) Assim, tendo o provimento da recorrente sido feito, em comissão de serviço, ao abrigo e durante a vigência do Decreto-Lei n.º 450/82, tal comissão só pode converter-se em nomeação definitiva decorridos que sejam três anos (duração do período probatório), salvo se, findo aquele período, a comissão de serviço for dada por finda — artigo 11.º, n.º 2, alíneas *a*) e *b*), do Decreto-Lei n.º 450/82;

F) O despacho que deu por finda a comissão de serviço da recorrente foi preferido em 7 de Março de 1991, ou seja, dentro do prazo legalmente estabelecido;

G) O despacho recorrido consubstancia um acto administrativo verticalmente definitivo que, por critério, produziu efeitos jurídicos imediatos quanto à situação jurídica da recorrente;

H) A publicidade ou notificação são mero requisito de eficácia externa;

J) O acto recorrido é, pois, legal, foi produzido em tempo e não violou o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, nem fez errada aplicação do direito;

J) Ao decidir como decidiu, o M.^{mo} Juiz *a quo* decidiu bem e fez correcta aplicação da lei. Aliás, o parecer da Direcção-Geral da Administração Pública, junto aos autos, só confirma isso mesmo;

L) Termina, pedindo que seja negado provimento ao recurso, mantendo-se a sentença recorrida.»

6 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu o parecer de fls. 85 a 86 dos autos, que aqui se dá por reproduzido, no qual expressa a opinião de que o recurso merece provimento, aduzindo, em suma, que à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 427/89 — que veio definir em novos moldes a disciplina da relação jurídica de emprego na Administração Pública — a recorrente se encontrava provida, em comissão de serviço, como inspectora de 2.^a classe, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro, diploma que ao tempo estabelecia a orgânica, atribuições e competências da Inspeção-Geral de Jogos.

Assim, se não fora o artigo 35.º, n.º 2, do citado Decreto-Lei n.º 427/89, este, em princípio, não se aplicava à relação jurídica de emprego público que a recorrente mantinha com a Inspeção-Geral de Jogos, por virtude da aplicação prospectiva da lei nova (artigo 12.º do Código Civil).

Todavia, como a recorrente, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 427/89, se encontrava provida em comissão de serviço há mais de um ano, viu, por força daquele dispositivo legal, o vínculo que a ligava à Inspeção-Geral de Jogos *convertido em definitivo*.

É certo que — segundo ainda aduziu — o Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, introduziu nova redacção no citado artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 427/89, aditando-lhe um n.º 5 (trata-se de um manifesto lapso do parecer, no qual, com certeza, se quis referir ao novo n.º 5 do artigo 44.º introduzido neste último diploma legal, tanto mais que a redacção do artigo 35.º não foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 407/91), no qual o tempo anterior já decorrido das comissões de serviço passou a não revelar para a conversão dos provimentos respectivos em definitivos. Trata-se, todavia, de um diploma nessa parte inovador e, porque posterior à prolação do despacho contenciosamente impugnado, irrelevante para integrar o bloco de legalidade à sombra do qual pode ser judicialmente sindicado.

7 — Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

8 — A matéria relevante que tem de se considerar provada nos autos é a seguinte:

A) Por despacho do Secretário de Estado do Turismo de 7 de Janeiro de 1988, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 8 de Março de 1988 (onde se refere, por lapso, a data de 27 de Novembro de 1987), foi a ora recorrente, à data técnica superior de 2.^a classe do quadro dos serviços centrais da Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores, nomeada, em comissão de serviço, inspectora de jogos de 2.^a classe do quadro de pessoal técnico superior da Inspeção-Geral de Jogos (documentos de fls. 12, 46 e 47 dos autos);

B) A recorrente tomou posse do referido cargo em 9 de Março de 1988 e a sua nomeação foi efectuada ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 11.º e n.º 1, alínea e), do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro (documento de fl. 48);

C) Por despacho de 7 de Março de 1991, do inspector-geral de Jogos, publicado no *Diário da República*, n.º 81, de 8 de Abril de 1991, a recorrente foi exonerada do cargo de inspectora de jogos de 2.^a classe da carreira técnica superior da Inspeção-Geral de Jogos para que havia sido nomeada, em comissão de serviço, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro (documento de fls. 13 e 14);

D) O referido despacho de 7 de Março de 1991, do inspector-geral de Jogos, que consta de fls. 8 a 11 dos autos e aqui se dá por reproduzido, considerou o serviço prestado pela recorrente, naquele organismo, desde a data da sua posse, como *não satisfatório*, com fundamento, além da falta de classificação de serviço adequada [artigo 4.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 44/83, de 1 de Junho], nas condutas antes referenciadas no teor do despacho, às quais acrescenta mais as seguintes, que se transcrevem:

«[...]

a) O não cumprimento oportuno de notificações para pagamento de multas e ou reposição de importâncias indevidamente processadas, relacionadas com o serviço, que originaram execuções fiscais e penhora de vencimentos (documento n.º 6, junto a fl. 17 do processo instrutor);

b) Subtracção a responsabilidades, com imputação de culpas a terceiros sobre multas aplicadas pela Polícia de Segurança Pública e ocorridas com viaturas oficiais (documento n.º 6);

c) A instauração de dois processos disciplinares (documento n.º 4 junto de fls. 9 a 11 do processo instrutor);

d) A indisponibilidade da funcionária, por razões psicológicas por ela declaradas e comprovadas clinicamente, para viajar em avião ou barco, quando o serviço específico de inspeção de jogos assim o exigir para a zona de jogos do Funchal ou qualquer outra que venha a funcionar, como é o caso da de 'Porto Santo', já criada (documentos n.ºs 7, 8 e 9, juntos de fls. 18 a 20 do processo instrutor);

10 — Considero que a funcionária em apreciação, durante o período probatório de três anos, não revelou possuir a noção correcta do grau de responsabilidade, a dedicação e o interesse pelo serviço, que reputo indispensáveis, concluindo-se, assim, por uma inaptidão para o exercício do cargo de inspector de jogos.

11 — Neste termos, ao abrigo do n.º 10 do mapa II anexo ao Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, não converto em definitiva a nomeação em comissão de serviço reportada a 8 de Março de 1988, da inspectora de jogos de 2.^a classe licenciada Maria de Fátima Bento Botas, exonerando-a do respectivo cargo, sem embargo de a mesma poder nele permanecer até à devida publicação de exoneração no *Diário da República*.»;

E) O despacho de exoneração da recorrente foi-lhe notificado pessoalmente em 3 de Abril de 1991 (documento de fl. 7 dos autos e fl. 1 do processo instrutor).

9 — Fixada a matéria fáctica pertinente, vejamos agora o seu enquadramento jurídico.

9.1 — Como já atrás se deixou delineado, a questão fundamental que se suscita no presente recurso é a de saber se o acto ora impugnado violou o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, como pretende a recorrente e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, ou se à situação da nomeação desta como inspectora de jogos de 2.^a classe da Inspeção-Geral de Jogos feita, em comissão de serviço, pelo período

de três anos, ao abrigo dos artigos 11.º, n.º 1, e 12.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro, não tem aplicação a aquele primeiro normativo legal, como decidiu o M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, na sentença ora recorrida.

Cremos que a razão assiste a este último, conforme passaremos a demonstrar.

9.2 — Com efeito, analisando as atribuições e competências conferidas à Inspeção-Geral de Jogos, quer pelo artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro — com remissão para os Decretos-Leis n.ºs 36 889, de 29 de Maio de 1948, 585/70, de 26 de Novembro, e 295/74, de 29 de Junho —, quer pelos artigos 3.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 184/88, de 25 de Maio, que revogou aquele primeiro diploma legal e que constitui a actual lei orgânica daquela Inspeção-Geral, e ainda a estruturação das suas carreiras de pessoal (artigos 10.º e 12.º do citado Decreto-Lei n.º 450/82 e artigos 20.º e 24.º do actual Decreto-Lei n.º 284/88), verificamos que aquele organismo é um serviço público de fiscalização e de investigação, em matéria de jogo, integrado no Ministério do Comércio e Turismo, cujo pessoal técnico superior se insere numa carreira técnica superior com regime especial, que é precisamente a carreira técnica superior de inspeção (artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 184/88), cujo regime jurídico é estabelecido, em primeira linha, pela lei orgânica da Inspeção-Geral de Jogos.

Este regime especial era-lhe reconhecido, em primeiro lugar, pelo artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, em vigor ao tempo em que foi publicado o Decreto-Lei n.º 450/82, depois, pelo artigo 14.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, e posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, que veio reestruturar especificamente as carreiras técnica superior e técnica, no âmbito da Administração Pública.

Este último diploma legal veio a prescrever no seu artigo 2.º:

«1 — Todas as carreiras de regime geral integradas no grupo de pessoal técnico superior que possuam estrutura idêntica à fixada no Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, para a carreira técnica superior, e bem assim as que, integradas naquele grupo e independentemente das suas especificidades, tenham sido abrangidas por aquele diploma, passam a ter a estrutura constante do mapa 1 anexo ao presente diploma, de que faz parte integrante, desde que obedeçam aos requisitos habilitacionais de ingresso.

[...]

4 — Estrutura constante dos mesmos mapas é aplicável, mediante decreto-lei e com as necessárias adaptações, às carreiras de inspeção que se integrem nos grupos de pessoal técnico superior e técnico.»

Do exposto, poderemos desde já concluir que todas as carreiras de inspeção cujo pessoal técnico superior esteja estruturado de harmonia com o Decreto-Lei n.º 248/85, como é o caso da Inspeção-Geral de Jogos e da maioria dos serviços de inspeção da nossa Administração Pública, estão integradas na carreira técnica superior com regime especial e sujeitas obrigatoriamente à nova estrutura do Decreto-Lei n.º 265/88, que terá de ser efectuada mediante decreto-lei.

Esta qualificação, porém, nada tem que ver com aquela outra — que a recorrente parece confundir nas suas alegações — que, para fins de estabelecimento das escalas indiciárias para a remuneração base da função pública, o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, veio a consagrar no seu artigo 16.º para os chamados *corpos especiais*,

nos quais, de todas as inspecções da Administração Pública, apenas foi integrada na Inspeção-Geral de Finanças como inspecção de alto nível.

E a prova de que assim é resulta daquele próprio normativo, ao prescrever:

«1 — A estrutura das remunerações base da função pública integra:

- a) Escala indiciária para as carreiras de regime geral e para as carreiras de regime especial;
- b) Escala indiciária para os cargos dirigentes da função pública;
- c) Escalas indiciárias para os corpos especiais.»

No n.º 2 deste dispositivo legal são indicadas as carreiras que integram os corpos especiais, nos quais não se contam as inspecções.

E o n.º 3 preceitua:

«Ser criado um corpo especial para a inspeção de alto nível, cujo âmbito de actuação abranja as entidades do sector público administrativo e empresarial e do sector privado.»

Não obstante a Inspeção-Geral de Jogos não estar abrangida, como já referimos, na inspeção de alto nível e, consequentemente, nos corpos especiais, não deixa, por isso, de estar integrada na carreira técnica superior com regime especial, como já atrás deixámos explicitado, pelo que o seu regime jurídico se deverá ir buscar, em primeiro lugar, à sua lei orgânica, como lei especial, e só depois à lei geral, que regula a carreira técnica superior na Administração Pública.

Ora, o Decreto-Lei n.º 450/82, que foi a lei orgânica da Inspeção-Geral de Jogos, bom base na qual a ora recorrente foi admitida como inspectora de 2.ª classe, prescreve, no seu artigo 11.º, que o provimento do pessoal técnico superior será efectuado por nomeação provisória ou em comissão de serviço pelo período de três anos e que, findo o prazo referido, ou será provido definitivamente, se tiver revelado aptidão para o lugar, ou exonerado ou com regresso ao serviço de origem, conforme se trate de nomeação provisória ou de comissão de serviço, se não tiver revelado aptidão para o lugar.

Assim, o regime que revela, no caso ora em análise, é o regime da lei orgânica da Inspeção-Geral de Jogos e, nos casos em que esta for omissa, o prescrito na lei geral.

Independentemente do regime probatório fixado na lei orgânica da Inspeção-Geral de Jogos, em vigor ao tempo em que a recorrente foi admitida, sujeito a juízo valorativo de aptidão do candidato para o lugar a prover, já o Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, que fixava os princípios gerais de recrutamento e selecção de pessoal na função pública antes do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, prescrevia no n.º 4 do seu artigo 31.º:

«Independentemente do método de selecção utilizado no concurso, mas sem se substituírem a este, poderão as leis orgânicas dos serviços prever a existência de estágios probatórios, condicionadores do provimento definitivo.»

Por sua vez, o diploma legal actualmente em vigor sobre a mesma matéria, ou seja, o citado Decreto-Lei n.º 498/88, prescreve no n.º 9 do seu artigo 26.º:

«Sem prejuízo dos métodos de selecção mencionados no n.º 1, o provimento definitivo pode ser, por lei, condicionado à frequência de estágio probatório quando se trate de lugares de ingresso ou se verifique mudança de carreira.»

O já citado Decreto-Lei n.º 265/88, que, como referimos, estabeleceu o regime da reestruturação da carreira técnica superior — embora publicado já depois de a recorrente ter sido admitida em comissão de serviço, mas antes de ter findo o prazo dessa comissão —, e cuja estrutura é obrigatoriamente aplicável, mediante decreto-lei e com as necessárias adaptações, às carreiras de inspecção, faz depender o recrutamento para a categoria de técnico superior de 2.ª classe da carreira técnica superior de entre licenciados aprovados em estágio, com classificação não inferior a *Bom* (14 valores) [*ibidem*, artigo 3.º n.º 1, alínea *d*)], determinado a duração desse estágio em período não inferior a um ano, a fixar no aviso de abertura do concurso [artigo 5.º, n.º 1, alínea *e*)].

E o n.º 7 deste último normativo legal preceitua ainda:

«O disposto no presente artigo não prejudica os estágios de duração superior a um ano fixados em legislação orgânica dos serviços para as carreiras abrangidas pelo presente diploma.»

Assim, sendo a carreira técnica superior da Inspeção-Geral de Jogos uma carreira técnica superior com regime geral especial, sujeita obrigatoriamente à nova estrutura do Decreto-Lei n.º 265/88, nada existe na lei, como vimos, que obste ao regime probatório de três anos, que foi fixado à ora recorrente, com revelação de aptidão para o lugar, como condicionante ao provimento definitivo do lugar de inspetora de 2.ª classe, que lhe foi fixado como base nos artigos 11.º, n.ºs 1 e 2, e 12.º, n.º 1, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 450/82, que era a lei orgânica da Inspeção-Geral de Jogos em vigor ao tempo da sua admissão naquele organismo, uma vez que o regime, em primeiro lugar aplicável, é aquela lei orgânica.

9.3 — É certo que, durante o referido regime probatório, a lei orgânica da Inspeção-Geral de Jogos, com base na qual a recorrente foi admitida, foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 184/88, de 25 de Maio, o qual, no seu artigo 21.º, sobre o assunto, preceitua:

«1 — O provimento do pessoal não vinculado à função pública será efectuado por nomeação provisória pelo período de um ano.

2 — Findo o prazo referido no número anterior, os funcionários serão:

a) Providos definitivamente, se tiverem revelado aptidão para o lugar;

b) Exonerados, se não tiverem revelado aptidão para o lugar.»

Estamos, assim, perante um problema de aplicação das leis no tempo.

Pois bem.

Conforme nos é ensinado pelo Prof. Freitas do Amaral (*Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, pp. 127 a 133) e resulta do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 30 215, e que aqui seguiremos de perto, no sistema de normas do direito administrativo, há a considerar três tipos de normas jurídicas, que são: as *normas orgânicas*, as *normas funcionais* e as *normas relacionais*.

São caracteristicamente administrativas as seguintes *normas relacionais*:

Normas que conferem poderes de autoridade à Administração Pública;

Normas que submetem a Administração a deveres, sujeições ou limitações especiais, impostas por motivos de interesse público; e

Normas que atribuem direitos subjectivos ou reconhecem interesses legítimos aos particulares face à Administração.

As normas relacionadas são, em suma, as que regulam as relações entre a Administração e os particulares no desempenho da actividade administrativa sob a égide do direito público.

Na prática exige-se para a aplicação destas normas relacionais de natureza substantiva a entrada em aplicação daquelas outras *normas funcionais*, nas quais se destacam as normas processuais ou de procedimento administrativo, ou seja, as que regulam o modo de agir específico da Administração Pública, estabelecendo processos de funcionamento, métodos de trabalho, tramitação a seguir, formalidades a cumprir, etc.

São, assim, o instrumento para impor as normas relacionais e que, na aplicação aos casos concretos, é possível separá-las destas últimas normas de direito material ou relacionais.

Os pressupostos do provimento do pessoal técnico superior da Inspeção-Geral de Jogos e os seus efeitos pertencem ao universo das normas relacionais ou materiais, assumindo, assim, esta natureza não só os artigos 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 450/82 como também o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 184/84, que revogou aquele primeiro diploma legal.

Ora, o regime da aplicação das leis no tempo é diferente, consoante se esteja perante normas de natureza funcional ou processual ou normas de natureza relacional ou material.

Assim, as normas processuais são de aplicação imediata, dado que o que está em causa é saber qual a formalidade a cumprir ou qual a entidade competente para a sua aplicação e, assim, é de convir que a solução preconizada pela nova lei é sempre a mais perfeita.

Já o mesmo se não poderá dizer quanto à aplicação no tempo das normas relacionais ou materiais de direito administrativo, pois que, aqui, por força do artigo 12.º do Código Civil, vigora o princípio da não retroactividade, ou seja, as normas jurídicas só valem, em princípio, para o futuro, pelo que a lei administrativa aplica-se apenas aos factos novos e efeitos deles decorrentes, isto é, aos factos e efeitos respectivamente verificados depois da entrada em vigor da nova lei (neste sentido, Prof. Afonso Queiró, in *Lições*, p. 520).

Deste modo, tendo a recorrente sido admitida como inspetora de jogos de 2.ª classe, ao abrigo do disposto nos artigos 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 450/82, é de acordo com os seus princípios que terão de ser avaliados os pressupostos do provimento do lugar para que foi admitida em comissão de serviço, e aqui, agora mais reforçadamente, uma vez que o regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 265/88, de 26 de Julho, na reestruturação da carreira técnica superior, à qual devem obediência as leis orgânicas das inspecções, veio introduzir o regime de aprovação em estágio, que não pode ter duração inferior a um ano, na admissão da base da carreira, sem prejuízo de duração superior a um ano fixado na legislação orgânica dos respectivos serviços [artigos 3.º, n.º 1, alínea *d*), e 5.º, n.ºs 1, alínea *e*), e 7].

9.4 — Por tudo o que até agora deixamos explicitado, poderemos desde já concluir, embora por fundamentos diferentes dos constantes na decisão recorrida, que os artigos 35.º, 6.º e 7.º, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, nunca podem ser aplicáveis à nomeação de pessoal da carreira técnica superior, designadamente ao da carreira técnica superior da Inspeção-Geral de Jogos, já que o provimento definitivo no lugar base de tal carreira está sempre condicionado a um regime probatório específico, que é a aprovação

em estágio, de duração não inferior a um ano — que, na situação concreta da recorrente, por força dos artigos 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 450/82, aqui ainda aplicável, é substituído por regime probatório de idêntica natureza, pelo período de três anos, no qual tenha revelado aptidão para o lugar —, cujo regime é pormenorizadamente disciplinado nos artigos 3.º, n.º 1, alínea *d*), e 5.º do Decreto-Lei n.º 265/88, sendo a frequência desse estágio feita em regime de *contrato além do quadro quadro*, no caso de indivíduos não vinculados à função pública, e em regime de *requisição*, nos restantes casos, na carecendo esta requisição de autorização do membro do Governo ou órgão executivo que superintende no serviço de origem [artigo 5.º, n.ºs 1, alínea *c*), e 4].

Enquanto o regime probatório e a sua frequência, fixados nos artigos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 427/89, têm uma disciplina diferente.

Com efeito, o artigo 6.º do aludido diploma legal faz uma distinção entre o regime probatório simples e o regime probatório com estágio.

Assim, no regime probatório simples, a nomeação no lugar de ingresso é *provisória* (n.º 1), excepto se o funcionário já estiver nomeado definitivamente em lugar de outra carreira, situação em que a nomeação é feita em comissão de serviço (n.º 4).

No regime probatório com a precedência de estágio temos a distinguir a nomeação com estágio inferior a um ano, por um lado, e igual ou superior a um ano, por outro. No primeiro caso, a nomeação é provisória até se completar o período de um ano, passando depois a definitiva, ou, então, em comissão de serviço se o funcionário já está nomeado definitivamente noutra carreira [n.ºs 6 e 3, alínea *a*)]. No segundo caso, a nomeação em lugar de ingresso é definitiva (n.º 5).

Assim sendo, o artigo 35.º, n.º 1, do referido diploma não é aplicável à recorrente, porque a sua nomeação para o regime probatório não era provisória, mas sim em comissão de serviço, por força da lei orgânica em vigor ao tempo da sua nomeação. E também lhe não é aplicável o n.º 2 do citado normativo, porque este remete para a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 7.º, e este, no seu n.º 2, prescreve que «a nomeação em comissão de serviço prevista na alínea *c*) do número anterior converte-se *automaticamente em nomeação definitiva, independentemente de quaisquer formalidades*, no termo do período probatório», o que não é o regime da carreira técnica superior, conforme resulta do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 265/88, e não era a situação da recorrente, visto que a sua nomeação estava condicionada à revelação de aptidão para o lugar e, por conseguinte, nunca poderia ser automática, conforme é a situação da citada alínea *c*).

Daí que tenhamos de concluir, mas agora com os mesmos fundamentos em que assente a decisão recorrida, que o artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 427/89 não visou solucionar situações como a da recorrente — técnica superior de regime especial —, legalmente definidas, mas sim, como norma transitória, situações irregulares de relações de emprego público que exigiam uma resolução no fim do termo probatório, e que efectivamente não foram tomadas.

A situação da recorrente era diferente, já que, como atrás referimos, foi nomeada ao abrigo dos artigos 11.º e 12.º, n.º 1, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 450/82, ao tempo em vigor, em comissão de serviço pelo período de três anos, findos os quais ou revelava aptidão para o lugar, e era provida definitivamente, ou não revelava aptidão para o lugar, e regressava ao serviço de origem, sendo esta última situação a definida pelo acto ora impugnado e confirmada na decisão recorrida.

Aliás, o provimento definitivo da recorrente, no lugar a prover, sem ter revelado aptidão para aquele lugar, seria um acto inválido, já que esta condição suspensiva não funcionava como mero requisito da eficácia do acto, mas sim como verdadeiro requisito da sua validade, uma vez que não foi nele introduzida facultativamente pela Administração, mas resulta, como vimos, directamente da lei, como elemento integrante do próprio acto (neste sentido, o conselheiro Dr. Payan Martins, in *Da Eficácia dos Actos Administrativos — Contencioso Administrativo*, Braga, 1986, pp. 119 e 120).

9.5 — Alega ainda a recorrente que a sentença recorrida não tirou qualquer conclusão do facto de o acto impugnado ter sido praticado e só ter sido notificado à recorrente um mês após a sua prática.

Cremos que, mais uma vez, a recorrente não tem razão no que alega.

Na verdade, o acto impugnado foi proferido pela entidade recorrida em 7 de Março de 1991, publicado no *Diário da República* em 8 de Abril de 1991 e notificado pessoalmente à recorrente em 3 de Abril de 1991. Porém, nele foi exarado expressamente que a exoneração do respectivo cargo era «sem embargo de a mesma poder nele permanecer até à devida publicação de exoneração no *Diário da República*.»

A falta de publicidade do acto, quando obrigatória, apenas afecta a sua eficácia e nunca a sua validade. Quer dizer, o acto é válido, só que não é oponível aos administrados, não podendo, portanto, produzir, em relação àqueles, quaisquer efeitos desfavoráveis antes da data em que a publicidade venha a ocorrer.

Foi, aliás, este regime que acabou por ser consagrado no Código do Procedimento Administrativo (artigo 130.º, n.º 2).

Assim sendo, e tendo sido expressamente salvaguardados os interesses da recorrente no acto impugnado, que só começou a produzir efeitos a partir da sua publicação no *Diário da República*, e tendo o acto impugnado sido proferido antes do término do regime probatório a que a recorrente estava legalmente sujeita, não havia quaisquer efeitos a tirar na sentença recorrida a favor daquela além dos que, efectivamente, foram extraídos de tal circunstância.

10 — Deste modo, e não se vislumbrando que a sentença recorrida tenha violado qualquer normativo legal, decide-se confirmar, embora parcialmente com fundamentos diversos dos invocados, aquela decisão e em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *Nuno da Silva Salgado* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *José Manuel de Moura Pires Machado*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Guarda fiscal. Aplicação do Regulamento de Disciplina Militar. Prescrição do procedimento disciplinar. Prazo para

apresentação da defesa. Prazos ordenadores ou indicativos. Conhecimento oficioso de inconstitucionalidades. Constitucionalidade da aplicação de pena de prisão em processo disciplinar a militares. Abuso de poder.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *É aplicável à Guarda Fiscal o Regulamento de Disciplina Militar (RDM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, cujo artigo 153.º, n.º 1, estabelece o prazo de prescrição de cinco anos.*
- 2 — *Já no domínio do Decreto-Lei n.º 46 969, de 23 de Abril de 1966 (Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal) se devia interpretar o artigo 101.º no sentido de abranger só os factos punidos disciplinarmente mas não penalmente, aplicando-se nesta última hipótese o prazo de prescrição do procedimento criminal, se mais longo.*
- 3 — *Não viola o artigo 90.º, n.º 3, do RDM a concessão ao arguido de um prazo de cinco dias para apresentar a sua defesa.*
- 4 — *Ele podia aliás pedir prorrogação do prazo, se necessitasse, visto que é meramente ordenador o prazo do artigo 92.º, n.º 1, para a conclusão do processo.*
- 5 — *Tendo apresentado a defesa no prazo concedido sem arguir a sua escassez ou pedir prorrogação, a irregularidade, se a houvesse, estaria sanada, por analogia com o disposto no artigo 196.º do Código de Processo Civil.*
- 6 — *Nos termos do artigo 207.º da Constituição da República Portuguesa, os tribunais não podem aplicar normas inconstitucionais, devendo pronunciar-se oficiosamente sobre esse ponto quando tal situação se verifique, irrelevando, pois, a circunstância de só nas alegações tal questão ter sido suscitada.*
- 7 — *O preceito do artigo 27.º, n.º 3, alínea d), da Constituição da República Portuguesa, que permite a aplicação de prisão disciplinar a militares, abrange a Guarda Fiscal.*
- 8 — *Não existe em direito administrativo o conceito de «abuso de poder», havendo autores que falam de «abuso de poder» nos casos extremos de desvio de poder, em que a preterição do interesse público opera para se alcançarem fins de interesse privado.*

Recurso n.º 30 976, em que são recorrente Vasco César Tavares de Sousa e Silva e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Vasco César Tavares de Sousa e Silva, capitão do QPV da Guarda Fiscal, na situação de reserva, interpôs em 2 de Julho de 1992 recurso contencioso directo do despacho de 16 de Maio de 1992 do Ministro

da Administração Interna, que lhe aplicou a pena de 30 dias de prisão disciplinar agravada, aduzindo:

Na sequência do processo disciplinar que lhe foi instaurado no Batalhão n.º 4 da Guarda Fiscal, veio interpor recurso hierárquico para a entidade recorrida da pena de 10 dias de prisão disciplinar agravada que lhe havia sido imposta pelo comandante-geral da Guarda Fiscal;

Não obstante ter concedido provimento parcial ao recurso, a entidade recorrida veio a agravar a punição do recorrente para 30 dias de prisão disciplinar agravada;

Não cometeu as infracções que lhe são imputadas;

A primeira arguição é demasiadamente vaga para possibilitar uma defesa eficaz;

O que vem a ser uma rede de contrabando?

Que rede é essa conhecida por «Aveiro Connection»?

Quanto à segunda das arguições, a sua base assenta nas declarações de um corrupto confesso — o capitão Beja Simões;

Prescreveu o procedimento disciplinar contra o recorrente, prescrição que teria sido declarada se não tivessem sido aplicadas normas inconstitucionais;

O artigo 167.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa de 1976 reservou para a Assembleia da República a competência para legislar sobre direitos, liberdades e garantias;

Ao mesmo tempo, a Constituição da República Portuguesa de então conferiu ao Conselho da Revolução competência para fazer leis e regulamentos sobre a disciplina das Forças Armadas [artigo 148.º, n.º 1, alínea a)];

Foi no exercício desta competência que o Conselho da Revolução aprovou o RDM, que integra o Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril;

Revogando, aliás, o Decreto-Lei n.º 46 969, o Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, dimanado do Governo, declarou aplicável aquele RDM à Guarda Fiscal (artigo 1.º);

No preâmbulo, este diploma considera a Guarda Fiscal como um corpo com estrutura militar e reconhece que a Guarda Fiscal não integra as Forças Armadas;

Assim, o Governo carecia de competência para decretar tal aplicabilidade global do RDM, sendo inconstitucional a remissão em causa em relação a todos os preceitos daquele Regulamento que, directa ou indirectamente, se reportem a direitos, liberdades e garantias da Guarda Fiscal;

A mesma usurpação da competência exclusiva da Assembleia da República — no terreno dos direitos, liberdades e garantias — cometeu depois o Governo quando, nos artigos 12.º e 131.º da lei orgânica que integra o Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro, mandou aplicar aos militares da guarda fiscal o RDM «em vigor»;

Já então, efectuada a 1.ª revisão, a Constituição da República Portuguesa reservava para o Parlamento (salvo autorização que, no caso, não ocorreu) a competência para legislar em matéria de direitos, liberdades e garantias e ainda sobre o regime geral de punição das infracções disciplinares — artigo 168.º, n.º 1, alíneas b) e d);

Assim, está ferida de inconstitucionalidade orgânica a aplicabilidade ao pessoal da Guarda Fiscal dos artigos 22.º a 36.º, 50.º a 54.º, 90.º, n.º 3 (pelo menos quanto ao prazo), 114.º, 120.º, 121.º, 123.º e 154.º do RDM, entre outros;

Padecem do mesmo vício insuprível os artigos 2.º, 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 143/80 e os artigos 132.º a 139.º da Lei Orgânica da Guarda Fiscal;

A inconstitucionalidade de tais normas determina a represtinação dos preceitos correspondentes do Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal (RDGF), anexo ao Decreto-Lei n.º 46 969, de 23 de Abril de 1966, e, quando se verifique carência de estatuição, a aplicação subsidiária do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

Assim, é pelo artigo 101.º do RDGF que o instituto da prescrição do procedimento disciplinar se encontra, pois, prescrito, dado que as infracções são reportadas a datas anteriores a Março de 1988 e o processo de averiguações atinente é posterior a 20 de Fevereiro de 1990;

A autuação disciplinar sofre aliás de outra irregularidade relevante, sancionável com nulidade, porque afectou o direito de defesa;

Foi mal interpretado o artigo 90.º, n.º 3, do RDM;

Nunca os cinco dias concedidos para a defesa poderiam ser considerados um «prazo compatível»;

Sendo tal preceito constitucionalmente inaplicável e porque o RDGF é omissivo, deveria ter sido usado o artigo 59.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar (entre 10 e 20 dias);

O despacho impugnado encontra-se, portanto, viciado por violação de lei (designadamente por aplicação de normas inconstitucionais), erro nos pressupostos de facto, desvio e abuso de poder, pelo que deve ser declarado nulo.

II

Resposta da entidade recorrida (fl. 31):

Estão provadas as infracções por que o recorrente foi punido; O despacho de pronúncia deduzido no processo-crime é aliás semelhante à acusação do processo disciplinar;

Nunca os tribunais puseram em causa a constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, tendo-se antes pronunciado pela inconstitucionalidade do RDGF (acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 28 de Fevereiro de 1989, processo n.º 10 840);

O Decreto-Lei n.º 46 969 foi revogado, pelo que não pode ser aplicado;

Por outro lado, a primeira infracção é uma infracção continuada, começando-se a contar o prazo de prescrição a partir da prática do último acto;

Com a instauração do procedimento disciplinar, começou a contar novo prazo — artigo 13.º do RDM;

O prazo de prescrição do RDM é de cinco anos — artigo 153.º, n.º 1;

A prescrição interrompe-se com a prática de qualquer acto de instrução — artigo 155.º, n.º 4;

O RDM não fixa um prazo concreto no citado artigo 90.º;

O prazo concedido ao arguido para defesa é adequado, tendo em conta o artigo 92.º, n.º 1, que estabelece um prazo de 15 dias para conclusão da instrução;

O recorrente poderia ter pedido prorrogação do prazo para apresentar a defesa, o que não fez (artigo 90.º, n.º 4);

Não se alegam factos que sirvam de suporte aos vícios de desvio e de abuso de poder;

Deve negar-se provimento ao recurso.

III

Na sua *alegação* o recorrente reproduz textualmente o teor da petição, já transcrito, acrescentando:

1) As normas que permitem à hierarquia da Guarda Fiscal aplicar aos membros da corporação penas disciplinares de prisão sofrem de inconstitucionalidade material, por violação directa da garantia consagrada no artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa;

2) Eles não são militares;

3) Fazem parte de uma «força militarizada».

Na sua *alegação*, para além do já exposto na resposta e supra-transcrito, aduz a entidade recorrida (fl. 59):

1) O recorrente introduz agora um novo vício, o de inconstitucionalidade material, o que não pode fazer;

2) De todo o modo, tal vício não se verifica, dado o disposto nos artigos 27.º, n.º 3, alínea c), da Constituição da República Portuguesa, Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, 16.º e 2.º, alínea g), 1.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro;

3) O artigo 168.º, n.º 1, alínea b), da Constituição da República Portuguesa só atribui à reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República legislar sobre o regime geral de punição das infracções disciplinares, nada mais;

4) O Decreto-Lei n.º 143/80 limita-se a determinar a aplicação de um regime geral de punição das infracções disciplinares militares, já definido no RDM desde 1977, aos militares da Guarda Fiscal, pelo que não há qualquer inconstitucionalidade;

5) De qualquer forma, a publicação da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (artigo 69.º, n.º 1), e sobretudo a partir da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho (artigo 16.º), não deixa dúvidas sobre a aplicabilidade do RDM à Guarda Fiscal.

No seu parecer (fl. 59) o digno magistrado do Ministério Público adere ao ponto de vista da entidade recorrida, defendendo a negação de provimento ao recurso.

IV

Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) Por ofício do Comando-Geral da Guarda Fiscal de 29 de Março de 1990 [fl. 2 do processo instrutor (PI)] enviado ao Batalhão n.º 4 — Coimbra, foi determinado o levantamento de processo de averiguações contra vários militares da Guarda Fiscal.

Por telex de 4 de Abril de 1990 era dado conhecimento do envolvimento do recorrente no «Caso Aveiro Connection» — fl. 8 do PI.

B) Nota de culpa, notificada ao recorrente em 13 de Setembro de 1991 — fl. 15 do PI.

«V — O cap. [...] da 5.ª Companhia do Batalhão n.º 4 da Guarda Fiscal, na situação de reserva, é acusado, em processo disciplinar militar, de ter praticado de forma continuada factos que constituem infracção às leis e regulamentos militares e fiscais, designadamente:

1 — No âmbito das suas funções, como comandante da Secção de Aveiro, antes, e como comandante da 5.ª Companhia/Guarda Fiscal

de 1 de Outubro de 1982 a 31 de Janeiro de 1988, e na situação de reserva, a seu pedido, desde 1 de Fevereiro de 1988 até 21 de Março de 1988, em que foi preso preventivamente à ordem do Tribunal Judicial da Comarca de Aveiro, se ter integrado na rede de contrabando de tabaco que veio a ser conhecida por 'Aveiro Connection' e nela ter exercido papel preponderante para a inserção, cobertura e directriz de militares da Guarda Fiscal que comandava.

2 — Ter desrespeitado e feito desrespeitar as leis, normas e determinações que vedam todo e qualquer tipo de relações com os defraudadores da Fazenda Nacional, sejam eles civis ou militares.

3 — Ter tido perfeito conhecimento dos locais da ria de Aveiro, designadamente rio Novo do Príncipe até Cacia, em que se realizavam descargas de mercadorias (sobretudo tabaco) em regime de contrabando, mas não ter pugnado pela execução da lei nem ter utilizado todos os meios humanos e materiais ao seu dispor no sentido de ser exercida activa vigilância e acção contra as fraudes fiscais.

4 — Ter assumido, ainda, como comandante da Secção de Aveiro e posteriormente como comandante da 5.^a Companhia/Bat. 4/Guarda Fiscal até 21 de Março de 1988, o ascendente de todo o pessoal da Guarda Fiscal que veio a identificar-se em prol da organização clandestina, designadamente o sargento-ajudante n.º 109/93, António Moreira Reboredo Correia, o primeiro-sargento n.º 203/88, José Maria Gonçalves Alves, e o cabo n.º 897/73, António Martins.

[...] segue-se uma lista de mais 4 cabos e 10 soldados, mantendo ainda relações, a nível de decisão, com vários elementos civis do adversário e militares da Polícia Marítima que são do domínio público geral.

5 — Ter aliciado subordinados seus, quer directa quer indirectamente, para se integrarem na rede de contrabando, o que veio a conseguir, quando, ao invés, tinha por dever indeclinável bem comandar e pugnar pelo respeito à lei, no combate aos delitos fiscais e aduaneiros — razão de ser deste corpo especial de tropas.

6 — Ter orientado a acção nos postos da Guarda Fiscal sob o seu comando, nomeadamente no da Barra, no da ilha da Mó do Meio, nas *resents* ou *fims* e na tripulação das lanchas da Guarda Fiscal, por forma que, nos dias de descargas de tabaco, os patrulhamentos e vigilância de zonas terrestres e marítimas fossem de molde a não interferir com esses desembarques.

7 — Ter interferido nas escalas de serviço dos postos, directamente ou através dos sargento-ajudante Correia e primeiro-sargento Alves, bem como de cabos com função de comando, tendo enviado ajustamentos de última hora, 'naqueles dias', de modo a afastar da 'zona operacional' os elementos da Guarda Fiscal que não facilitassem ou pudessem comprometer o êxito das 'operações'.

8 — A partir de Outubro de 1983, receando acções inopinadas que pudessem vir a ser efectivadas pelo Batalhão, na área da sua Companhia, ter aliciado o capitão do QPV/GF Beja Simões (oficial de operações no Batalhão), por quem passava a análise e propostas de sancionamento superior de quaisquer operações que pudessem ser definidas para a área de Aveiro, com o intuito de dele obter informações de âmbito operacional e ou possíveis referências negativas feitas à sua pessoa ou actividade nos *briefings* do Batalhão, o que conseguiu com elevadas importâncias pecuniárias entregues por si e aceites pelo visado.

9 — Após ter passado à situação de reserva, em 1 de Fevereiro de 1988, e ter sido substituído pelo capitão Beja Simões, ter mantido o aliciamento deste oficial em prol da organização ilegal, com novas entregas de dinheiro (1000 contos mensais em Janeiro e Fevereiro de 1988) ao capitão Beja Simões, que as aceitou.

10 — Ter exercido pressão e ameaças sobre o pessoal que se mostrasse menos receptivo ao aliciamento ou que se lhe tivesse dirigido no sentido de não querer continuar na actuação contra o dever e missão profissional da Guarda Fiscal, que de imediato neutralizava, procurando convencê-los a manter a ausência com ameaças de punições, substituições e deslocações para os Açores e Madeira, com especial incidência sobre os que residiam na área da Companhia de Aveiro ou limítrofe, jogando com afectação da família constituída.

11 — Ter feito valer o seu posto e hierarquia para obter as acções ou omissões da tripulação militar das lanchas da Guarda Fiscal (*Salreu* e *Temível*), do cabo Borges (seu comandante) e soldados Ferreira, Trinta Morais, Afonso e Pereira, com vista ao esquema de controlo e comunicação via rádio da lancha, quando a embarcação 'daquela hora' (que não de nome) apontava para a Barra, para que não houvesse interferências.

12 — Ter perfeita consciência que tanto o dinheiro como comportamentos e outras vantagens, por actos e omissões, que praticou e se praticaram sob a responsabilidade do seu comando, eram contrárias aos deveres funcionais, geravam lucros para uma organização ilegal a que 'pertencia' e acobertava, virada para a introdução, passagem ou comercialização do tabaco descarregado em regime de contrabando, dando fuga a impostos e direitos aduaneiros, no que deixava de agir lealmente no exercício da função, para com a hierarquia superior, igual e subordinada, tanto no serviço como fora dele, revelando-se menos probo, isento e idóneo e ter dado um péssimo exemplo de comando e de imagem da Guarda Fiscal, cujo prestígio foi seriamente abalado.

13 — Ter entregue importâncias pecuniárias ao cabo Borges destinadas a si próprio e outras para serem entregues por este aos soldados Ferreira e Trinta Morais, tendo estas sido aceites pelos referidos militares e lhes foram justificadas como sendo relativas a descargas efectivas de tabaco de contrabando.

14 — Se ter mantido ausente do seu local de serviço como comandante da Companhia, com exagerada frequência e por períodos assaz prolongados, e ter dado instruções precisas ao soldado Sequeira, que desempenhava as funções de seu ordenança, para que no caso de alguém pretender contactá-lo, informar que não estava e tinha saído de serviço, se o telefonema fosse de origem civil, e que devia ser contactado de imediato para a Fábrica Jerónimo Pereira de Campos, se o telefonema fosse de origem militar, estabelecendo a partir daí os contactos telefónicos que entenderia seguintes.

15 — Saber que as importâncias pagas a elementos da Guarda Fiscal, identificados no processo, não lhes eram devidas e que a sua origem e entrega violava os deveres de zelo e de lealdade profissional a que estava obrigado, infringindo as normas, determinações e regulamentos militares e fiscais.

Os factos atrás descritos consubstanciam infracção aos deveres 1.º, 3.º, 4.º, 8.º, 9.º, 10.º, 16.º, 24.º, 34.º, 50.º e 55.º do artigo 4.º do RDM.

O primeiro com referência à circular n.º 5/80, processo n.º 07.05, de 7 de Agosto de 1989, do SJD/CG/GF e deveres conjugados do artigo 3.º do Estatuto do Militar da Guarda Fiscal, n.ºs 5.º, 6.º, 8.º, 11.º, 12.º e 15.º, e as normas do SEGMIL 1, e dever 1.º do Estatuto do Oficial da Guarda Fiscal.

Tem como circunstâncias agravantes o facto da sua acção e omissão ter afectado o prestígio deste corpo especial de tropas, da honra, do brio e do decoro militar, terem as faltas sido cometidas em actos de serviço e em razão do mesmo e ter-lhe causado prejuízo e ainda o seu posto, funções e antiguidade — alíneas *d*), *g*), *h*) e *j*) do artigo 71.º do RDM.

Tem como circunstâncias atenuantes o exemplar comportamento militar — artigo 55.º do RDM.»

C) Foi dado ao arguido o prazo de cinco dias para apresentar a sua defesa, o que ele fez em 20 de Setembro de 1991 — documento de fls. 20 e seguintes do PI, V, contendo em grande parte os pontos de vista agora expressos na petição e mostrando conhecer bem o teor do processo-crime e do processo disciplinar, comparando por vezes os depoimentos prestados num lado e noutro.

Requeru apenas se requisitasse certidão ao Tribunal de Aveiro contendo determinados depoimentos, o que se fez.

D) Despacho punitivo do comandante-geral da Guarda Fiscal (PI, V, 145):

«1) Da análise do processo disciplinar instaurado ao capitão do QPV/Guarda Fiscal Vasco César Tavares de Sousa e Silva constata-se que o mesmo praticou os factos pelos quais foi punido — *Ordem de Serviço* n.º 233, de 6 de Dezembro de 1991, do Batalhão n.º 4/Guarda Fiscal — factos esses que consubstanciam grave infracção disciplinar e se encontram devidamente comprovados nos autos;

2) Ao punido e ora recorrente [...] foi entregue na oportunidade a competente nota de culpa, tendo-lhe sido proporcionada a faculdade de produzir a sua defesa, o que fez;

3) O capitão [...] foi punido por quem de direito e no âmbito da respectiva competência;

4) Foram cumpridas todas as formalidades legais e processuais, não se observando qualquer falha que possa demandar nulidades;

5) Na sequência do acto punitivo, o ora recorrente reclamou em tempo e para a entidade adequada, facto que levou o comandante do Batalhão n.º 4/Guarda Fiscal a julgá-la improcedente;

6) O recurso apresentado, na sequência da improcedência da reclamação, continua a não elidir a prática da infracção cometida pelo capitão [...] nem o desrespeito pelos diplomas infringidos pelo mesmo. Porquanto

7) A fiscalização da constitucionalidade das leis compete aos tribunais. E

8) Estes nunca puseram em causa a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, como faz o recorrente [...];

Ao invés,

9) O mesmo Supremo Tribunal Administrativo, por acórdão de [...];

10) Quanto à alegada violação do princípio *ne bis in idem*, a mesma não se verifica, porquanto o procedimento disciplinar no âmbito da jurisdição militar é independente da jurisdição penal [...];

11) A nota de culpa está elaborada em termos legais, com a articulação de factos concretos, objectivos e precisos;

12) Não existe qualquer desrespeito constitucional [...];

13) O arguido praticou os factos pelos quais foi punido, causando grave lesão ao Estado e à sociedade;

Nos termos expostos,

14) Nego provimento ao recurso que me foi dirigido [...]

15) Usando da faculdade que me confere o artigo 80.º do RDM e atendendo à gravidade da falta cometida, agravo para 10 dias de prisão disciplinar agravada o castigo de 5 dias de prisão disciplinar aplicada pelo comandante do Batalhão n.º 4/Guarda Fiscal ao capitão [...]

E) Interposto recurso hierárquico para a entidade ora recorrida, foi lavrado no Ministério da Administração Interna o parecer n.º 131-L/92, que na parte final sugeriu que por mera cautela se dessem apenas como provados os seguintes factos (n.ºs 1 e 9 da nota de culpa) (processo instrutor V, 150 e seguintes):

1) No âmbito das suas funções, como comandante da Secção de Aveiro, antes, e como comandante da 5.ª Companhia/Guarda Fiscal, de 1 de Outubro de 1982 a 31 de Janeiro de 1988, e na situação de reserva, a seu pedido, até 21 de Março de 1988, em que foi preso preventivamente à ordem do Tribunal Judicial de Aveiro, se ter integrado na rede de contrabando que veio a ser conhecida por «Aveiro Connection»;

2) Após ser passado à situação de reserva em 1 de Fevereiro de 1988, e ter sido substituído pelo capitão Beja Simões, ter mantido o aliciamento deste oficial em prol da organização ilegal, com novas entregas de dinheiro (1000 contos mensais em Janeiro e Fevereiro de 1988) ao capitão Beja Simões, que as aceitou.

Estes factos consubstanciam infracção aos deveres 1.º, 3.º, 4.º, 9.º, 16.º, 24.º, 50.º e 55.º do artigo 4.º do RDM, o primeiro com referência à circular n.º 5/80, processo n.º 07.05, de 7 de Agosto de 1989, do SJD/CG/GF e os deveres conjugados do artigo 3.º do Estatuto do Militar da Guarda Fiscal, n.ºs 5, 6, 12 e 15, e dever 1.º do artigo 4.º do Estatuto do Oficial da Guarda Fiscal.

Tem como circunstâncias agravantes o facto de a sua acção ter afectado o prestígio deste corpo especial de tropas, da honra, do brio e do decoro militar, terem causado prejuízo ao serviço e ainda o seu posto, funções e antiguidade — alíneas *d*), *g*), *h*) e *j*) do artigo 71.º do RDM.

Tem como circunstâncias atenuantes o exemplar comportamento militar — artigo 55.º do RDM.

A seguir, ponderando-se a gravidade das faltas e comparando a pena aplicada com outras aplicadas a membros da organização, sugere-se o agravamento da pena para 30 dias de prisão disciplinar agravada.

Sobre este parecer incidiu em 12 de Maio de 1992 o despacho da entidade recorrida:

«Nos termos do presente parecer do auditor jurídico, concedo parcial provimento ao recurso hierárquico, reduzindo o círculo de faltas imputadas ao arguido [...] porém [...] agravo para 30 dias a pena de prisão disciplinar agravada [...]

Este é o acto impugnado.

Cumpra decidir:

Suscita o recorrente seis questões, de que se conhecerá por esta ordem:

- 1) Se há prescrição;
- 2) Se incorreu o instrutor em vício de forma ao conceder um prazo de cinco dias para apresentação da defesa;
- 3) Se há prova dos factos e se eles comportam o enquadramento jurídico efectuado (vício de erro nos pressupostos de facto e de direito);

4) Se podia ser aplicada uma pena de prisão;

5) Desvio de poder;

6) Abuso de poder.

1 — 1.^a questão: prescrição.

Procura o recorrente afastar a aplicação do artigo 153.^o, n.^o 1, do RDM (Decreto-Lei n.^o 142/77, de 9 de Abril), que estabelece o prazo de prescrição de cinco anos.

Para tanto, argumenta com a inconstitucionalidade do artigo 1.^o do Decreto-Lei n.^o 143/80, de 21 de Abril, que submete a Guarda Fiscal ao RDM.

Sustenta a aplicabilidade do artigo 101.^o do Decreto-Lei n.^o 46 969, de 23 de Abril de 1966 (Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal), diploma revogado por aquele Decreto-Lei n.^o 142/80 (artigo 6.^o).

Diz que em última análise seria de aplicar o artigo 4.^o do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.^o 24/84, de 16 de Janeiro (ED).

O recorrente não tem manifestamente razão.

Vamos dar de barato que seria mesmo aplicável o artigo 101.^o do Decreto-Lei n.^o 49 969, o que não significa que aceitemos esse ponto de vista.

Pode ler-se neste artigo: «O procedimento disciplinar prescreve passados doze meses, a contar da data da infracção, se entretanto não tiverem sido realizadas diligências para averiguar do seu cometimento, excepto no caso previsto no artigo 57.^o do Decreto n.^o 19 892, de 15 de Junho de 1931, na redacção do artigo 1.^o do Decreto-Lei n.^o 32 982, de 21 Agosto de 1943, ou no de julgamento em Conselho Superior de Disciplina.»

O artigo 105.^o prescrevia: «Os casos omissos serão regulados pelas disposições que estiverem em vigor no Exército.»

Vejamos o citado artigo 57.^o do Decreto n.^o 19 892, de 15 de Junho de 1991, redacção do artigo 1.^o do Decreto-Lei n.^o 32 982:

«O Tribunal Militar, quer absolva quer condene o réu pelo crime de que é acusado, se entender que os autos fornecem elementos de prova ou indícios de infracção disciplinar, ordenará que, no prazo de três dias, seja extraída certidão das peças necessárias para com elas instaurar o competente processo disciplinar e que seja enviada à autoridade que tiver mandado instaurar a acusação para os fins que ela julgar convenientes.

§ único. Se constar dos autos que já tenha sido instaurado o processo disciplinar, não se dará cumprimento ao preceituado neste artigo.»

Que significa isto?

Só pode interpretar-se o artigo 101.^o, no sentido de que aí o legislador pensou, na hipótese mais frequente de o facto integrar apenas ilícito disciplinar.

Ressalvou, porém, os casos em que os factos poderão ser simultaneamente criminosos.

Regerá então o artigo 57.^o referido.

O prazo de prescrição será em tal caso, por razões óbvias, mais longo.

Absurdo seria que prescrevesse o procedimento disciplinar mais cedo que o procedimento criminal.

Tadicionalmente sucedia até o contrário.

Ainda hoje em Itália há quem siga o ensinamento de Santi Romano e outros, que sustentavam a imprescritibilidade do procedimento disciplinar — v. Marcelo Caetano, in *Manual [...]*, 6.^a ed., p. 531.

A regra, porém, é a de se aplicar o prazo de prescrição do procedimento criminal quando for mais longo que o do procedimento disciplinar — v. artigo 4.^o, n.^o 3, do ED (norma idêntica existia já no artigo 4.^o, n.^o 3, do anterior ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.^o 191-D/79, de 25 de Junho).

Como se vê, nada aproveita ao recorrente a invocação do ED.

Note-se que também na responsabilidade civil a existência simultânea da responsabilidade criminal leva ao alongamento do prazo de prescrição — artigo 498.^o, n.^o 3, do Código Civil (v. sobre esta norma, o estudo de Vaz Serra, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.^o 87, pp. 57 e segs.).

Refira-se ainda que este Tribunal tem aplicado sem hesitações o RDM à Guarda Fiscal.

Ver, entre muitos outros, o acórdão de 29 de Maio de 1990, recurso n.^o 27 377.

A posição do recorrente nessa parte também é insustentável.

Ver, nomeadamente, os artigos 7.^o, 16.^o e 17.^o da Lei n.^o 11/89, de 1 de Junho (bases gerais do estatuto da condição militar).

Aí se consideram militares e sujeitos nomeadamente ao RDM os «militares da Guarda Nacional Republicana e da Guarda Fiscal».

Por sua vez, a Lei n.^o 29/82, de 11 de Dezembro (Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas) prescreve no artigo 69.^o, n.^o 1: «O disposto nos artigos 31.^o, 32.^o e 33.^o do presente diploma é aplicável aos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes e dos contratados em serviço efectivo na Guarda Nacional Republicana e Guarda Fiscal.»

Prescreve o artigo 32.^o:

«1) As exigências específicas do ordenamento aplicável às Forças Armadas em matéria de justiça e de disciplina serão reguladas, respectivamente, no Código de Justiça Militar e no Regulamento de Disciplina Militar.

[...]

Prescrevendo que os militares da Guarda Fiscal estão sujeitos ao RDM, o artigo 12.^o, n.^o 1, do Decreto-Lei n.^o 373/85, de 20 de Setembro (Lei Orgânica da Guarda Fiscal), deu cumprimento ao disposto nos artigos citados da Lei n.^o 29/82.

Resta-nos ver em que normativos das leis penais se enquadram os factos por que o recorrente foi punido disciplinarmente e qual o respectivo prazo de prescrição do procedimento.

Do extenso acórdão da Relação de Coimbra que manteve o despacho de pronúncia do recorrente (vols. I e II, fls. 230 a 405 — são dezenas de arguidos) resulta que ele foi pronunciado por crimes previstos e punidos nos artigos 410.^o, 411.^o, 420.^o, n.^o 1, 423.^o, n.^o 1, 424.^o, n.^o 1, 425.^o, n.^o 1, e 228.^o, n.^o 1, alínea b), do Código Penal

e artigos 17.º, n.ºs 1 e 3, 9.º, n.º 1, e 10.º, alíneas *a*) e *c*), do Decreto-Lei n.º 424/86, de 27 de Dezembro.

Algumas das infracções referidas são passíveis de penas superiores a cinco anos de prisão, pelo que o prazo de prescrição do procedimento criminal nunca poderá ser inferior a dez anos — artigo 117.º, n.º 1, alínea *b*), do Código Penal.

O que interessa porém é analisar os factos por que o recorrente foi punido disciplinarmente.

Vistos os factos constantes dos n.ºs 1 e 2 (supra IV-E), constata-se que eles são subsumíveis *pelo menos* aos artigos 420.º, 421.º e 423.º do Código Penal, crimes passíveis de penas superiores a cinco anos de prisão, pelo que se impõe a conclusão anterior — não prescreveu o procedimento criminal e portanto também não prescreveu o procedimento disciplinar (isto ainda na perspectiva — errada, como se viu — do recorrente).

De tudo se conclui pela improcedência da alegada excepção de prescrição do procedimento disciplinar.

2.ª questão: prazo de cinco dias para apresentação da defesa.

O artigo 90.º do RDM trata da audiência do arguido.

«1 [. . .]

2 — Na audiência o arguido deverá ser convenientemente informado de todos os factos de que é acusado e ser-lhe-á facultada a apresentação da sua defesa, podendo dizer ou requerer o que julgue conveniente para essa defesa.

3 — Para os efeitos prescritos no número anterior, e salvo nos casos em que não há processo escrito, o instrutor deverá entregar ao arguido uma nota de culpa e fixar-lhe um prazo compatível para a apresentação, por escrito, da sua defesa e a indicação de quaisquer meios de prova.

4 — [. . .]»

O artigo 2.º, n.º 1, estabelece o prazo de 15 dias para a conclusão do processo a partir da sua instauração.

Face ao disposto no artigo 92.º, n.º 1, compreende-se e aceita-se o curto prazo estabelecido para a apresentação da defesa.

Trata-se aliás hoje do prazo mínimo geral da lei processual civil e penal — artigo 153.º do Código de Processo Civil e 105.º, n.º 1, do Código de Processo Penal.

Assim, em sede do processo sumário, prevê-se o prazo de cinco dias para o arguido apresentar a sua defesa — artigo 386.º, alínea *a*).

De qualquer forma, nada impedia que o recorrente solicitasse prorrogação do prazo concedido, até porque o prazo de 15 dias referido no artigo 92.º, n.º 1, deve reputar-se meramente ordenador — *v.*, sobre prazos ordenadores ou indicativos, o acórdão deste Tribunal de 2 de Novembro de 1988, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 355, p. 819, entre outros.

Não pediu o recorrente prorrogação, conformando-se como o prazo concedido, pelo que a irregularidade, se a houvesse, estaria sanada, até por analogia com o disposto no artigo 196.º do Código de Processo Civil (considera-se sanada a falta de citação se o réu intervier no processo sem arguir logo a sua falta).

3.ª questão: haverá prova dos factos em que se baseou a punição e comportam eles o enquadramento efectuado?

Responderemos sem hesitar afirmativamente.

Não vamos referir-nos às declarações do capitão Beja Simões, que o recorrente chama «corrupto confesso» e que agora diz ser o seu único acusador.

Vamos referir-nos só a algumas das declarações que comprometem o recorrente:

Soldado António Sequeira (PI II-II, fl. 14): este confessa ter recebido dinheiros e acusa o recorrente de chefiar a organização;

Cabo João Borges (fl. 19): também recebeu dinheiros, inclusive, das mãos do recorrente;

Cabo Rentes (fl. 165). Recebeu pelo menos 200 contos;

Soldado Armindo Rodrigues Afonso (fl. 170): diz que não recebeu mas que sabe de outros que receberam. Acusa o recorrente e o seu «homem de mão», o sargento Correia, quando não era o recorrente quem intervinha directamente dando ordens e ameaçando quem não estivesse disposto a «colaborar»;

Soldado Alberto Silva (fl. 180): acusa o recorrente e o sargento Correia, dizendo que havia quem recebia muito dinheiro;

Soldado Macário Pereira (fl. 190): conta como se passavam as coisas com as lanchas de fiscalização, como eram mandadas para locais onde nada podiam fiscalizar e como tinham de obedecer, sob as ameaças do recorrente;

Soldado Amílcar Ferreira (fl. 194): confessa que recebeu uns 125 contos;

Soldado Trinta Morais (fl. 202): diz que recebeu uns 160 contos.

Desses depoimentos resulta uma panorâmica elucidativa:

Funcionou durante vários anos na zona de Aveiro uma rede de contrabando, particularmente de tabaco, a que estavam ligados muitos elementos da Guarda Fiscal e, segundo parece, da Polícia Marítima;

O recorrente foi peça muito importante nessa actividade;

Mediante ameaças e dádivas conseguiu a colaboração de muitos dos seus subordinados;

Eram particularmente vulneráveis às ameaças os elementos naturais ou radicados com as famílias na zona;

Ameaçava-os com transferências para os Açores;

A actuação, certamente concertada previamente com os contrabandistas que introduziam as mercadorias clandestinamente no País, consistia em desviar os efectivos da Guarda Fiscal nos dias e horas de desembarques para zonas e que sabia nada poder ser detectado;

É evidente que tal «colaboração» da Guarda Fiscal, que ele comandava a nível local, era bem recompensada;

A actuação do recorrente violou gravemente os deveres que assumira ao tomar posse do seu cargo, particularmente os constantes do despacho punitivo.

4.ª questão: sofre de inconstitucionalidade material a norma que permite aplicar em sede disciplinar uma pena de prisão?

Podemos conhecer dessa questão?

É constante a jurisprudência deste Tribunal no sentido de não se conhecer de vícios só arguidos nas alegações, a não ser que o seu conhecimento seja posterior à petição — *v.* o acórdão do pleno de 23 de Janeiro de 1990, in *Apêndice ao Diário da República*, n.º 92, p. 78.

Excepcionam-se obviamente as questões de conhecimento oficioso.

É o que sucede neste caso.

Nos termos do artigo 207.º da Constituição da República Portuguesa, os tribunais não podem aplicar normas inconstitucionais, de

vendo pronunciar-se officiosamente sobre esse ponto quando tal situação se verifique — v. os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (2.ª Secção) de 27 de Setembro de 1989, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 123.º, p. 84, e da 1.ª Secção de 31 de Maio de 1988, recurso n.º 24 908.

Temos portanto que apreciar a questão posta, que aliás não é de solução difícil.

O artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa tem a seguinte epígrafe:

«Direito à liberdade e à segurança».

No n.º 2 prevê-se a privação da liberdade em consequência de sentença judicial condenatória.

Para além da privação da liberdade prevista no n.º 2, prevê-se ainda no n.º 3 a sua privação «pelo tempo e nas condições que a lei determinar, nos casos seguintes:

a) Prisão preventiva [...];

b) [...];

c) Prisão ou detenção de pessoa [...];

d) Prisão disciplinar imposta a militares, com garantia de recurso para o tribunal competente.

Ora já vimos que a lei inclui (e sempre incluiu) a Guarda Fiscal nos «militares» para efeitos disciplinares.

Conclui-se não ter sido violado o artigo 27.º, n.º 3, alínea d), da Constituição da República Portuguesa, im procedendo também esta questão posta pelo recorrente.

5.ª questão: desvio de poder.

Como é sabido (v., entre muitos outros, o acórdão deste Tribunal de 2 de Maio de 1991, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 364, p. 458), pode verificar-se esse vício no exercício do poder discricionário e quem o alega tem de convencer o tribunal de que o motivo principalmente determinante da prática do acto não condiz com o fim visado pela lei na concessão do poder discricionário.

É evidente que este vício foi invocado *ex abundanti* e totalmente fora do contexto deste processo.

6.ª questão: abuso de poder.

Esta é outra questão por completo deslocada.

Nem existe em direito administrativo o conceito de «abuso de poder».

No direito francês existe o recurso por «excesso de poder» — v. J. Rivero, in *Direito Administrativo*, pp. 268 e segs.

Escreve Marcelo Caetano (*ob. cit.*, p. 261) que a doutrina do desvio do poder se pode considerar homóloga da doutrina do abuso do direito, desenvolvida no campo do direito privado.

Parece admitir se fale de abuso do poder nos casos extremos de desvio do poder em que a preterição do interesse público opera para se alcançarem fins de interesse privado (p. 264).

Improcede assim totalmente a argumentação do recorrente.

VI

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso contencioso, condenando o recorrente nas custas, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 80 000\$ e 50 000\$.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Concursos. Provimento de lugares de fiscal da 1.ª classe da Câmara. Alegações do recurso contencioso. Novos vícios. Irregularidade do acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Só é possível alegar novos vícios nas alegações do recurso contencioso se os respectivos factos forem conhecidos do recorrente em data posterior à interposição do mesmo recurso.*

2 — *A realização de uma entrevista para além da prova escrita prevista no aviso de abertura de um concurso de provimento não afecta de ilegalidade o acto de homologação da classificação final do mesmo concurso se a cotação que lhe foi atribuída em nada veio a alterar as classificações da prova escrita, permitindo que a pontuação dos candidatos se viesse a efectuar de acordo com as cotações resultantes desta prova única, prevista.*

Recurso n.º 31 046, em que são recorrente Joaquim Mendes Simões e recorrida a Câmara Municipal da Póvoa de Varzim. Relator o Ex.º Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

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

1 — Joaquim Mendes Simões, casado, fiscal da 1.ª classe da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim, interpôs o presente recurso jurisdicional da sentença do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, que negou provimento ao recurso contencioso por aquele interposto, da deliberação de 11 de Janeiro de 1990, da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim, com o fundamento de esta não ter violado as disposições ditas infringidas pelo recorrente.

Mas nas suas alegações para este Tribunal formula as seguintes conclusões:

1.ª A douta sentença não conheceu dos vícios invocados em fase de alegações, devendo contudo conhecê-los, pelo que enferma do erro de direito;

2.ª O recorrente, ao apresentar a petição inicial, só teve conhecimento dos documentos de fls. 8, 9 e 10 dos autos [...];

3.ª [...];

4.ª Na fase da alegação, apenas invocou vícios que vieram ao seu conhecimento, através da consulta do processo instrutor, junto aos autos com a contestação [...];

5.ª Entende que, nos termos do artigo 110.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, este Tribunal tem o poder de conhecer desses vícios, pelo que os invoca;

6.ª Pela análise do processo instrutor, verifica-se ter existido erro sobre os pressupostos de facto e de direito, na classificação final do recorrente, pois não foi contada a resposta à questão IV das provas

técnicas, ou melhor, foi atribuído 0 de cotação, quando o recorrente respondeu correctamente na globalidade;

7.^a A deliberação em recurso violou o artigo 24.º do Decreto Regulamentar n.º 68/89, padecendo da preterição de formalidades essenciais, enquanto homologou uma classificação final em que existia uma acta-relatório das operações da pontuação e ordenação elaborada pelo júri do concurso;

8.^a A deliberação em recurso padece de preterição de formalidades essenciais, porquanto homologa a classificação, sem que se mostre atribuída ou fixada qual a cotação atribuída à «entrevista», o que prejudicou o recorrente, como se demonstrará pelas seguintes conclusões;

9.^a A deliberação em recurso violou o disposto no artigo 14.º, n.ºs 1, alínea c) e 2, do Decreto Regulamentar n.º 68/80, por ter homologado uma classificação final proveniente da cotação de um método de selecção não previsto no aviso de abertura do concurso, ao qual júri estava vinculado.

10.^a «A deliberação em recurso viola o princípio da igualdade e legalidade na medida em que, a aceitar-se que todos os candidatos tiveram a mesma nota na entrevista (14 valores), então por simples operações aritméticas se verifica que as classificações finais não poderiam ser obtidas pelos demais candidatos»;

11.^a Em relação aos vícios alegados na petição inicial a sentença cometeu erro de direito, ao julgá-los improcedentes. Na verdade

12.^a A deliberação em causa homologou todos os actos prévios (ou preparatórios), nomeadamente a constituição do júri. Ora esta constituição viola o disposto no artigo 21.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 247/87, pois o júri não tinha *igual número de efectivos e suplentes*, pois um destes era membro efectivo (simultaneamente);

13.^a A deliberação enfermava ainda do vício de violação de lei, concretamente do artigo 14.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, do Decreto Regulamentar n.º 68/80, na medida em que se apropriou, no acto preparatório, no qual foi previsto o aviso de abertura do concurso, concretamente a *entrevista*;

14.^a O recorrente foi prejudicado por esse método, na classificação final, sendo certo que o júri se encontrava vinculado aos métodos de selecção enunciados no aviso de abertura;

15.^a Conforme resulta do documento de fl. 8, as cotações finais variam conforme a cotação da entrevista;

16.^a A deliberação violou ainda o artigo 24.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 68/80, ao proceder ao arredondamento da classificação para 12,5 valores nas provas técnicas ao candidato Fanqueiro, que obteve 12,3 valores;

17.^a A deliberação violou a lei — Decreto Regulamentar n.º 68/80 — por ter sido utilizado e ponderado um método de selecção não previsto na lei — o perfil;

18.^a A aceitar-se a tese da recorrida, de que à entrevista foi atribuída cotação igual a todos os candidatos, então é porque foi ponderado e contado esse método de selecção.

A entidade recorrida e os contra-interessados particulares não contra-alegaram.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público deu parecer no sentido do provimento do recurso, com os fundamentos invocados pelo Ministério Público na 1.^a instância, constantes de fls. 36 e 36 v.º

Com os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos, há agora que apreciar e decidir.

2 — Para tanto, dão-se como provados os seguintes factos:

a) Por aviso publicado no *Diário da República*, 3.^a série, n.º 51, de 2 de Março de 1989, e nos termos do artigo 26.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4 de Novembro, foi aberto concurso interno de promoção para dois lugares de fiscal municipal principal (letra J), sendo o recorrente um dos quatro candidatos obrigatórios, ver documento a fl. 35 do processo instrutor, que aqui se dá como inteiramente reproduzido;

b) Prestadas as provas pelos candidatos de conhecimentos técnicos e práticos, o júri elaborou a respectiva classificação, conforme documento de fl. 5 do processo instrutor, que se dá como reproduzido;

c) A fl. 4 do referido processo consta a acta-relatório das operações de graduação e ordenação dos candidatos, do seguinte teor:

«Aos 28 dias do mês de Dezembro de 1989 reuniu-se o júri do concurso para apreciação das candidaturas, tendo em atenção o perfil dos candidatos e as provas realizadas para o efeito, dando cumprimento ao estabelecido no n.º 1 do artigo 24.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4 de Novembro. Face aos elementos relevantes acima referidos, o júri do concurso propõe, para aprovação pela Ex.^{ma} Câmara, nos termos do n.º 4 do artigo supracitado, a seguinte lista de classificação:

Graciano Fernando Dias Monim — 15 valores.

José Dias Machado — 14 valores.

António da Silva Fanqueiro — 13,5 valores.

Joaquim Mendes Simões — 13 valores.

Nada mais tendo sido tratado, o Sr. Presidente do júri deu por encerrada a reunião.

O júri do concurso. Seguem-se três assinaturas ilegíveis.»;

d) Em reunião de 11 de Janeiro de 1990 a Câmara Municipal da Póvoa de Varzim deliberou, por unanimidade, após escrutínio secreto, aprovar a acta-relatório da aprovação da pontuação e ordenação dos candidatos ao concurso de promoção a fiscal de 1.^a classe e prover os dois primeiros candidatos nas vagas existentes na categoria supracitada — documento de fl. 3 do processo instrutor;

e) A lista de classificação a que se refere a antecedente alínea c) e a deliberação constante da alínea d) foram tornadas públicas por aviso de 30 de Janeiro de 1990, publicado no *Diário da República*, 3.^a série, n.º 43, de 20 de Fevereiro de 1990, onde constava a nomeação dos dois candidatos deste concurso com vagas existentes.

3 — Imputa o recorrente à sentença sob censura erro de julgamento de direito, por o M.^{mo} Juiz não ter conhecido dos vícios alegados pela primeira vez, nas alegações do recurso contencioso, com fundamento em que o recorrente teve possibilidade de os arguir na petição inicial.

Na verdade, o recorrente só pode arguir novos vícios nas alegações do recurso contencioso desde que o conhecimento dos respectivos factos só tenha sido possível através da consulta do processo instrutor.

Ver acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 31 de Janeiro de 1980, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 222, p. 723, e *Boletim do Ministério*

da Justiça, n.ºs 382 e 383, pp. 514 e 357, respectivamente. A verdade é que no processo instrutor não constam outros documentos relativos às operações de ordenação e ponderação do concurso, além daquelas que o recorrente tinha em seu poder e juntou com a petição de recurso, e que constam a fls. 8, 9 e 10 dos autos. E, por outro lado, o recorrente não indica, nas alegações para este Supremo, quais os documentos que lhe vieram a permitir a alegação de novos vícios, contrariando assim as razões pelas quais o M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo decidiu pelo não conhecer. Limitou-se a enunciar-los de novo nas conclusões 6.^a a 10.^a

Na conclusão 6.^a vem arguir erro nos pressupostos de facto e de direito da classificação final, por não ter sido contada a resposta à questão IV, nas provas técnicas, facto que já resultava do documento de fl. 9.

Na conclusão 7.^a é arguida a violação do artigo 24.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, por se ter homologado a classificação final, em que existia uma acta-relatório das operações de ordenação e ponderação elaborada pelo júri do concurso. Esta acta juntou-a o recorrente a fl. 10 e não existe outra diferente no processo instrutor.

Na conclusão 8.^a diz-se ter havido preterição de formalidade essencial, por não estar fixada a cotação atribuída pelo júri à entrevista. Porém, tal facto já resultava do documento junto a fl. 9, que, pontuando as provas de classificação teóricas, não cotou a entrevista, ou, pelo menos, não indicou qualquer cotação para a mesma.

Na conclusão 9.^a alegou-se violação do artigo 14.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, do Decreto Regulamentar n.º 68/80, por se ter homologado classificação final proveniente da cotação de um método de selecção não previsto no aviso de abertura do concurso, a entrevista. Este vício já havia sido arguido na petição de recurso (artigos 13.º e 14.º) e apreciado na decisão recorrida, só por lapso se podendo dizer que nela não foi conhecido. Dos factos relevantes para a sua invocação já constavam também do documento junto a fl. 9.

Por último, na conclusão 10.^a, vem arguir o recorrente a violação dos princípios da imparcialidade e da legalidade, «na medida em que a aceitar-se que todos os candidatos tiveram a mesma nota na entrevista, então por simples operações aritméticas se verifica que as classificações finais não poderiam ser obtidas pelos demais candidatos». As conclusões extraídas pelo recorrente, violadoras pretensamente dos princípios que invoca, tiveram como suporte factual a nota final dos candidatos, inferior em um número à nota das provas técnicas, o que tudo consta também de documento de fl. 9 em [...] junta na data em que elaborou a petição de recurso.

Há assim que concluir que bem decidiu o M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo ao não conhecer dos novos vícios alegados pelo recorrente nas alegações do recurso contencioso, e reeditados neste recurso jurisdicional, pois tais factos em que os mesmos se fundavam tinha o recorrente deles conhecimento à data da interposição do recurso contencioso.

Improcedem assim as conclusões 1.^a a 10.^a das alegações.

4 — Em relação aos vícios alegados na petição do recurso contencioso e conhecidos na sentença, o recorrente contrapõe nas conclusões deste recurso jurisdicional:

4.1 — Que a constituição do júri viola o artigo 21.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo

52.º do Decreto-Lei n.º 247/87, por não ter igual número de efectivos e suplentes, pois um destes era membro efectivo (simultaneamente).

O regime relativo à constituição dos júris dos concursos para provimento de lugares de pessoal da administração local foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 247/89 e consta do artigo 52.º deste diploma, que assim revogou o disposto no artigo 21.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, que dispunha sobre esta matéria.

No n.º 2 do artigo 52.º se refere que o júri é composto por um presidente e vogais, devendo o número de elementos do júri ser ímpar, até ao limite de cinco. No n.º 6 do mesmo artigo se estabelece que «a deliberação constitutiva do júri designará também o vogal efectivo, que substituirá o presidente nas suas faltas ou impedimentos, bem como o número de vogais suplentes em idêntico número ao dos efectivos.»

Todas estas prescrições foram observadas na constituição do júri deste concurso, como se pode ver do aviso de abertura do concurso: o júri ficou constituído pelo presidente da Câmara, que presidiria, e, por dois membros efectivos, cabendo ao primeiro assegurar as faltas e impedimentos do presidente, e por dois vogais suplentes, até ao limite de cinco.

Não se vê assim que tivesse havido violação da lei na constituição do júri.

4.2 — Alega, depois, violação do artigo 14.º, n.º 1, alínea c), do Decreto Regulamentar n.º 68/80, por ter efectuado uma entrevista, prova não constante do aviso de abertura do concurso, e que prejudicou o recorrente na classificação final.

Na verdade, do aviso de abertura apenas consta a realização de uma prova técnico-prática, a realizar no dia 15 de Junho de 1989. E, em 30 de Outubro de 1989, todos os candidatos foram convocados para a realização de uma prova de entrevista a realizar no dia seguinte, perante o júri do concurso. Do quadro classificativo não consta a atribuição de qualquer cotação à entrevista, mas a classificação final dos concorrentes ficou estabelecida um ponto acima da classificação das provas escritas, em relação a todos os candidatos.

Perante estes factos, há que concluir, como na sentença recorrida, que a realização da entrevista não teve qualquer influência na pontuação dos candidatos. E que, por se tratar de uma formalidade irregularmente praticada, mas que em nada afectou o resultado do concurso, é irrelevante em termos da validade ou eficácia do acto homologatório da acta da ordenação e pontuação dos candidatos. V. Marcello Caetano, in *Manual*, t. 1, n.º 174, e acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, tribunal pleno, de 11 de Junho de 1975 e 11 de Junho de 1966, in *Acórdãos Doutrinários* n.ºs 180, p. 1561, e 64, p. 780.

Improcedem assim as conclusões 13.^a, 14.^a e 15.^a das alegações.

4.3 — Vem alegar na conclusão 16.^a a violação do n.º 2 do artigo 24.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, por se ter procedido ao arredondamento da classificação do candidato Fanqueiro nas provas técnico-práticas de 12,3 valores para 12,5 valores.

O preceito em referência só permite o arredondamento, nos concursos que comportam provas escritas e orais, da classificação final dos concorrentes, correspondente à média aritmética das classificações obtidas nas suas provas, sendo que neste caso se procedeu ao arredondamento por excesso unicamente da prova escrita.

A verdade é que, como refere a autoridade recorrida, a classificação sem arredondamento daquele candidato de 12,3 valores é mesmo assim superior à que nas mesmas provas obteve o recorrente de 12 valores.

Trata-se, como no caso precedente, de mera irregularidade, que em nada veio a afectar o acto final de homologação da lista de classificação dos candidatos, onde sempre o candidato Fanqueiro se teria posicionado à frente do recorrente.

4.4 — Quanto à ilegal utilização do «perfil» como método de selecção, alegado na 17.^a conclusão das alegações, há que referir que a alusão ao mesmo na acta final corresponde ao resultado da prova da entrevista e não à utilização de um método autónomo de selecção. Há que reproduzir aqui tudo quanto ficou dito no n.º 4.2, quanto à realização da entrevista, que em nada afectou a classificação e ordenação final dos candidatos.

Improcede também esta conclusão.

Acordam assim em negar provimento ao recurso, confirmando-se a decisão recorrida.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 22 000\$ e a procuradoria em 11 000\$.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*. — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia do acto. Prejuízo de difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

Não ocorre o requisito positivo da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente — se este só alega danos morais que decorrem mais da instauração do procedimento disciplinar do que da suspensão preventiva de funções, os quais não sendo directamente em espécie, são-no indirectamente, por equivalência ou indemnização pecuniária compensatória.

Recurso n.º 31 174-A, em que são recorrente Fernando Manuel Cambalacho Vasconcelos Miranda e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Fernando Manuel Cambalacho Vasconcelos Miranda, residente em Évora, veio requerer a suspensão da eficácia do despacho do Ministro

da Saúde de 16 de Abril de 1993 que determinou a sua suspensão preventiva pelo período de 90 dias.

Para tanto alega que é bacharel em engenharia electromecânica e possuindo ainda outras e diversas qualificações que determinaram a sua classificação em 1.º lugar no concurso para chefe de serviço de instalações e equipamento do Hospital Distrital de Évora, que exerce desde 19 de Março de 1979.

Foi com enorme espanto, tristeza e desilusão que em 16 de Abril de 1993 tomou conhecimento, através da notícia de abertura do *Telejornal* do Canal 1 da RTP (emitido às 20 horas e 30 minutos), de que o Ministro da Saúde ordenara a sua suspensão preventiva na sequência dos trágicos acontecimentos ocorridos no centro de hemodiálise daquele Hospital durante o mês de Março anterior.

O choque foi ainda maior — e a indignação surgiu — quando aquela notícia foi confirmada, no mesmo programa, pelas declarações do director-geral dos Hospitais, não bastando o artigo 37.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar determinar que o processo disciplinar é secreto até à acusação, valendo tal norma mesmo antes da comunicação ao arguido do início do processo disciplinar contra ele.

O modo como foi desencadeado e comunicado o procedimento que culminou na prática do acto recorrido, a respectiva prática com as consequências correspondentes e o modo como dele tomou conhecimento provocaram no requerente um mal-estar moral profundo de que ainda não se pôde refazer.

O requerente tem uma folha de serviços impecável e a classificação de *Muito bom* além de actividade técnico-científica, de que as destacam os estudos, projectos e obras relacionados com a sua actividade naquele Hospital.

O escândalo provocado pelo anúncio público da suspensão preventiva do requerente e a própria natureza da condenação e actuação antidisciplinar causadora da morte de doentes naquele Hospital lançaram-no num estado de frustração e de grande sofrimento moral.

O requerente sente-se injustiçado, perseguido e frustrado por ver toda uma vida de trabalho, em que colheu os maiores louvores, manchada por suspeitas de que para já não e pode defender e que transcendem a sua capacidade de entendimento. O requerente determinou sempre a realização de análises que deviam ser realizadas (cloro residual, pressões e dureza da água) e cumpriu todas as indicações da empresa F. Enkrott, especializada em equipamentos do tipo de sistema de osmose inversa.

A manutenção da eficácia da decisão de suspensão preventiva agudiza todo este mal-estar, uma vez que obriga o requerente à ociosidade, tendo passado os últimos dias encerrado em casa, em estado de profundo abatimento.

Esta situação é também penosa para a família do requerente e três filhos, que, como ele, estão estupefactos com o evoluir dos acontecimentos e sofrem o desgosto de o ver condenado publicamente ainda antes de se ter podido defender.

Apesar da cidade, Évora representa um meio relativamente pequeno em que é fácil conhecer e ser-se conhecido — uma circunstância que no caso presente ainda agrava mais a situação pessoal do requerente, uma vez que compromete as suas relações sociais.

A efectivação da suspensão preventiva do requerente causa-lhe prejuízos irreparáveis e não determina grave lesão do interesse público; pelo contrário, o afastamento do requerente é que compromete o

serviço de equipamento e instalações do Hospital, pois não tem substituto.

Respondeu a autoridade requerida, frisando que não se verifica nenhum dos requisitos do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), já que os prejuízos não patrimoniais que o requerente alega, apesar de não serem reparáveis directamente, isto é, por restauração natural ou restituição em espécie, são-no indirectamente, por equivalência ou indemnização pecuniária compensatória.

Por outro lado, no contexto da gravidade dos acontecimentos em que se verifica a suspensão preventiva do requerente, do domínio público, a permanência do requerente implicaria grave lesão do interesse público.

Finalmente, o acto cuja suspensão se requer será um acto destacável de uma decisão final a tomar no termo do competente processo por causa de cuja instrução foi suspenso e por isso não será um acto definitivo e executório contenciosamente recorrível.

O digno magistrado do Ministério Público é de parecer que deve ser indeferido o pedido mas aceitando que o acto de suspensão preventiva em processo disciplinar é contenciosamente recorrível, dada a inverificação do requisito da alínea *a*) do n.º 1 de artigo 76.º da LPTA.

Efectivamente, os prejuízos que o requerente alega de ordem moral ligam-se à instauração de processo disciplinar e à eventualidade de vir a sofrer uma punição disciplinar, não sendo directamente imputáveis à medida de suspensão preventiva, que tem natureza apenas cautelar, pelo que a sua suspensão não poderá evitar a produção daqueles danos, apenas poderia contribuir para atenuar o seu estado da prestação e abatimento, por implicar o seu regresso à actividade.

Esta simples alegação não convence da existência de danos de difícil reparação, tendo em consideração que os danos morais atendíveis serão apenas aqueles que pela sua intensidade e objectividade mereçam a tutela de direito, segundo um critério que, na ausência de um regime específico, deverá pautar-se pelo disposto no n.º 1 do artigo 496.º do Código Civil.

Tudo visto, cumpre decidir:

Na sequência de investigação realizada, o inspector-geral da Saúde apresentou em 15 de Abril de 1993 um relatório que na parte que interessa aqui considerar continha esta alínea *b*):

«Por outro lado, conclui-se da investigação efectuada que quer o responsável médico pelo serviço de hemodiálise do Hospital Distrital de Évora, Dr. João da Piedade Aniceto, quer o responsável pelo serviço de instalações e equipamento do mesmo Hospital, engenheiro Fernando Manuel Cambalacho Vasconcelos Miranda, tiveram uma actuação antidisciplinar por haverem tido conhecimento de, pelo menos nos meses de Fevereiro e Março de 1993, introdução no sistema de diálise de água descalcificada sem passagem pelas membranas de osmose, permitindo que tal acontecesse, sendo que existe probabilidade suficiente de que os acidentes observados têm relação, em grau ainda não apurado, com a anormal concentração de alumínio da água da rede pública, assim utilizada.

Nesta conformidade, dada a previsibilidade de subsunção destas condutas no artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, prepõe-se desde já seja determinada a instauração de processo disciplinar a cada um destes funcionários, decretando-se como medida cautelar a sua sus-

pensão preventiva ao abrigo do disposto no artigo 54.º de Estatuto Disciplinar, em virtude de a sua permanência no serviço se revelar inconveniente para o apuramento de toda a verdade material.»

Em 16 de Abril de 1993 o Ministro da Saúde exarou nos pontos 1 e 2 do seu despacho o seguinte:

«1 — Concordo.

2 — Face aos factos entretanto apurados, e sem prejuízo do inquérito em curso, proceda-se desde já em conformidade com o proposto nas alíneas *b*) e *c*) do presente relatório, sendo a suspensão preventiva decretada pelo período de 90 dias.»

Estabelece o artigo 76.º da LPTA os requisitos para que a suspensão do acto administrativo possa ocorrer, tendo a verificação desses requisitos de ser cumulativa, pelo que basta que um deles não se verifique para que a suspensão da eficácia não possa ser decretada. É a jurisprudência corrente e pacífica deste Supremo Tribunal Administrativo (v., por todos, o acórdão de 2 de Março de 1989, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 348, p. 1465).

Começamos por analisar o primeiro requisito que a lei indica, ou seja, o requisito positivo de a execução do acto causar provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou possa defender no recurso.

Já vimos que neste particular o requerente alega danos morais derivados de estado de prestação e abatimento derivados da sua inactividade forçada ligada à reprovação social num meio restrito e limitado como é Évora.

A lei exige que o prejuízo seja de difícil reparação que da execução do acto cause ao requerente, fazendo por isso um apelo à doutrina da causalidade adequada que está consagrada no artigo 563.º do Código Civil.

Assim, para efeitos da concessão da suspensão da eficácia do acto, só são de considerar os prejuízos que se possam considerar adequados ou prováveis da própria execução do acto (acórdão de 13 de Maio de 1986, recurso n.º 23 792-A).

Ora, como bem pondera o digno magistrado do Ministério Público, os prejuízos que o requerente alega estão mais ligados à instauração do procedimento disciplinar do que propriamente à medida cautelar de suspensão preventiva, já que, como é do conhecimento comum, a reprovação social está mais ligada à pena disciplinar sofrida por um funcionário do que à medida preventiva de afastamento das suas funções, que é meramente cautelar e susceptível de ser aplicada a qualquer funcionário sempre que a sua presença se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade sem que daí resulte perda do vencimento de categoria — n.º 1 do artigo 54.º do Estatuto Disciplinar.

Acresce por outro lado que o prejuízo moral decorrente da execução do acto administrativo só pode fundamentar a suspensão da respectiva eficácia quando atinja um grau de intensidade e objectividade que mereça a tutela do direito, de acordo com a doutrina que se extrai do artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil (acórdão de 17 de Junho de 1986, recurso n.º 23 879).

Sendo discutível que tal aconteça no caso *sub judice*, sempre tais prejuízos, apesar de não poderem ser reparáveis directamente, pela restauração natural, poderão pelo menos ser reparáveis indirectamente por equivalência ou indemnização pecuniária compensatória, o que afasta à partida qualquer dificuldade na fixação da sua reparação.

Deste modo não pode considerar-se verificado o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º, sabido como é que a insusceptibilidade de avaliação pecuniária é que caracteriza o prejuízo dificilmente reparável (acórdão de 18 de Novembro de 1986, recurso n.º 24 383).

A não verificação deste requisito prejudica a averiguação da existência dos outros dois.

Nestes termos e tudo considerando, indefere-se o pedido de suspensão de eficácia do despacho do Ministro da Saúde de 16 de Abril de 1993.

Custas pelo requerente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Anselmo Dias Rodrigues* — *José Maria Gonçalves Pereira* (votou a conclusão). — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Ineptidão da petição inicial. Indicação dos vícios de que enferma o acto recorrido.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Se os recorridos interpretam convenientemente a petição, contestado não procederem as razões invocadas pelos recorrentes, não pode a petição ser considerada inepta, dado o disposto no n.º 3 do artigo 198.º do Código de Processo Civil.*
- 2 — *O recorrente respeitará o ónus de invocação da ilegalidade desde que articule os factos que a integram, sem necessidade de expressa qualificação dos vícios.*

Recurso n.º 31 182, em que são recorrentes José Manuel Faria Moreira e outra e recorridos o vereador da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão e outro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Manuel Faria Moreira e Maria José Moreira da Silva, residentes em Cavalões, Vila Nova de Famalicão, interpuseram recurso contencioso contra a decisão da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão (CMVNF) de 27 de Março de 1991.

Por sentença de 19 de Fevereiro de 1992 do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, por ineptidão da petição, foi a mesma liminarmente rejeitada e absolvida a recorrida da instância.

Inconformados com o assim decidido, recorreram o José Moreira e esposa, produzindo alegações que assim terminam:

1.ª É um facto de que, contrariamente ao que consta na sentença, é perfeitamente inteligível a causa de pedir do recurso hierárquico interposto pelos recorrentes;

2.ª Violou a sentença os artigos 193.º, n.º 2, alínea *a*), e 288.º, n.º 1, alínea *a*), do Código de Processo Civil.

Não houve contra-alegação e o digno magistrado do Ministério Público emite parecer no sentido de se justificar o indeferimento liminar.

Cumpra decidir:

O artigo 193.º, n.ºs 1 e 2, e alínea *a*), do Código de Processo Civil diz que é nulo todo o processo quando for inepta a petição inicial. Esta é inepta quando falte ou seja ininteligível a indicação do pedido ou da causa de pedir. Por seu turno, o artigo 288.º, n.º 1, alínea *b*), do mesmo Código estatui que o juiz deve abster-se do pedido e absolver o réu da instância, quando anule todo o processo.

Em matéria do recurso contencioso de anulação e em consonância com estes preceitos, estabelece o artigo 36.º, n.º 1, alíneas *d*) e *e*), da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos que o recorrente deve expor com clareza os factos e as razões de direito que fundamentam o recurso, indicando precisamente os preceitos ou princípios de direito que considere infringidos e também formular claramente o pedido.

Ora, lendo a petição do recurso, mesmo considerando a nova petição de fls. 23 a 27, que o recorrente apresentou nos termos do artigo 476.º do Código de Processo Civil em substituição da primitiva, que fora liminarmente indeferida, vemos que ele indica claramente o pedido, que é a anulação do despacho de 27 de Março de 1990 do vereador da CMVNF que revogara o seu anterior despacho de 13 de Setembro de 1990, que concedera o alvará de licença n.º 11, de 3 de Janeiro de 1991, para obras da ampliação destinadas a armazém.

Como é sabido, a causa de pedir traduz-se no facto jurídico que faz nascer o direito com base na qual o recorrente formula o pedido que visa satisfazer o recurso contencioso, o que corresponde à alegação dos vícios que concreta e especificamente são atribuídos ao acto administrativo para que ele venha a poder ser declarado nulo, inexistente ou anulado.

No caso presente os recorrentes não expõem os vícios de que o acto enferma, limitando-se a pedir a anulação do acto recorrido e constante do mandado de notificação de fl. 15, baseando-se no facto de que desconheciam que o vizinho Carlos Augusto da Costa Andrade não fosse o proprietário do prédio limítrofe, cuja autorização para a realização das obras a CMVNF exigia, nas simples usufrutuário, e que a recorrida não necessitava de tal autorização para permitir a realização das obras, uma vez que se está perante um acto de mera administração que pode perfeitamente ser emanado do usufrutuário.

A posição assumida pelos recorrentes foi porém conveniente interpretada pela entidade recorrida e pelos recorridos particulares que vieram contestar alegando não proceder as razões invocadas pelos recorrentes e só os segundos é que começaram por fazer uma ligeira referência ao facto de na petição não terem sido arguidos contra o acto administrativo os vícios que o afectam.

Decorre o exposto que mesmo que a petição fosse inepta, por falta ou por ser ininteligível a causa de pedir, o facto de os recorridos terem interpretado perfeitamente a petição, obstará a que a arguição da ineptidão fosse julgada procedente nos termos do n.º 3 do artigo 193.º do Código de Processo Civil.

Em reforço deste entendimento está o Prof. Sérvulo Correia (in *Noções de Direito Administrativo*, p. 373), que pondera que face à

liberdade de aplicação do direito decorrente do artigo 664.º do Código de Processo Civil a apreciação do tribunal não se restringe àqueles vícios que nominalmente hajam sido arguidos, podendo o tribunal proceder à qualificação dos vícios que lhe parecer mais adequada, em relação aos factos alegados.

O recorrente respeitará o ónus de invocação da ilegalidade desde que articule os factos que a integram, o que sucede no caso presente.

É por isso que o tribunal poderá dar como verificado o vício por razões de direito diversas ou, até mesmo, concluir por vício de diferente natureza — acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Fevereiro de 1977, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 193, p. 23.

Esteves de Oliveira diz mesmo que o recorrente não é sequer obrigado a qualificar através de «vícios» a ilegalidade que invoca.

Também A. Reis, in *Comentário*, vol. II, n.º 369, entende que o A. não tem que indicar as razões de direito; estas supre-as o juiz. Procedem as conclusões e por isso a decisão recorrida não se pode manter.

Nestes termos e tudo considerando, dá-se provimento ao recurso, revoga-se a sentença, devendo os autos prosseguir a sua normal tramitação.

Sem custas.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Processo contencioso. Causa de pedir. Executoriedade. Acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A causa de pedir é constituída por facto ou conjunto de factos, a que o autor atribui efeito jurídico, ou não estando o tribunal vinculado à qualificação jurídica que o autor faz da relação jurídica em que esses factos se integram.*
- 2 — *A possibilidade de a Administração executar de forma coerciva os actos administrativos sem recorrer a tribunal e não é absoluta e tem, pelo menos, e sob pena de usurpação de poder, o limite dos casos em que a execução implique, que se dirima um conflito, o que só um tribunal, mesmo administrativo, mas com plena jurisdição, poderá fazer.*

Recurso n.º 31 298, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde do Porto e recorrida Maria Hermínia Pinto Fontoura. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Administração Regional de Saúde do Porto recorre jurisdicionalmente da sentença proferida no Tribunal Administrativo de Círculo

do Porto, que julgou improcedente, absolvendo a ré do pedido, a acção proposta pela ora recorrente contra Maria Hermínia Pinto Fontoura, enfermeira, residente em Serzedo, Vila Nova de Gaia, em que pedia a condenação desta a prestar serviço de enfermagem à ora recorrente por um período igual ao da bolsa de que beneficiou ou, no caso de impossibilidade de incumprimento, a pagar à ora recorrente a quantia de 462 727\$, com juros, à taxa legal, desde 16 de Janeiro de 1989, e, ainda, juros vincendos sobre a quantia de 410 487\$.

Fundamenta o recurso nos termos seguintes, que extraímos da síntese constante das conclusões das suas alegações:

1) Entre recorrente e recorrida foi constituída uma relação jurídica administrativa, enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho por 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 30 de Outubro de 1985;

2) No âmbito dessa relação, a recorrida assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à recorrente por período igual ao da bolsa concedida;

3) Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e faz parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a recorrente e a recorrida, tratando-se de uma cláusula acessória expressamente determinada por lei;

4) Não obstante a recorrente qualificar a relação estabelecida com a recorrida como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir, já que esta reside no facto concreto de a recorrida se recusar em prestar serviço de enfermagem num determinado centro de saúde, por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse centro de saúde;

5) A recorrente tem interesse em agir, já que não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão a que se arroga;

6) A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não especificada;

7) A sentença recorrida fez errada interpretação e aplicação das normas contidas no Regulamento, e bem assim do estatuído no artigo 664.º do Código de Processo Civil, e artigos 72.º e 73.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, violando, em consequência, tais normativos legais.

Por seu lado, a recorrida *contra-alegou*, concluindo da forma seguinte:

1) Nenhuma das conclusões apresentadas pela recorrente merece provimento, não tendo sido violadas quaisquer disposições legais por ela citadas;

2) Pelo que deve a decisão recorrida ser mantida intocada na sua interpretação das normas constitucionais, legais e regulamentares invocadas;

3) Pois o encargo que era imposto à recorrida tem a natureza de cláusula modal;

4) No caso vertente, nenhum dispositivo legal permite à recorrente impor coercivamente à recorrida a obrigação de prestar serviço nos termos do compromisso assumido;

5) E a prestação coerciva de trabalho teria a natureza de uma verdadeira pena, por implicar a violação do direito à liberdade, constitucionalmente garantido;

6) A recusa da recorrida em exercer funções, após a conclusão do curso e nos termos do Regulamento invocado, apenas determina a ineficácia do acto administrativo, por incumprimento da cláusula modal em referência;

7) Assim, entre recorrente e recorrida não existiu nem existe qualquer relação contratual.

O digno magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal disse concordar com o decidido em acórdão, de que juntou cópia, da qual se extrai, em resumo, a seguinte orientação:

A obrigação de prestar serviço, após o termo da bolsa, decorre de norma jurídica e não de qualquer contrato; o compromisso do candidato à bolsa é um pressuposto de direito e um requisito para a obtenção da bolsa, que é concedida por acto administrativo.

Os tribunais administrativos são competentes para dirimir os conflitos resultantes dessa relação.

A causa de pedir é a obrigação de a recorrida prestar o serviço a que se comprometeu, pelo que do facto de o tribunal ter qualificado a relação como não contratual, mas resultante de acto administrativo, não significa que não haja causa de pedir. Essa obrigação não tem a natureza de cláusula modal. No caso do seu incumprimento, a Administração tem o privilégio de exigir o cumprimento sem recurso aos tribunais; a falta de cumprimento de obrigação fungível obriga a indemnizar, competindo à Administração praticar um consequente acto administrativo, fonte de nova obrigação pecuniária, que se executa através da execução fiscal.

Não é, portanto, uma acção de condenação como a presente o meio idóneo para obter a prestação.

A questão a resolver é, essencialmente, a de saber se a ora recorrente não indicou a causa de pedir, em relação ao pedido que formulou, o que pode envolver, eventualmente, uma indagação sobre a natureza da relação jurídica criada ou da dos factos que lhe deram origem.

A sentença recorrida deu como provada e relevante para a decisão a seguinte matéria de facto:

1) Por requerimento de 17 de Janeiro de 1986, a ora recorrida, ao abrigo e nas condições constantes do Regulamento da Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985, do Ministro da Saúde, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Outubro de 1985, requereu à ora recorrente a concessão de uma bolsa de estudo anual para a frequência de um curso de enfermagem geral;

2) A bolsa requerida nos termos do n.º 1 foi concedida à recorrida pelo período de três anos, com início em Janeiro de 1986;

3) A recorrida assumiu o compromisso de prestar serviço à recorrente, findo o curso, por um período igual àquele em que beneficiasse da bolsa, e que foi de dois anos;

4) A recorrida recebeu a bolsa com o quantitativo mensal correspondente a 50% do salário mínimo nacional, durante os 11 meses de cada ano lectivo, perfazendo um total de 410 487\$.

Consideramos pertinente esta selecção de factos; mas, para além deles, outros foram dados como provados que já nos merecem algumas objecções e que passamos a destacar.

Assim, foi ainda dado como provado que a 13 de Janeiro de 1989 a recorrente comunicou à recorrida que devia apresentar-se no dia 16 de Janeiro de 1989 no Centro de Saúde dos Carvalhos e que

a ora recorrida não compareceu e nunca viria a prestar serviço naquele Centro de Saúde.

Ora, pode entender-se que a redacção dada na sentença, quanto a tais circunstâncias, envolve alguma actividade judicial conclusiva que não estará inteiramente avalizada pelo acordo das partes, que os articulados revelam.

Assim, quando se diz que, a 13 de Janeiro de 1989, a recorrente comunicou à recorrida para se apresentar no Centro de Saúde dos Carvalhos no dia 16 seguinte, permite-se a interpretação de que a recorrida recebeu a comunicação naquele dia 13 e de que, com três dias de antecedência, teria tido tempo de comparecer para cumprir o que assumira; isso, porém, não pode considerar-se estabelecido por qualquer acordo, visto que a versão da ora recorrida é significativamente diversa (artigos 23.º e 26.º da contestação): a 13 de Janeiro de 1986 ainda o ofício de convocação se encontrava na posse da recorrente (e vemos que é, realmente, a data aposta no ofício, de que se vê cópia a fl. 10); que esse dia 13 foi sexta-feira, pelo que nunca podia ter chegado às mãos da recorrida antes da segunda-feira seguinte, dia 16, pelo que, nesse dia 16, nunca a recorrida poderia ter estado presente no Centro de Saúde, indicado, às 9 horas.

Por outro lado, e como vimos, foi também dado como provado que a recorrida não compareceu e nunca viria a prestar serviço naquele Centro de Saúde; também aqui entendemos que há conclusões, até de ordem jurídica, que não deveriam integrar a matéria de facto.

Na verdade, dizer-se que foi convocada a 13 para comparecer a 16 e que não compareceu, é uma coisa (do ponto de vista jurídico); dizer-se que a 13 poderá ter sido expedido um ofício que só pode ter chegado à destinatária no próprio dia em que devia comparecer, mas já com impossibilidade de cumprir o estabelecido, é outra bem diversa.

Além de que se acrescenta que a recorrida nunca viria a prestar serviço naquele Centro de Saúde; mas certo é que, nos artigos 29.º e 30.º da contestação, a ora recorrida afirma (na sequência do que alegou quanto à impossibilidade de comparecer a 16), que compareceu naquele Centro nos dias 17, 18 e 19 seguintes, tendo até, a pedido da enfermeira-chefe, assinado o livro de ponto.

Postas estas objecções, em vez das circunstâncias dadas como provadas na sentença e que acabamos de assinalar como não resultando de acordo, estabelecemos, além das que consideramos pertinentes, mais, unicamente, a seguinte:

5) Por ofício, datado de 13 de Janeiro de 1989, a recorrente comunicou à recorrida que se deveria apresentar no Centro de Saúde dos Carvalhos às 9 horas do dia 16 seguinte.

Assim, passemos à *apreciação jurídica* da questão.

Como se vê da sentença recorrida, julgou ela a acção improcedente, por entender que não se configurava a contrato invocado na petição, mas sim uma relação resultante de acto administrativo; condenar a recorrida com base num acto administrativo quando a recorrente (então autora) havia invocado um contrato, seria ir além da causa de pedir, com violação do artigo 664.º do Código de Processo Civil. Na sequência desse raciocínio, entendeu que a ora recorrente não demonstrou os factos que correspondiam aos fundamentos da acção; essa a razão da improcedência.

Desde logo há que reconhecer que é admissível questionar a natureza da relação jurídica estabelecida entre a recorrente e a recorrida;

dessa possibilidade dão sinal bastante as construções que neste mesmo tribunal se têm feito, a propósito de casos idênticos, no essencial, a este; assim, já se entendeu tratar-se de um contrato, já foi dito que se tratou de um acto administrativo sujeito a cláusula modal, assim como se decidiu já que perante um acto administrativo se está, realmente, mas a obrigação assumida pela ora recorrida era um pressuposto desse acto.

A qualificação não é indiferente para a decisão, como temos visto pelas diferentes soluções dadas a este tipo de questões.

Um elemento nos pareceria essencial, que era o de saber se o Regulamento à base do qual as bolsas foram concedidas foi um verdadeiro regulamento, com base em poderes conferidos por uma lei (que os autos não indiciam de forma alguma), ou mesmo um regulamento autónomo, ou se apenas se tratou de normas gerais estabelecidas para uma «graciosa» concessão de bolsas. É que, nesta última hipótese, seria questionável o poder coercitivo próprio do acto administrativo, poder esse que tem sempre de assentar numa permissão legal de exercício de poder autoritário unilateral.

Certo é, porém, que a sentença recorrida decidiu a questão no sentido de se tratar de um acto administrativo e foi daí que partiu para a conclusão de que não houve indicação da causa de pedir; e a qualificação como acto administrativo não é questionada no presente recurso jurisdicional: a recorrente aceita-a e apenas defende que, assim mesmo, não há falta de causa de pedir.

E desde já adiantamos que entendemos que lhe assiste razão.

De passagem lembraremos que, com o desenvolvimento da chamada «administração concertada» e face à questão de saber se as entidades administrativas podem, para cada situação, utilizar livremente a forma contratual ou a via unilateral, autoritária, não é, por vezes, tarefa fácil distinguir um contrato, nomeadamente administrativo, da figura de «acto administrativo»; deixaremos essas questões, como tema de decisão, uma vez que, como dissemos, a qualificação foi feita na sentença recorrida e contra ela não reage a recorrente; mas não é despendendo lembrá-las, na medida em que podem mostrar que as partes interessadas se movem num terreno que tem, ou pode ter, muito de comum às duas figuras.

Ora, e para além disto, temos como certo que a causa de pedir é constituída por factos; factos jurídicos, certamente, na medida em que o autor lhe atribui determinado efeito jurídico.

O artigo 498.º, n.º 4, do Código de Processo Civil é claro: a causa de pedir é o facto jurídico; e prossegue dizendo que, nas acções constitutivas, a causa de pedir é «o facto concreto [...] que se invoca para obter o efeito pretendido».

No caso dos autos, o facto jurídico invocado (claramente complexo) é: a existência de um compromisso da recorrida de, recebida e fruída a bolsa (concedida a contar com esse compromisso), prestar serviço à recorrente, a concessão da bolsa e o não cumprimento por parte da recorrida do compromisso que assumiu.

Esta a causa de pedir; se a recorrente a qualificou como integrada num contexto contratual, não tem o tribunal que se apegar a essa qualificação.

Como diz J. A. Reis, «a diversidade de qualificação jurídica não implica, só por si, diversidade de causa de pedir, pois o ponto de vista das partes não vincula o Tribunal» (*Código de Processo Civil Anotado*, vol. III, p. 130).

Sabe-se, pois e perfeitamente, qual é, neste processo, a causa de pedir.

Questão diversa, que se poderia colocar — e outros arestos têm colocado —, seria a de saber se, tratando-se de acto administrativo, o meio de acção seria o adequado, ou mesmo necessário. Na verdade, poderia colocar-se a questão de saber se esse acto administrativo não dispensaria, mercê da sua força executória, qualquer apelo às vias judiciais.

A esse propósito, também devemos assinalar que a chamada força executória dos actos administrativos, expressão da autotutela da Administração, vem conhecendo as suas limitações. Se aceitarmos a distinção entre autotutela da Administração, vem conhecendo as suas limitações. Se aceitarmos a distinção entre autotutela declarativa e autotutela executiva, a que aludem G. de Enterría e T. R. Fernández (*Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, p. 431), teremos de convir em que o maior melindre se coloca na segunda modalidade, podendo levar a estabelecer regras muito precisas para determinar as situações em que a Administração pode, por si, forçar coercivamente a execução dos seus actos (v., por exemplo, no direito francês, Long, Weil, Braibant, Delvolvé e Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 9.ª ed., pp. 74 e 75).

O vigente Código do Procedimento Administrativo parece ter vindo consagrar o que tradicionalmente era considerado regra, e que alguns questionam que o seja, isto é, a de a Administração poder impor coercivamente as obrigações decorrentes de acto administrativo, sem recurso prévio aos tribunais (artigo 149.º, n.º 2); põe, apenas, como condição que a coerção se faça pelas formas e nos termos admitidos por lei, o que, por si, já pode representar uma forte limitação.

Uma limitação intrínseca a esse poder coercitivo nos parece também poder afirmar: será quando a execução envolva a decisão de questões de natureza jurisdicional. Aí, sob pena de usurpação de poderes, a execução do acto administrativo tem de passar por pronúncia de um tribunal.

E esse pode ser, precisamente, o caso dos autos, pois que nele se desenha uma diferença de posições que traduzem um conflito que só tribunais (mesmo administrativos, mas com plena jurisdição) poderão ter que resolver. É que, como vimos, a recorrida defende que não foi avisada a tempo, tendo sido colocada na impossibilidade de cumprir; e que se apresentou logo que pôde e assinou o ponto durante três dias (v. n.º 5 da matéria de facto e considerações que o antecedem).

É, portanto, perfeitamente admissível a via de acção, mesmo que a pretendida obrigação da recorrida tenha sido criada por acto administrativo. E, no quadro dessa acção, a causa de pedir está perfeitamente definida.

Decidindo de modo diverso, a sentença recorrida fez errada aplicação do n.º 4 do artigo 498.º do Código de Processo Civil.

Pelo exposto, acordam em conceder provimento ao recurso, devendo a sentença recorrida ser substituída por outra que, considerando existente a causa de pedir, decida o que for adequado.

Custas pela recorrida.

— Lisboa, 3 de Junho de 1993. — José Manuel de Moura Pires Machado (relator) — Fernando Manuel Azevedo Moreira — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa. — Fui presente, João Belchior.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Legitimidade activa. Menção de mérito excepcional de funcionário de município. Legitimidade subsequente.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Tem legitimidade para a interposição de recurso contencioso quem for titular de um interesse directo pessoal e legítimo no provimento do recurso (artigos 821.º, n.º 2, do Código Administrativo, e 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.*
- 2 — *Têm esse interesse directo e pessoal os funcionários de município que interpuseram recurso contencioso de anulação do despacho do presidente da Câmara que atribuiu menção de mérito excepcional a outros funcionários do mesmo município, reduzindo-lhes o tempo de serviço exigível para acesso na carreira e que, assim, ficaram em condições de se candidatar a concurso interno condicionado para que já se encontravam habilitados os recorrentes.*
- 3 — *E se dúvidas houvesse quanto a esse interesse directo e pessoal, na altura da interposição do recurso, e, conseqüentemente, quanto à legitimidade activa dos recorrentes, elas dissipar-se-iam com a abertura do concurso interno condicionado, pela entidade recorrida, no qual acabaram por ser nomeados os funcionários a quem foi atribuída a menção de mérito excepcional, em detrimento dos recorrentes, advindo, assim, a estes legitimidade subsequente para o recurso.*

Recurso n.º 31 332, em que são recorrentes Rosa Maria da Silva Vivas e outros e recorridos o presidente da Câmara Municipal de Vila Verde e outros. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nuno Salgado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Rosa Maria da Silva Vivas, Augusto Macedo de Faria e José Fernando Rodrigues da Silva, todos melhor identificados nos autos, vieram interpor recurso para este Tribunal da sentença de fl. 23 a fl. 24 v.º dos autos, proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, que rejeitou liminarmente, por ilegitimidade activa, o recurso contencioso de anulação por eles interposto, juntamente com as assistentes de fl. 17, Maria da Conceição Ventura Marçal Morais e Rosa da Conceição Esteves de Barros Fernandes Machado, igualmente identificadas nos autos, do despacho do presidente da Câmara Municipal de Vila Verde de 20 de Dezembro de 1991, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 26, de 26 de Janeiro de 1992, que atribuiu a menção de mérito excepcional aos primeiros-oficiais administrativos daquele município Maria do Pilar Peixoto de Sousa Castilho e Arnaldo Assis da Cunha Faria de Lira e a conseqüente redução do seu tempo de serviço para efeitos de acesso a chefe de

secção, invocando, para efeitos daquele recurso contencioso de anulação, vários vícios de incompetência, de forma e de violação de lei, que inquinam o acto recorrido e o ferem de anulabilidade.

2 — Na decisão recorrida, o M.º Juiz *a quo* rejeitou o recurso *in limine* com o fundamento na falta de legitimidade activa dos recorrentes, em virtude de estes não terem alegado na petição qualquer acto de onde se pudesse concluir que o acto impugnado tenha constituído obstáculo à satisfação da pretensão que tivessem formulado ou que esse acto tivesse sido causa imediata de prejuízos, faltando, assim, um dos requisitos da legitimidade processual activa, ou seja, o interesse directo.

3 — Inconformados com tal decisão, os ora recorrentes, nas suas alegações de recurso para este Tribunal, formularam as seguintes conclusões:

«1.ª O despacho recorrido fez errada interpretação da lei, designadamente do disposto no artigo 821.º do Código Administrativo;

2.ª Os recorrentes são partes legítimas, têm interesse directo em impugnar o despacho recorrido, dimanado do presidente da Câmara Municipal de Vila Verde, e foram já manifestamente prejudicados pela aplicação concreta desse despacho;

3.ª Deverá, em consequência, o douto despacho recorrido ser revogado e substituído por outro que ordene o prosseguimento dos autos».

3 — Não contra-alegaram a entidade recorrida nem os contra-interessados.

4 — O Ex.º Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu o seguinte parecer: «Pelos fundamentos da douda decisão recorrida, somos de parecer que o recurso não merece provimento.».

5 — Após os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

6 — Em matéria de facto relevante, vem provado nos autos o seguinte:

A) Por despacho de 20 de Dezembro de 1991 do presidente da Câmara Municipal de Vila Verde foi decidido, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, atribuir a menção de mérito excepcional aos funcionários Maria do Pilar Peixoto de Sousa Castilho e Arnaldo Assis da Cunha Faria de Lira, tendo como efeito a redução do tempo de serviço para fins de acesso a chefe de secção, ordenando-se ainda nele que se faça presente à Assembleia Municipal e, posteriormente, à Câmara Municipal, para conhecimento (documento de fl. 8 dos autos);

B) O referido despacho foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 26, de 31 de Janeiro de 1992, fazendo-se nele constar que as menções de mérito excepcional, atribuída aos aludidos funcionários, têm como efeito a redução do tempo de serviço exigido para o acesso na carreira (documento de fl. 9);

C) A fl. 10 dos autos consta um requerimento dirigido pelo ora recorrente José Fernando Rodrigues da Silva ao presidente da Câmara Municipal de Vila Verde, no qual é solicitada certidão ou fotocópia autenticada da acta da Assembleia Municipal, realizada em 28 de Dezembro de 1991, na parte em que foi tratado o assunto dos méritos excepcionais atribuídos aos funcionários aludidos na alínea *A*);

D) No referido requerimento consta uma informação de que a acta ainda não se encontra lavrada, facto de que foi dado conhecimento ao requerente em 10 de Fevereiro de 1992;

E) O recurso contencioso de anulação do acto impugnado foi interposto pelos recorrentes, no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, em 30 de Março de 1992;

F) Por despacho do presidente da Câmara Municipal de Vila Verde de 31 de Março de 1992, e com base nos Decretos-Leis n.ºs 498/88, de 30 de Dezembro, e 52/91, de 25 de Janeiro, foi aberto concurso interno condicionado de acesso à categoria de chefe de secção, ao qual foram admitidos os ora recorrentes Rosa Maria da Silva Vivas e José Fernando Rodrigues da Silva e os ora contra-interessados Arnaldo Assis da Cunha Faria de Lira e Maria do Pilar Peixoto de Sousa Castilho (documento de fl. 31 a fl. 34);

G) No referido concurso, por despacho do presidente da Câmara Municipal de Vila Verde de 28 de Abril de 1992, foram nomeados chefes de secção os ora contra-interessados Arnaldo Assis da Cunha Faria de Lira e Maria do Pilar Peixoto de Sousa Castilho, já que os ora recorrentes Rosa Maria da Silva Vivas e José Fernando Rodrigues da Silva ficaram classificados, *ex aequo*, em 3.º lugar.

7 — A questão fundamental que se discute no presente recurso jurisdicional é, assim, a de saber se os ora recorrentes Rosa Maria da Silva Vivas, Augusto Macedo de Faria e José Fernando Rodrigues da Silva possuem ou não legitimidade activa no recurso contencioso de anulação que interpuserem, para o Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, do despacho do presidente da Câmara Municipal de Vila Verde de 20 de Dezembro de 1991, que atribuiu a menção de mérito excepcional aos ora contra-interessados Arnaldo Assis da Cunha Faria de Lira e Maria do Pilar Peixoto de Sousa Castilho, como primeiros-oficiais administrativos daquele município.

7.1 — O artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa garante «aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos».

Assim, esta norma da nossa lei fundamental visa garantir o direito de recurso contencioso aos interessados, não definindo, contudo, quem são estes, deixando tal tarefa à lei ordinária, ou seja, serão titulares do direito ao recurso aqueles a quem a lei ordinária reconhece interesse nessa impugnação, ou, mais concretamente, a quem reconhece a titularidade do interesse que ela própria define.

Parece ser este mesmo entendimento que discorre da *Constituição da República Portuguesa Anotada*, dos Profs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3.ª ed., revista, Coimbra Editora, 1993, que, sobre o assunto, na p. 938, escrevem: «Ao garantir o recurso contencioso aos interessados (n.º 4), a Constituição parece contemplar apenas os recursos desencadeados pelos titulares de *interesse pessoal*, no provimento do recurso (cf. Código Administrativo, artigo 821.º)».

Deste modo, a lei ordinária reconhece a legitimidade activa apenas aos «titulares de interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso» (artigo 821.º, n.º 2, do Código Administrativo), princípio este que é totalmente coincidente com o que sobre a matéria impõe o artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, em relação aos recursos para este Tribunal, ao prescrever:

«Os recursos podem ser interpostos:

1.º Pelos que tiverem interesse directo, pessoal e legítimo na anulação de acto administrativo susceptível de recurso directo para a Secção.»

Ora, esse interesse será *directo* «quando o provimento do recurso implique a anulação ou a declaração de nulidade de acto jurídico que constitua obstáculo à satisfação de pretensão anteriormente formulada pelo recorrente (quer essa pretensão seja positiva, quer negativa), ou seja, causa imediata de prejuízos inflingidos pela Administração» e será *pessoal* «quando o recorrente alegue esperar uma utilidade concreta para si próprio ou para a sua função, do provimento do recurso, isto é, seja a pessoa em cuja carreira, em cuja esfera jurídica ou actividade se vá produzir o efeito da declaração pretendida» (Prof. Marcello Caetano, in *Manual*, vol. II, pp. 1356 e 1357).

Neste mesmo sentido discorre o Prof. Freitas do Amaral, ao escrever:

«O interesse diz-se *directo* quando o benefício resultante da anulação do acto recorrido tiver *repercussão imediata no interessado*. Ficam, portanto, excluídos da legitimidade processual aqueles que da anulação do acto recorrido viessem a retirar apenas um benefício mediato, eventual, ou meramente possível [...] e diz-se *pessoal* quando a repercussão da anulação do acto recorrido se projectar na *própria esfera jurídica do interessado* (*Direito Administrativo*, vol. IV, pp. 170 e 171).

7.2 — Na perspectiva do que até agora se discorreu, para que os ora recorrentes tenham interesse directo e pessoal no recurso é necessário que, com a anulação do acto impugnado, possam obter, imediatamente, um benefício com repercussões na sua esfera jurídica, ou seja, que a procedência do recurso, com a anulação do acto recorrido, seja a remoção de um obstáculo à satisfação imediata de um seu interesse.

Ora, analisando a pretensão dos recorrentes, deduzida na sua petição de recurso, o que eles procuram alcançar com este é a anulação do acto que atribuiu a menção de mérito excepcional a dois funcionários que, por essa via, seriam dois eventuais candidatos — eventualidade esta que, logo de seguida, se tornou efectiva — ao concurso ou concursos de acesso a chefe de secção do quadro de pessoal do município, de que todos fazem parte, ao qual também pretendiam concorrer (artigo 37.º da petição).

O concurso é, por sua natureza, uma sucessão de actos funcionalmente ligados com vista à produção de um certo resultado final, que é a nomeação para o lugar a prover dos candidatos graduados. Caracteriza-se, assim, na sugestiva imagem dada pelo Prof. Marcello Caetano (*Manual*, vol. II, p. 662), «por facultar a *competição* entre todos os pretendentes que legitimamente aspirem a ocupar o lugar a prover».

7.3 — Ora, à primeira vista, pareceria que o acto ora impugnado não constituiu causa imediata e efectiva de prejuízos que tivessem afectado a esfera jurídica dos ora recorrentes, nem que da sua remoção da ordem jurídica pudesse advir a satisfação imediata dos seus interesses, que é a sua nomeação para os lugares de chefe de secção do quadro do pessoal do município.

Poder-se-ia ainda argumentar que o acto impugnado pode ter sido causa mediata da falta de satisfação da pretensão dos recorrentes, mas nunca a causa directa e imediata da sua não nomeação, que se deve antes a vicissitudes específicas do concurso.

Foi, aliás, na esteira deste entendimento que a decisão ora recorrida concluiu pela inexistência de *interesse directo* no presente recurso, por banda dos ora recorrentes, e o rejeitou liminarmente.

Mas será efectivamente assim?

7.4 — Sem pretendermos entrar aqui na polémica — de saber se hoje, face ao disposto no n.º 4 do citado artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, deverá ter-se por abandonada a necessidade de verificação cumulativa dos três pressupostos de *um interesse directo, pessoal e legítimo*, exigido pelo artigo 821.º, n.º 2, do Código Administrativo, para se ter como verificada a legitimidade activa no recurso contencioso e ter-se antes como verificada esta quando a procedência do recurso for útil ao recorrente, por lhe trazer benefícios, que sejam consequência directa da causa, para a qual parece tender, hoje, alguma doutrina, designadamente os Profs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, que na obra e local atrás citados, escrevem: «O conceito de 'interesse pessoal' não pode ser livremente densificado pelo legislador, pelo menos no sentido restrito. Ele deve ser definido de modo a habilitar todos os titulares de interesses relevantes a defenderem as suas posições jurídicas» (ver igualmente o que sobre o assunto, e na mesma linha de pensamento, escrevem os Conselheiros Drs. Ferreira Pinto e Guilherme da Fonseca, in *Direito Processual Administrativo Contencioso*, pp. 70 e 71, e os Drs. Santos Botelho, Pires Esteves e Cândido de Pinho, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 1992, p. 160) —, termos de concluir que os ora recorrentes são titulares de um interesse directo, pessoal e legítimo no presente recurso, tal como é exigido pelo referido artigo 821.º, n.º 2, do Código Administrativo.

Com efeito, analisando a situação dos autos, verificamos que a entidade recorrida — presidente da Câmara Municipal de Vila Verde — proferiu o despacho ora impugnado em 20 de Dezembro de 1991, através do qual atribuiu a menção de mérito excepcional aos ora contra-interessados Arnaldo Assis da Cunha Faria de Lira e Maria do Pilar Peixoto, atribuindo-lhe o efeito da redução do tempo de serviço para fins de acesso a chefe de secção, embora na publicação que fez do mesmo despacho, no *Diário da República*, 2.ª série, de 31 de Janeiro de 1992, tivesse feito constar que tais menções de mérito tinham como efeito a redução de tempo de serviço para o acesso na carreira.

O recurso contencioso de anulação do acto ora impugnado foi interposto, pelos ora recorrentes, no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, em 30 de Março de 1992.

No dia imediato à interposição do recurso, ou seja, no dia 31 de Março de 1992, o Sr. Presidente da Câmara de Vila Verde ordenou a abertura de concurso interno condicionado de acesso à categoria de chefe de secção, ao qual foram admitidos os ora recorrentes Rosa Maria da Silva Vivas e José Fernando Rodrigues da Silva e os contra-interessados Arnaldo Assis da Cunha Faria de Lira e Maria do Pilar Peixoto de Sousa Castilho, estes por força da menção de mérito excepcional que lhe fora atribuída pelo despacho impugnado.

Quer isto dizer que, tendo o recurso sido aberto como recurso interno condicionado, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, alínea b), do Decreto-Lei n.º 498/88, se não fossem as classificações de mérito excepcional atribuídas pelo despacho impugnado aos contra-interessados, e uma vez que estes não tinham os módulos de tempo necessários à candidatura a tal concurso, só seriam seus oponentes os ora recorrentes, que, certeza, pelo menos dois deles, seriam os nomeados.

A entender-se que estes, na situação exposta, não têm interesse directo no recurso e carecem, assim, de legitimidade activa, como, aliás, foi entendido na decisão recorrida, é colocar os ora recorrentes

na situação de nada poderem fazer perante actos da Administração eventualmente inquinados e feridos de anulabilidade, dos quais resultaram prejuízos efectivos para a sua esfera jurídica, deixando-os à mercê do mero arbítrio daquela, visto não haver qualquer outro particular que os possa impugnar.

Teremos assim de concluir que o despacho ora impugnado, nas condições concretas em que foi proferido, foi causa imediata de prejuízos inflingidos pela Administração na esfera jurídica dos ora recorrentes e a sua remoção da ordem jurídica, com a sua eventual anulação, constitui satisfação imediata de um seu interesse, que é a candidatura ao concurso sem a concorrência dos contra-interessados, que acabaram por ser os nomeados.

7.4 — É certo que, contra a tese que vimos sufragando, se poderá objectar que o interesse directo dos recorrentes não se apresentava, na data da interposição do recurso, com a linearidade com que agora é aduzida, visto que o concurso em que os contra-interessados se apresentaram como co-opponentes com os ora recorrentes só veio a ser aberto no dia imediato àquela interposição e a apreciação do interesse directo, pessoal e legítimo, que caracteriza a legitimidade activa, deve ser feita em relação ao momento da interposição do recurso, independentemente das circunstâncias modificativas que depois dessa altura ocorram. (Neste sentido, Prof. Marcello Caetano, *Manual*, vol. II, 9.ª ed., p. 1359).

Porém, é a própria lei processual que, em determinadas circunstâncias, admite situações de legitimidade superveniente (v., entre outros, os artigos 269.º a 271.º, 662.º e 663.º, todos do Código de Processo Civil).

Quer isto dizer que a legitimidade, como pressuposto processual que é, que visa assegurar à sentença uma eficácia reguladora da relação controvertida, tanto quanto possível estável e perpétua perante os sujeitos que, em relação à providência requerida, possam ser os efectivos destinatários dos seus efeitos, isto é, da tutela jurisdicional, é algo que não pode ser fixo, variando com a natureza e o objecto da acção (v., neste sentido, Prof. Anselmo de Castro, *Direito de Processo Civil Declaratório*, vol. II, pp. 171, 174 e 178).

E a prova de que assim é resulta da circunstância de o seu conhecimento, como uma das questões que afectam o prosseguimento do recurso (§ 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo), poder ser feita em várias fases do processo contencioso (n.º 3 do artigo 54.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos).

Deste modo, perante a matéria fáctica atrás reproduzida, se alguma dúvida houvesse quanto à existência do interesse directo e pessoal dos ora recorrentes na altura em que foi interposto o recurso contencioso de anulação do acto impugnado, ela dissipar-se-ia perante a abertura do concurso interno condicionado, autorizado por despacho do presidente da Câmara Municipal de Vila Verde de 31 de Março de 1992, para acesso à categoria de chefe de secção, no qual foram nomeados, por despacho daquela entidade de 28 de Abril de 1992, os ora contra-interessados.

Estariamos, assim, se porventura a legitimidade activa ainda não existisse na altura da interposição do recurso, perante um caso nítido de legitimidade subsequente dos ora recorrentes, que ficaram posteriormente a ter um interesse directo, pessoal e legítimo no presente

recurso, estando, de qualquer modo, também por esta razão, assegurada a sua legitimidade activa.

Face ao exposto, violou a decisão recorrida as disposições combinadas dos artigos 821.º, n.º 2, do Código Administrativo e 474.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

8 — Termos em que se decide dar provimento ao recurso e revogar a decisão recorrida, devendo o recurso prosseguir se outra razão impeditiva não existir.

Sem custas.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *Nuno da Silva Salgado* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *José Manuel de Moura Pires Machado* — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Acto confirmativo. Reposição de abonos.

Doutrina que dimana da decisão:

É meramente confirmativo o acto que, não obstante haver reapreciado, perante exposição apresentada pelo interessado seu destinatário, a situação jurídica deste definida em anterior acto, não alterou ou modificou o conteúdo dessa decisão inicial, impositiva da reposição de vencimentos e abonos indevidamente percebidos.

Recurso n.º 31 358, em que são recorrente Maria Albertina Campos Ávila Menezes e recorrido o presidente do conselho administrativo da Escola Secundária da Horta. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Ribeiro da Cunha.

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

Vem o presente recurso jurisdicional interposto por Maria Albertina Campos Machado Ávila Menezes, professora, residente na freguesia das Angústias, comarca da Horta, da sentença de fls. 25 e seguintes, que rejeitou, por confirmatividade, o recurso que interpôs, com vista à sua resolução, do acto do presidente do conselho administrativo da Escola Secundária da Horta, que lhe foi notificado em 10 de Março de 1992, pelo qual se determinou que a recorrente procedesse à reposição da quantia de 309 195\$.

Nas suas alegações conclui a recorrente da seguinte forma:

A) O acto administrativo do conselho administrativo da Escola Secundária da Horta, de 10 de Março de 1992, é diferente do acto administrativo da mesma entidade, de 28 de Outubro de 1991, apesar de se admitir a existência de alguma correspondência entre os seus elementos;

B) Como tal, é um acto definitivo e executório susceptível de recurso contencioso e não um mero acto confirmativo (cf. artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos).

Termos em que deverá ser revogada a sentença recorrida para que se conheça do objecto do recurso.

O recorrido presidente do conselho administrativo da Escola Secundária da Horta não ofereceu contra-alegações.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal, a fl. 46, pronuncia-se no sentido de que o recurso não merece provimento, devendo ser confirmada a decisão recorrida pelos fundamentos da mesma constantes.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Dos autos resulta a seguinte matéria de facto:

Em 28 de Outubro de 1991 a recorrente foi notificada do acto do conselho administrativo da Escola Secundária da Horta, no qual se determinou que a recorrente procedesse à reposição da quantia de 309 195\$, em virtude de ser abonada, no ano lectivo de 1990-1991, pelo índice 94, quando deveria ter sido abonada pelo índice 72;

Datada de 5 de Novembro de 1991, a recorrente enviou àquela entidade uma exposição do teor de fl. 8 a fl. 13, contendo as razões da sua discordância;

Em 10 de Março de 1992 foi a recorrente notificada, nos termos do ofício de fl. 22, de que a aludida exposição havia sido indeferida e que deveria entregar «até ao dia 10 de Maio próximo passado a quantia mencionada na notificação»;

Os factos que determinaram a entidade recorrida a agir no sentido em que o fez chegaram ao seu conhecimento «em final de Julho de 1991».

Perante aquela materialidade fáctica e o alegado pela recorrente, o M.º Juiz considerou ser patente que o acto recorrido é meramente confirmativo do anterior acto, que lhe foi notificado em 27 de Outubro de 1991, e, assim, não impugnável, conforme impõe o artigo 25.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, rejeitou o recurso.

Contra este entendimento insurge-se a recorrente, que sustenta que o acto recorrido é definitivo e executório, susceptível de recurso contencioso, tanto mais que a sua notificação fora enviada ao director regional da Administração Escolar, o qual poderia ter alterado a decisão do conselho administrativo da Escola, ou seja, foi reexaminada a situação perante a reclamação da recorrente, caso em que é correcto recorrer-se contra a decisão da reclamação, ainda que confirme o acto reclamado.

Não lhe assiste, porém, razão.

Com efeito, nada demonstra ou leva a considerar, nem a recorrente sequer o alega, que o invocado reexame haja decorrido da revisão imposta por lei.

Ora, só nesses casos, excepcionais, em que o acto, após tal revisão, mantém a decisão inicial, não é de considerar o novo acto como meramente confirmativo (cf., neste sentido, Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, vol. 1, pp. 346 e segs., e acórdão da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no recurso n.º 26 834).

No presente caso, o que sucedeu foi que a recorrente, como acontece frequentemente, em vez de recorrer contenciosamente do acto de 28 de Outubro, que lhe foi notificado, optou por requerer a reconsideração do acto, e a entidade recorrida veio, então, dizer no

acto recorrido o que tinha já dito — deve repor a quantia de 309 195\$ —, pelo mesmo fundamento — porque no ano lectivo de 1990-1991 foi abonada pelo índice 94 quando deveria ter sido pelo índice 72. E entre as duas prolações não houve alteração do regime jurídico aplicável.

Nada inova, portanto, a última decisão contida no acto recorrido em relação à situação jurídica da recorrente inicialmente fixada.

Embora o acto recorrido tenha reapreciado a mesma situação jurídica, o certo é que em nada alterou ou modificou o acto de 29 de Outubro.

Tem, assim, como bem se considerou, o acto recorrido natureza meramente confirmativa daquele inicial notificado à recorrente em 28 de Outubro, sendo, por isso, contenciosamente inimpugnável, face ao disposto no artigo 25.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85), pelo que se impõe a confirmação da decidida-recorrida rejeição liminar do recurso contencioso, que não violou as disposições legais referidas nas conclusões da alegação da recorrente, que, assim, improcedem.

Pelo exposto, nega-se provimento ao presente recurso jurisdicional.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria, que se fixam, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Função pública. Regime de recrutamento e selecção. Concurso. Ordem de provimento.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A regra do artigo 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, que manda prover nos lugares vagos segundo a ordenação das respectivas listas de classificação final, não funciona isoladamente, tendo de conjugarse com as restantes normas do ordenamento que com ela podem entrar em colisão ou concorrência.*
- 2 — *Funciona de pleno quando há um determinado número de vagas para preencher (os lugares estão portanto sem titular).*
- 3 — *Será ainda de respeitar (e será sempre desde que o sistema jurídico se não oponha por haver que respeitar regras porventura mais fortes) quando os lugares a preencher estão ocupados a título provisório por quem não tem condições para neles ser provido.*
- 4 — *Já não se lhe deve obediência num caso de concurso curricular interno condicionado de acesso à 1.ª classe de técnicos auxiliares sanitários de 2.ª classe em que um*

candidato colocado em determinado centro de saúde obteve melhor classificação e pretende mudar para outro centro de saúde cujo titular obteve classificação mais baixa, sendo certo que dos quadros do pessoal de cada um desses centros de saúde consta apenas um lugar de técnico auxiliar sanitário (de 1.ª classe ou de 2.ª classe).

- 5 — *Não se justifica nessa hipótese se dê preferência ao candidato melhor classificado, assim se desalojando o titular do centro de saúde pretendido, sendo certo que o serviço público nada ganha com a mudança (o legislador considerou indiferente que o titular seja de 1.ª classe ou de 2.ª classe) e que em rigor o lugar desejado não chegou a estar vago, lá devendo por isso permanecer o seu titular, não merecendo censura a Administração ao proceder desse modo.*

Recurso n.º 31 513, em que são recorrente a directora-geral do Departamento de Recursos Humanos da Saúde e recorrido Manuel Firmino da Rocha. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Manuel Firmino da Rocha interpôs em 27 de Setembro de 1991 no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto recurso contencioso do despacho da directora-geral do Departamento de Recursos Humanos da Saúde que o nomeou para o Centro de Saúde de Melgaço, aduzindo:

Candidatou-se ao concurso para técnico auxiliar sanitário de 1.ª classe aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 21, de 20 de Setembro de 1990;

Em 6 de Março de 1991 foi-lhe comunicada a lista de classificação final dos candidatos admitidos;

Verificou que a sua classificação final era de 14 valores, sendo a do candidato Fernando Jorge Airoso de Carvalho de 13,75 valores;

Em 17 de Abril de 1991 solicitou colocação no Centro de Saúde de Monção, acrescentando que só no caso de haver concorrente com melhor classificação para esse mesmo Centro pretendia Melgaço; isto em conformidade com os artigos 35.º a 37.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro;

Em 20 de Maio de 1991 foi notificado de que iria nessa data ser proposta a sua nomeação para técnico auxiliar sanitário de 1.ª classe para o Centro de Saúde de Melgaço;

Por despacho de 15 de Junho de 1991, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Julho de 1991, da entidade recorrida, foi autorizada a nomeação do recorrente para o Centro de Saúde de Melgaço e de Fernando Jorge Airoso de Carvalho para o Centro de Saúde de Monção;

O acto viola os citados artigos do Decreto-Lei n.º 498/88, pelo que deve ser anulado.

Respondeu a entidade recorrida (fl. 26):

Nos termos do n.º 2 do aviso do concurso, a validade do mesmo foi alargada a outros lugares cujo provimento viesse a ser considerado

necessário, durante o regime de instalação e dentro do prazo de dois anos;

Dizia-se no n.º 5 que do provimento de lugares não poderia resultar aumento das dotações legais estabelecidas;

Concluído o concurso e providos os dois lugares expressamente publicitados no aviso de abertura — Serviços Centrais da Administração Regional de Saúde de Viana do Castelo e Centro de Saúde de Arcos de Valdevez — propôs então a comissão instaladora da referida Administração Regional de Saúde, em simultâneo, a nomeação dos restantes candidatos aprovados;

Tal nomeação concretizou-se para todos, através do despacho recorrido de 20 de Junho de 1991;

Dada a circunstância de nos centros de saúde para onde foram feitas as nomeações se verificar uma dotação global da carreira de técnicos auxiliares sanitários, por um lado, e estando a totalidade dos respectivos lugares preenchida, por outro lado, as nomeações tiveram de atender às afectações funcionais já existentes;

E isto em respeito pelas consequências que, em sede de nomeação, necessariamente decorrem da determinação constante do artigo 23.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 498/88;

Designadamente, o recorrente estava afecto à data do concurso e da nomeação ao Centro de Saúde de Melgaço, como técnico auxiliar sanitário de 2.ª classe, estando aquele Centro dotado apenas globalmente com um lugar;

Por outro lado, o Centro de Saúde de Monção está dotado apenas globalmente de um lugar da carreira de técnico auxiliar, que se encontrava preenchido à data do concurso e da nomeação pelo mesmo funcionário que veio a beneficiar do acesso à 1.ª classe;

No caso era irrelevante a observância da ordenação da lista de classificação final para efeitos de provimento;

Não foram violados os artigos 35.º a 37.º do Decreto-Lei n.º 498/88. O recorrido particular, devidamente citado, nada disse.

II

Pela sentença de fls. 49 e seguintes, o M.º Juiz deu provimento ao recurso, anulando o acto recorrido, ponderando:

O ponto n.º 5 do aviso não é ilegal, destinando-se de algum modo a dar cumprimento ao artigo 23.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 498/88;

A questão está no relevo a dar-lhe;

Se na altura da abertura do concurso se verificasse que a totalidade dos lugares dos quadros referentes aos lugares a preencher em algum dos centros de saúde se mostrava preenchida, a entidade com competência para ordenar a abertura do concurso poderia ter optado por circunscrevê-lo aos funcionários dos centros em causa, ou seja, aos funcionários dos centros em relação aos quais se mostrava preenchida a totalidade dos lugares;

Tal não foi, porém, a opção tomada;

Não foi circunscrita aos funcionários dos Centros de Saúde de Melgaço e de Monção a possibilidade de ser apresentarem ao concurso;

Assim, o ponto n.º 5 terá de ser interpretado em conformidade com o disposto no artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 498/88.

Inconformada, interpôs a entidade recorrida recurso jurisdicional, tendo alegado como segue:

1) Segundo o aviso de abertura, que tem a natureza de um acto preparatório, o concurso foi aberto para provimento de nove lugares

da Administração Regional de Saúde (ARS) de Viana do Castelo, correspondendo a cada um destes lugares os locais de trabalho cuja publicitação é imposta pelo artigo 16.º, alínea i), do Decreto-Lei n.º 498/88;

2) No mesmo aviso de abertura não se fez qualquer exigência quanto à necessidade de os candidatos manifestarem as suas opções pelos locais de trabalho nele referidos. Nem tal aconteceu espontaneamente no processo de candidatura;

3) Assim, não estava a Administração vinculada a outro dever que não o de nomear os nove candidatos aprovados para aqueles lugares, sem curar da observância de qualquer ordem de precedência nas nomeações, atenta a correspondência total entre o número de lugares e o número de candidatos aprovados;

4) E muito menos seria possível à Administração conotar aquela ordem com os locais de trabalho identificados, por inexistência de qualquer critério, máxime legal, predeterminativo de uma relação gradação na lista de classificação final/local de trabalho;

5) Por outras palavras, a ordenação na lista de classificação final do concurso em causa não tem qualquer correspondência no elenco de locais de trabalho identificados no respectivo aviso de abertura;

6) O escopo do artigo 35.º é só o de garantir o provimento efectivo dos lugares postos a concurso pelos concorrentes que sucessivamente demonstraram melhores aptidões, reflectidas na sua ordenação na lista classificativa final, impedindo, no limite do seu objectivo, que nos casos em que o número de concorrentes aprovados seja superior ao dos lugares vagos possa um concorrente melhor classificado ser preterido por outro que se lhe seguiu na ordenação final;

7) Naqueles casos em que a situação concreta não é passível de configurar um afrontamento dos objectivos do respeito pela ordenação nas listas de classificação final, a nomeação dos concorrentes aprovados num concurso em que há identidade entre o número daqueles e dos lugares a prover, através de um único acto administrativo, não consubstancia violação do artigo 35.º;

8) Deve revogar-se a sentença.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal (fls. 65 v.º e seguintes):

A Administração não está vinculada a preencher simultaneamente todas as vagas postas a concurso logo que terminem as operações de selecção;

E o que resulta por identidade de razão do artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88;

Se o concurso pode ser aberto apenas para algumas das vagas existentes, é igualmente admissível que o preenchimento das vagas se efectue de acordo com a conveniência dos serviços;

É este princípio que está subjacente ao disposto no artigo 35.º;

A Administração deverá respeitar a ordenação da respectiva lista de classificação final, o que pressupõe que as nomeações se efectuem faseada ou sucessivamente;

Havendo de aceitar-se este princípio de conveniência administrativa, não poderá geralmente impor-se uma vinculação da Administração aos interesses da vida pessoal e familiar dos candidatos nas respectivas colocações;

Assim, na ausência de uma disposição especial, como vigora para os docentes e magistrados, a preterição do candidato melhor posicionado relativamente a um local de trabalho determinado apenas

pode ser arguida de desvio de poder, o que, no caso, não foi alegado, nem sequer se mostra indiciado;

Pelo exposto, deverá denegar-se provimento ao recurso e confirmar-se a decisão recorrida.

III

Matéria de facto fixada na sentença:

1) O recorrente candidatou-se ao concurso para técnico auxiliar sanitário de 1.^a classe, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 20 de Setembro de 1990 — fl. 5;

2) Em 6 de Março de 1991 foi-lhe comunicada, através de carta registada, a lista de classificação final dos candidatos admitidos ao concurso — fl. 7;

3) Em 17 de Abril de 1991 o recorrente solicitou a sua colocação no Centro de Saúde de Monção e, só para a hipótese de existir concorrente com melhor classificação para esse Centro, requereu a sua colocação no Centro de Melgaço — fl. 9;

4) Em 20 de Maio de 1991 recebeu o ofício de fl. 12, onde se referia que iria ser proposta a sua colocação no Centro de Saúde de Melgaço;

5) Está junto, a fls. 33-34, o «quadro do pessoal do Centro de Saúde de Monção»;

6) Está junto, a fl. 35, o «quadro do pessoal do Centro de Saúde de Melgaço»;

7) O presidente da comissão instaladora da ARS de Viana do Castelo apresentou à entidade recorrida uma proposta de colocação dos candidatos ao concurso referido e onde constava a colocação do recorrente em Melgaço e do recorrido particular em Monção — fls. 30-31.

Na sequência de tal proposta, viria a ser elaborado o seguinte «parecer», datado de 14 de Junho de 1991, da autoria do director dos Serviços do Departamento de Recursos Humanos da Saúde: «À consideração superior. Julgo de autorizar as nomeações propostas pela ARS, nos termos da legislação invocada.» — fl. 30;

8) Em 20 de Junho de 1991 viria a ser praticado o despacho ora impugnado da autoria da entidade recorrida, que é do seguinte teor: «Autorizo» — fl. 1 do apenso.

Este despacho foi publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 27 de Julho de 1991 — fl. 14.

Convém aqui especificar alguns pontos do aviso de abertura do concurso interno de acesso para provimento, nos termos do artigo 24.^o, n.^o 2, do Decreto-Lei n.^o 427/89, de 7 de Dezembro, de nove lugares de técnico auxiliar sanitário de 1.^a classe da carreira de técnico auxiliar sanitário, regulada pelo Decreto-Lei n.^o 272/83, de 17 de Junho.

«2 — Prazo de validade: o concurso é válido para os lugares indicados e para os que venham a ser considerados necessários prover durante o regime de instalação, nunca podendo exceder o prazo de dois anos contados a partir da data de publicação do presente aviso;

[...];

4 — Local de trabalho: aos lugares referidos neste aviso correspondem os seguintes locais de trabalho:

[...];

Centro de Saúde de Melgaço — um lugar;

Centro de Saúde de Monção — um lugar;

[...]

5 — Do provimento dos lugares não poderá em caso algum resultar aumento das dotações legais estabelecidas.»

IV

Cumpra decidir:

Estamos perante um concurso curricular interno condicionado de acesso — artigo 6.^o do Decreto-Lei n.^o 498/88, de 30 de Dezembro.

Tratou-se da promoção à 1.^a classe de técnicos auxiliares sanitários de 2.^a classe.

Quer o recorrente quer o recorrido particular prestavam já serviço nos centros de saúde onde foram colocados, aquele em Melgaço, o recorrido em Monção, como técnicos auxiliares sanitários de 2.^a classe;

Como se pode verificar, a fls. 33 e seguintes, quer o Centro de Saúde de Monção quer o Centro de Saúde de Melgaço têm nos seus quadros um lugar de técnico auxiliar sanitário de 1.^a classe ou de 2.^a classe;

Isto significa que se considerou bastar para cada um desses centros de saúde um lugar dessa carreira, sendo indiferente a classe do funcionário lá colocado (2.^a classe ou 1.^a classe).

A promoção à 1.^a classe não implicava pois, do ponto de vista do interesse público, a deslocação de tais funcionários.

Mais: deste ponto de vista, a saída do funcionário pode ter à partida desvantagens, na medida em que ele estaria já familiarizado com o serviço da zona.

Vejam, porém, o que se passa do ponto de vista do interesse dos candidatos que obtiveram mais elevadas classificações e interessados porventura naquele centro de saúde.

A regra de dar preferência nas colocações aos que obtiveram mais altas classificações nos concursos é já antiga no nosso direito — ver artigos 467.^o, n.^o 1, e 489.^o do Código Administrativo e artigo 39.^o, n.^o 1, do Decreto-Lei n.^o 44/84, de 3 de Fevereiro.

O artigo 35.^o, n.^o 1, do Decreto-Lei n.^o 498/88 reproduz aquele artigo 39.^o, n.^o 1.

Nunca as regras jurídicas podem aplicar-se mecanicamente.

O direito é uma ciência sistemática.

Sublinha Baptista Machado (*Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, p. 123) que nunca se aplica uma norma isolada mas o «sistema todo inteiro».

Como todas as regras, aquela tem de conjugar-se com as restantes normas do ordenamento que com ela podem entrar em colisão ou concorrência.

Funciona de pleno quando há um determinado número de vagas para preencher (os lugares estão portanto vagos).

Será ainda de respeitar (e será sempre desde que o sistema jurídico se não oponha por haver que respeitar regras porventura mais fortes) quando os lugares a preencher estão ocupados a título provisório por quem não tem condições para neles ser provido.

Imaginemos que nos quadros de Melgaço e Monção os lugares eram destinados a técnicos auxiliares sanitários de 1.^a classe (e não de 1.^a ou 2.^a, como acontece), e que recorrente e recorrido particular lá estavam colocados numa situação transitória. A promoção simultânea de ambos à 1.^a classe parece que importaria então a saída do recorrido particular de Monção para lá ser colocado o recorrente.

Dizemos «parece» porque neste caso a situação é um tanto diferente do comum, por as ARS estarem em regime de instalação (artigos 7.º do Decreto-Lei n.º 254/82, de 29 de Junho, e 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de Janeiro), sendo por isso providos os funcionários em comissão extraordinária de serviço (artigos 24.º, n.º 2, e 41.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro).

Não importa analisar a especificidade daí resultante, até porque ela não torna mais sólida a posição do impugnante, aparentemente pelo menos será o contrário.

Abstraiamo-nos, pois, do regime de instalação e pensemos na hipótese normal.

O recorrido particular era funcionário «efectivo» do Centro de Saúde de Monção.

O facto de ser promovido à 1.ª classe não implicava a sua saída do ponto de vista do interesse público; desta perspectiva até conviria mais que ele continuasse.

Sendo ele funcionário «efectivo» do Centro de Saúde de Monção e não obrigando a lei à sua saída, tão longe não deve ir a regra do artigo 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88 que impunha a sua deslocação.

Pode dizer-se nessa medida que ele tem «direito» a continuar lá. Aliás, a letra do artigo 35.º, n.º 1, aponta neste mesmo sentido. «Os candidatos aprovados serão providos nos lugares vagos [...]». O lugar de Monção não chegou a estar vago.

Conclui-se que o M.º Juiz fez errada aplicação do artigo 35.º, n.º 1, ao anular o acto impugnado, pelo que a sentença não pode manter-se.

V

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em dar provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida.

Custas do recurso contencioso pelo impugnante, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria respectivamente em 8000\$ e 4000\$. Não são devidas custas pelo recurso jurisdicional.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Fundamentação de acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

Está suficientemente fundamentado o acto administrativo quando o seu processo genético revele inequivocamente para um destinatário normal, colocado na situação específica

e concreta do interessado, o itinerário cognoscitivo e valorativo do seu autor.

Recurso n.º 31 545, em que são recorrente o vice-presidente da Junta Autónoma das Estradas e recorrido Álvaro Francisco Alves Parreira. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — Álvaro Francisco Alves Parreira, com os demais sinais dos autos, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação do despacho, de 27 de Agosto de 1990, do vice-presidente da Junta Autónoma das Estradas, «que revogou o despacho de 15 de Janeiro de 1990 que atribuiu ao ora recorrente a concessão condicional de uma área de serviço na estrada nacional n.º 122».

Imputou-lhe, sem estabelecer entre eles qualquer relação de subsidiaridade, vícios de erro de facto nos pressupostos, violação do disposto no artigo 18.º da Lei de Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LOSTA) e vício de forma por insuficiente fundamentação, com violação do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, por o acto recorrido «não estar fundamentado em qualquer disposição legal».

Juntou com a petição os documentos de fl. 11 a fl. 18 dos autos.

II — Respondeu a autoridade recorrida, pugnando pela legalidade do acto impugnado e improvimento do recurso, nos termos constantes de fl. 26 a fl. 28, de que destacamos:

«[...]»

13 — Em consequência de quanto precede e considerando:

a) Que não foram cumpridos pelo recorrente os prazos concedidos para a apresentação da declaração exigida pelas normas aprovadas pelo Despacho SEVC n.º 9/89, artigo 6.6, n.º 2, alínea c);

b) Que não foi cumprido o prazo de 120 dias para o efeito determinante do artigo 7.4 das mesmas normas:

decidi, em conformidade com o disposto no artigo 7.6 das normas acima referidas, proferir o despacho ora recorrido.»

Juntou o original do processo administrativo, composto por dois volumes, e os documentos de fl. 29 a fl. 61, que constituem os documentos por ela numerados de 1 a 22.

III — Nas suas alegações finais, nos termos e para o disposto no artigo 67.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, o recorrente, em conformidade com o alegado na petição inicial, formulou as seguintes conclusões:

«a) Contrariamente ao inscrito no acto recorrido, e como muito bem se assinala no ofício n.º 260, de 28 de Fevereiro de 1991, da Direcção de Estradas de Beja, e nas informações apostas no verso desse ofício (documento n.º 19 junto com a resposta), a PETRAS assegurou ao ora recorrente, para além do fornecimento de combustíveis, o necessário apoio técnico e económico para a construção e subsequente exploração comercial da área de serviço, classe A, ao quilómetro 22,750 da estrada nacional n.º 122 — cf. documento 12, fl. 3, junto com a petição de recurso;

b) Assim sendo, e por erro sobre os pressupostos, o acto recorrido padece do vício de violação de lei;

c) Por outro lado, e porque o prazo concedido ao recorrente, para apresentação da declaração comprovativa de que estava assegurado o apoio técnico e económico do empreendimento, não foi ultrapassado, conforme se provou, o acto recorrido, ao não assim se entender, padece do vício de violação de lei, por erro sobre os pressupostos de facto;

d) Porque o acto recorrido não se encontra fundamentado em qualquer disposição legal, padece de vício de forma, por insuficiente fundamentação, pelo que viola o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77;

e) Porque o acto recorrido é revogatório do acto proferido em 27 de Agosto de 1990, acto este onde se atribuiu ao recorrente a concessão condicional da área de serviço, aquele acto é ilegal porque revoga um acto constitutivo de direitos que só podia ser revogado com fundamento em ilegalidade, o que, aliás, não aconteceu;

f) Assim sendo, o acto recorrido viola, outrossim, o artigo 18.º da LOSTA.»

IV — A entidade recorrida manteve a posição inicialmente assumida na sua resposta.

V — Após o digno magistrado do Ministério Público ter emitido parecer final no sentido de se conceder provimento ao recurso pelo invocado fundamento de insuficiente fundamentação, pois «pelos dados disponíveis não podemos fundamentadamente emitir parecer sobre os vícios de fundo do acto», o Sr. Juiz *a quo* proferiu a decisão de fl. 80 a fl. 89 dos autos, que aqui se dá por reproduzida, onde, começando por conhecer do invocado vício de forma, concedeu provimento ao recurso, anulando o acto impugnado por estar «carecido totalmente de fundamentação de direito [...] e violação dos artigos 1.º, n.º 1, alíneas a), d) e f), e 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho [...], com prejuízo dos demais vícios invocados».

VI — Inconformada com a decisão, a autoridade recorrida, tempestivamente, interpôs recurso para este Tribunal, e, uma vez admitido, apresentou as suas alegações, pedindo a revogação daquela e concluindo pela forma seguinte:

«1 — Entende a agravante que não houve qualquer preterição de formalidades essenciais, nem vício de forma por falta de fundamentação de direito do acto impugnado, já que este se encontra devidamente fundamentado, tendo havido, isso sim, uma deficiente apreciação dos documentos juntos ao processo, quer aquando da resposta ao recurso e das alegações, quer do processo administrativo, e demais documentos relacionados com o acto recorrido.

2 — Na realidade, se tivessem sido tomados em consideração os documentos n.ºs 4, 5, 6, 8 e a informação n.º 64, de 21 de Agosto de 1990, e respectivos pareceres e despachos da mesma, 10, 11, 13, 14 e declaração da MECOL, 15, 17, 19 e 20, além dos restantes documentos que foram juntos com a resposta e que fazem parte do acto impugnado, se verificava que o referido despacho se encontra devidamente fundamentado de direito.

3 — Pois, conforme consta do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, a fundamentação pode também consistir em mera declaração de concordância com fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta que, nesse caso, constituirão parte integrante do respectivo acto.

4 — E em vários documentos enviados ao recorrente se chama a atenção para o cumprimento das normas constantes do despacho SEVC n.º 9/89-XI, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de

19 de Julho de 1989, nomeadamente os pontos 6.6, n.º 2, alínea c), e 7.4, e que o seu não cumprimento dentro dos prazos que lhe estavam a ser concedidos levaria à anulação da concessão condicional que lhe havia sido concedida.

5 — O que é permitido pelo ponto 7.6 das referidas normas.

6 — E estes pontos, dessas normas, apenas regulam taxativamente o que lá consta, não podendo ter hipoteticamente outra interpretação, para se poder dizer que por não ter sido transcrito o teor desses pontos o recorrente não tinha obrigação de conhecê-los ou podia interpretá-los mal.

7 — Assim, estando o acto devidamente fundamentado, quer de facto quer de direito, não podia o M.º Juiz Auditor decretar a sua anulação por preterição de formalidades essenciais, pelo que violou preceitos legais respeitantes à fundamentação dos actos administrativos, mormente as do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

8 — E por não ter feito uma correcta apreciação da prova, que fazia parte integrante dos autos, violou o disposto no artigo 515.º do Código de Processo Civil.»

VII — O impugnante no recurso contencioso e ora recorrido apresentou as suas alegações em defesa da manutenção da decisão judicial.

VIII — O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu o seu parecer nos seguintes termos:

«Em nosso entender a sentença recorrida fez correcta apreciação da matéria de facto e correcta interpretação e aplicação da lei, pelo que, não merecendo censura, deverá ser negado provimento ao recurso.»

IX — Colhidos os vistos, cumpre decidir:

1 — Na decisão recorrida, face aos documentos constantes dos autos e do processo administrativo apenso, foram correctamente dados como provados os seguintes factos:

A) Em 15 de Janeiro de 1990, o director de Estradas do Distrito de Beja publicou edital de abertura de concurso para a concessão da área de serviço da classe D na estrada nacional n.º 122, entre os quilómetros 13,240 e 23, nos termos do Despacho do SEVC n.º 9/89-XI, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de Julho de 1989;

B) O recorrente (ora recorrido) concorreu à instalação da área de serviço e em 21 de Agosto de 1990 a comissão de apreciação das propostas informou: «Julga-se que a proposta n.º 2 — Álvaro Francisco Parreira — é a que reúne os requisitos que que lhe conferem a atribuição da concessão [...], devendo o projecto definitivo, a apresentar em 120 dias [...], respeitar as normas aprovadas pelo Despacho SEVC n.º 9/89-XI.»;

C) A entidade recorrida (ora recorrente) proferiu em 27 de Agosto de 1990, sobre tal informação acabada de referir, o despacho: «Autorizo, tal como proposta, a concessão condicional à proposta n.º 2, nos termos do n.º 6.8 das normas, devendo ser exigido o cumprimento do n.º 7.4 das mesmas.»;

D) A empresa ELF Portugal, que se comprometera, por documento junto ao concurso pelo recorrente (ora recorrido), a prestar apoio técnico para o empreendimento, bem como apoio financeiro até ao montante de 23 000 000\$, comunicou a retirada da referida declaração e responsabilidade à Junta Autónoma das Estradas, por carta de 31 de Agosto de 1990 — fl. 46;

E) Pedida nova declaração de capacidade técnica e económica ao recorrido (ora recorrido) no prazo máximo de 30 dias, por carta de 21 de Setembro de 1990 — fl. 51 —, este enviou a declaração fotocopiada, a fl. 54, a qual não foi considerada, por referir negociações tendentes a esse fim, mas não a concessão de apoio técnico e financeiro — fl. 55 v.º;

F) Concedido novo prazo de 30 dias ao recorrente (ora recorrido) para que entregasse declaração inequívoca de apoio técnico e financeiro pela carta de 23 de Janeiro de 1991 — fl. 57 —, recebida em 28 de Janeiro de 1991 — documento de fl. 58 —, viria a dar entrada na Direcção de Estradas de Beja a declaração de fl. 59 da firma PETRAS — na qual se refere que «assegura, para além do fornecimento de combustíveis, o necessário apoio financeiro e económico para a construção e subsequente exploração comercial da área de serviço, classe A, ao quilómetro 22,750 da estrada nacional n.º 122»;

G) O director de Estradas do Distrito de Beja, pelo ofício n.º 260, de 28 de Fevereiro de 1991, enviou aquela declaração ao director dos Serviços de Conservação da Junta Autónoma de Estradas (JAE);

H) em 20 de Março de 1991 foi emitida a informação:

«1. Em resposta à ordem de serviço n.º 113/OSCS, de 16 de Janeiro de 1991, e após solicitado ao concorrente o pretendido, apresentou o mesmo na Direcção de Estradas de Beja uma declaração da empresa PETRAS — Sociedade Distribuidora de Combustíveis e Gás Natural, S. A. No entanto, até à data, a firma que vinha sendo apresentada pelo requerente era a AGIP, não se sabendo se existe alguma relação entre elas;

2. No entanto, julgo que esta situação é irrelevante em virtude de a declaração apresentada garantir o apoio técnico e económico para a construção da referida área de serviço;

3. Face ao exposto, julgo que se poderá finalmente atribuir a concessão ao concorrente Álvaro Francisco Alves Parreira, concedendo-lhe o prazo de 120 dias para a apresentação do projecto da Direcção de Estradas de Beja, conforme estipula o ponto 7.4 das normas em vigor.»;

I) O director dos Serviços apresentou o assunto ao presidente da JAE com o parecer de 27 de Março de 1991: «Como o prazo referido no ponto 7.4 das normas já terminou, poder-se-á considerar que este prazo de 120 dias agora a conceder para apresentação do projecto é uma prorrogação que se poderia contar a partir de 19 de Fevereiro, data da apresentação da declaração junta da firma PETRAS.»;

J) O vice-presidente da JAE, em 1 de Abril de 1991, proferiu, no rosto do ofício n.º 260, em cujo verso se encontravam a informação e pareceres das alíneas H) e I), o despacho seguinte: «Dado que o concessionário não consegue quem lhe assegure o apoio financeiro nas condições do documento que apresentou no concurso e ainda porque o prazo de 60 dias que lhe foi concedido já expirou, considero anulado o meu despacho de concessão.»;

2 — Os factos acima especificados e constantes da decisão recorrida constam dos documentos n.ºs 6, 8, 9, 13, 14, 15, 17, 18, 19 e 19 v.º juntos pela autoridade recorrida com a sua resposta.

Assim, face ao constante das conclusões 2.ª e 4.ª das alegações, importa ainda reter o seguinte:

A informação n.º 64/DSCS, junta de fl. 39 a fl. 45 dos autos, corresponsável ao documento n.º 8 da resposta e referida na sentença [supra IX-1-B)], que aqui se dá por reproduzida, termina nos seguintes

termos: «Tendo em consideração os motivos preferenciais definidos pelas normas, julga-se que a proposta n.º 2 — Álvaro Francisco Alves Parreira — é a que reúne os requisitos que lhe conferem a atribuição da concessão, tal como é o parecer da Direcção de Estradas do Distrito de Beja, devendo o projecto definitivo a apresentar nos 120 dias após a adjudicação, para além de ter em consideração as observações formuladas nesta proposta, respeitar em tudo as normas aprovadas pelo despacho SEVC n.º 9/89-XI, de 6 de Julho de 1989, publicadas no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 164, de 19 Julho de 1989.»;

Antes da abertura do concurso a que se refere a alínea A) da facticidade dada como provada na sentença [supra IX-1-A)], o ora recorrido requereu que por edital fosse aberto concurso para uma área de serviços na na estrada nacional n.º 122, ao quilómetro 22, do lado esquerdo.

Em resposta a tal pedido, foi-lhe respondido pelo director de Estradas que o pedido havia merecido parecer favorável (documento n.º 4 da resposta da entidade ora recorrente, a fl. 32 dos autos).

Desse documento consta, designadamente: «Assim esta Direcção de Estradas vai proceder de imediato à abertura do referido edital, chamando novamente a atenção de V. Ex.ª para a necessidade do cumprimento rigoroso das normas (Despacho SEVC n.º 9/89-XI, de 6 de Julho de 1989).»;

O documento n.º 5 consiste numa fotocópia da publicação no *Diário da República* do aludido Despacho SEVC n.º 9/89-XI;

O documento n.º 10 corresponde a um ofício, de 13 de Setembro de 1990, do director de Estradas de Beja dirigido ao director dos Serviços de Conservação da JAE, em que se dá conhecimento de que, posteriormente ao despacho que adjudicara condicionalmente ao ora recorrido a concessão da área de serviço, por despacho de 27 de Agosto de 1990, a ELF manifestara renunciar ao apoio técnico e financeiro do empreendimento.

Dele consta, nomeadamente, o seguinte: «A empresa referida comprometia-se ao garante do apoio técnico do empreendimento, bem como ao apoio financeiro do mesmo até ao montante de 23 000 000\$ (declaração constante do processo do concurso).

Ora, afigura-se-nos que sendo a JAE completamente estranha aos acordos estabelecidos entre as empresas petrolíferas e os concessionários, já não o é relativamente à capacidade técnica e económica que os mesmos deverão demonstrar, como aliás é condição expressa do próprio concurso, exigida no ponto 6.6, 2.º, alínea c), das normas de áreas de serviço.

Assim sendo, julga esta Direcção de Estradas que as condições mínimas necessárias à atribuição da concessão condicional ao concorrente Álvaro Francisco A. Parreira não estão garantidas, pelo que seria de anular o concurso.

Podendo estar implicados condicionamentos jurídicos que esta Direcção de Estradas desconheça, julgamos submeter novamente o assunto à consideração de V. Ex.ª»

O documento n.º 11 corresponde à resposta do director dos Serviços da JAE ao ofício anterior (documento n.º 10), em que se comunica ao director de Estradas de Beja, que «[...] Deverá essa Direcção de Estradas solicitar ao interessado nova declaração comprovativa da capacidade técnica e económica em relação ao empreendimento [alínea c) do n.º 2 do ponto 6.6 das normas], dando um prazo para o efeito, sob pena de ser anulada a concessão condicional atribuída.».

O documento n.º 13 da resposta da entidade ora recorrente, junto a fl. 51 dos autos, e referido na alínea *E*) da matéria de facto da sentença [supra IX-1-*E*)], é o ofício do director de Estradas de Beja, dirigido ao ora recorrido, na sequência do recebimento do acima citado com o n.º 11, e é do seguinte teor:

«Tendo estes serviços tido conhecimento da retirada do apoio por parte da ELF Portugal ao empreendimento referido em epígrafe, deverá V. Ex.^a apresentar nesta Direcção de Estradas nova declaração comprovativa da capacidade técnica e económica, de acordo com a alínea *c*) do n.º 2 do ponto 6.6 das normas para instalação e exploração de áreas de serviço.

A referida declaração deverá ser entregue no prazo máximo de 30 dias, sob pena de ser anulada a atribuição da concessão condicional.»

O documento n.º 17, datado de 23 de Janeiro de 1991, junto a fl. 57 dos autos e referido na alínea *F*) da sentença [supra IX-1-*F*)] é um ofício do director de Estradas de Beja, dirigido ao ora recorrido, na sequência da apresentação por este da declaração a fl. 54 ou documento n.º 14 [supra IX-1-*E*)] da MECOL e do documento n.º 15, a fl. 55, de que se destaca:

«[...]

Dado o prazo já passado, deverá V. Ex.^a proceder à entrega nesta Direcção de Estradas, no prazo máximo de um mês a contar da recepção desta notificação, de um documento definitivo, no qual a companhia expresse o apoio técnico e financeiro ao empreendimento de forma inequívoca.

Expirado o prazo referido, será anulada a concessão atribuída condicionalmente a V. Ex.^a»

O documento n.º 19 da resposta, a fl. 60 dos autos, referido na sentença [supra IX-1-*G*)], é da autoria do director de Estradas de Beja, dirigido ao director de Serviços de Conservação da JAE, e, embora remetendo a declaração da PETRAS [documento n.º 18, ou supra IX-1-*F*)], dele consta também:

«[...]

Dado o exposto e julgando-se assegurado o apoio técnico e económico ao empreendimento, solicito instruções a V. Ex.^a sobre se poderá finalmente ser atribuída a concessão ao concorrente Álvaro Francisco Alves Parreira, concedendo-lhe o prazo de 120 dias para apresentação do projecto definitivo.»

O documento n.º 20 da resposta, junto de fl. 61 a fl. 62 dos autos, é o ofício n.º 475, datado de 19 de Abril de 1991, do director de Estradas de Beja, e dirigido ao ora recorrido, com o seguinte teor: «Assunto — instalação de uma área de serviço na estrada nacional n.º 122, ao quilómetro 22,750.

1. Foi V. Ex.^a concorrente à instalação de uma área de serviço na estrada nacional n.º 122, entre os quilómetros 13,240 e 23, em concurso aberto por esta Direcção de Estradas em Janeiro de 1990.

2. Apresentou na altura uma declaração da ELF Portugal, na qual esta empresa assegurava o apoio técnico ao empreendimento, bem como o necessário apoio económico até ao montante de 23 000 000\$.

3. Durante a análise do processo por parte da JAE a empresa referida no n.º 2 retirou o apoio ao qual se tinha comprometido aquando do concurso, facto do qual foi dado conhecimento a V. Ex.^a, tendo-lhe sido na altura solicitado a entrega de nova declaração comprovativa da capacidade técnica e económica no prazo máximo de

30 dias — documento obrigatório de acordo com a alínea *c*) do n.º 2 do artigo 6.6 do Despacho SEVC n.º 9/89-XI.

4. Já com o prazo expirado, procedeu V. Ex.^a à entrega nesta Direcção de Estradas de um documento da firma MECOL/AGIP, o qual, além de não fazer qualquer referência ao montante assegurado, não poderia de forma alguma ser considerado efectivo, uma vez que referia estar 'em fase de negociações'.

Foi-lhe então solicitado por esta Direcção de Estradas a entrega de um documento definitivo, no qual a companhia expressasse de forma inequívoca o apoio técnico e financeiro ao empreendimento.

5. Finalmente, e cerca de um mês após a notificação antes referida, deu entrada nesta Direcção de Estradas uma nova declaração, desta vez de uma outra empresa (PETRAS, Sociedade Distribuidora de Combustíveis, Lubrificantes e Gás Natural, S. A.), na qual mais uma vez não é expresso o montante financeiro assegurado.

Analisado o processo, foi superiormente decidido anular o despacho que lhe atribuiu a concessão condicional, dado que V. Ex.^a não conseguiu quem lhe assegure o apoio financeiro nas condições do documento que apresentou a concurso.

Em face do exposto, fica o concurso anulado.»

O documento n.º 13, de 21 de Setembro de 1990, junto a fl. 51 dos autos e referido na sentença [supra IX-1-*E*)], foi recebido pelo ora recorrido em 1 de Outubro de 1990 — fls. 51, 52 e 71.

3 — Como resulta do exposto, na sentença em recurso foi decidido que o acto contenciosamente impugnado, carecendo totalmente de fundamentação de direito, incorreu no vício de forma por falta de fundamentação, com violação do artigo 1.º, n.ºs 1, alíneas *a*), *d*) e *f*), e 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

A entidade ora recorrente, nas conclusões da sua alegação, sustenta que a sentença recorrida fez errada aplicação desses normativos, que violou, tendo também incorrido na violação do disposto no artigo 515.º do Código de Processo Civil, por não ter feito correcta apreciação da prova dos autos, pois, em seu entender, no caso, resulta de vários documentos juntos aos autos (referidos na conclusão n.º 2 das alegações) e não correctamente tidos em conta na sentença, que, por concordância com eles, foi proferida a decisão, sendo certo que deles consta que, por diversas vezes, ao ora recorrido foi chamada a atenção de que se não cumprisse, nos prazos que lhe foram concedidos, as normas constantes do Despacho SEVC n.º 9/89-XI, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 164, de 19 de Julho de 1989, nomeadamente nos pontos 6.6, n.º 2, alínea *c*), e 7.4, daí resultaria a anulação da concessão condicional que lhe havia sido concedida, conforme é permitido pelo ponto 7.6 do referido despacho.

Nestes termos o acto contenciosamente impugnado contém fundamentação de direito.

Deixamos acima transcritos (supra IX-1) os factos que na decisão ora recorrida se tiveram por relevantes para a decisão, bem como os demais (supra IX-2), que, segundo a entidade ora recorrente, é necessário ter em conta para se decidir quanto ao invocado vício de falta de fundamentação de direito e que resultam dos documentos referidos na conclusão 2 das suas alegações.

No artigo 515.º do Código de Processo Civil consigna-se serem provas atendíveis ou que o tribunal deve tomar em consideração «todas as provas produzidas [...] sem prejuízo das disposições que declarem

irrelevante a alegação de um facto, quando não seja feita por certo interessado».

No caso, de entre a prova documental apresentada [artigos 12.º e 24.º, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos], o juiz, na decisão, devia seleccionar os factos provados e que interessassem à decisão do recurso, atentos os fundamentos deste, segundo as várias soluções plausíveis da questão de direito (artigos 511.º, n.º 1, e 659.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos).

Ora, atento o fundamento do recurso contencioso que foi apreciado na sentença e que está ora em causa, conforme resulta do que em complemento se consignou em supra IX-2, ver-se-á que os factos especificados na sentença são insuficientes para se decidir correctamente sobre se o acto impugnado carecia ou não de fundamentação de direito.

Na verdade, é certo que o acto contenciosamente impugnado, tendo decidido ao contrário da informação descrita na sentença em supra IX-1-H) e dos pareceres do director de Estradas de Beja (fl. 60) e do director dos Serviços [fl. 60 v.º e supra IX-1-I)] e tendo «anulado» o despacho de 27 de Agosto de 1990 da mesma entidade, pelo qual havia sido concedida condicionalmente, nos termos do ponto 6.8 das normas para o efeito aprovadas e estabelecidas pelo citado Despacho SEVC n.º 9/89-XI, de 6 de Julho de 1989, e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de Julho de 1989 [supra IX-1-C) e J)], a adjudicação da instalação de uma área de serviço na estrada nacional n.º 122, nas condições referidas na proposta de que se apropriara, e com cumprimento do disposto no ponto 7.4 dessas normas, devia ser fundamentado, nos termos legais [artigo 1.º, n.º 1.º, alíneas a) e d), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho].

Esta consiste na exposição expressa, directamente ou por remissão, ainda que sucinta, e por forma clara, coerente e suficiente, dos fundamentos de facto e de direito, de modo a esclarecer concretamente o destinatário do sentido da decisão (artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho).

Mas a fundamentação do acto administrativo é um conceito relativo, variando em função do tipo concreto do acto e das circunstâncias concretas em que é praticado.

A jurisprudência tem sublinhado que deve tomar-se como padrão um destinatário normal, sem abstrair da situação específica do interessado e da sua possibilidade, em face das circunstâncias pessoais concretas, de se aperceber das exactas premissas cognitivas e valorativas adoptadas pelo autor do acto.

E, como a fundamentação visa essencialmente impor a ponderação da decisão por parte da Administração e, por outro lado, que o administrado siga o processo mental que a ela conduziu, também se vem decidindo estar suficientemente fundamentado o acto administrativo quando o seu processo genético revele inequivocamente o itinerário cognoscitivo e valorativo do seu autor (cf. acórdãos de 25 de Janeiro de 1990 e 8 de Fevereiro de 1989, in, respectivamente, recursos n.ºs 23 775 e 22 686).

Ora, no caso concreto, do edital de abertura do respectivo concurso [supra IX-1-A)] constava que tal concurso se desenvolvia com observância das normas constantes do referido Despacho SEVC n.º 9/89-XI. E deste consta, nomeadamente, que os candidatos apresentarão com a sua proposta uma «declaração comprovativa de ca-

pacidade técnica e económica em relação ao empreendimento» [ponto 6.6, n.º 2.º, alínea c)].

Ponto 6.8: «A concessão será atribuída condicionalmente, no prazo de 60 dias contado da data da abertura das propostas, convertendo-se em definitiva após a execução das obras de instalação correspondentes à fase prevista.».

Ponto 7.4: «Os projectos de instalação de áreas de serviço deverão ser submetidos à apreciação da direcção de Estradas respectiva no prazo de 120 dias a contar da atribuição condicional da concessão, sendo aquele prazo prorrogável por mais 60 dias, quando devidamente justificado.».

No ponto 7.5 estabelecem-se prazos para a execução das obras de instalação das áreas de serviço, a contar da aprovação dos respectivos projectos.

Do ponto 7.6 consta: «O não cumprimento dos prazos referidos nos n.ºs 7.4 e 7.5 implica a anulação da concessão provisória [...]».

Com a sua proposta, o ora recorrido juntou uma declaração da ELF Portugal, em que esta se comprometia a prestar apoio técnico e financeiro do empreendimento proposto pelo ora recorrido até ao limite de 23 000 000\$ (fl. 11 do 1.º volume apenso).

Já depois do acto da concessão condicional ao ora recorrido [supra IX-1-C) e D)] a ELF Portugal comunicou que retirava e anulava tal declaração.

Pelo ofício de fl. 51 (documento n.º 13), recebido pelo ora recorrido em 1 de Outubro de 1991, foi-lhe concedido o prazo de 30 dias para apresentação de nova declaração comprovativa da capacidade técnica e económica, de acordo com a alínea c) do n.º 2 do ponto 6.6 das referidas normas, sob pena de anulação da atribuída concessão condicional (supra IX-2 — documento n.º 13).

O ora recorrido apresentou em 30 de Outubro de 1990 na Direcção de Estradas de Beja a declaração de fl.54 (documento n.º 14), passada pela MECOL, onde esta declara estar em «adiantada fase de negociações» com o ora recorrido para efeito de concessão de apoio técnico e económico à concessionada área de serviço.

Pelo ofício de fl. 57 do director de Estradas de Beja, com referência a anterior declaração da MECOL, foi oficiado ao ora recorrido, em 23 de Janeiro de 1991, sendo-lhe concedido o prazo de um mês a contar da recepção desse ofício para a entrega naquela Direcção de «um documento definitivo, no qual a companhia expresse o apoio técnico e financeiro ao empreendimento de forma inequívoca», sob pena de expirado o prazo ser anulada a concessão atribuída condicionalmente (supra IX-2 — documento n.º 17).

Em 21 de Fevereiro de 1991 deu entrada na referida Direcção de Estradas de Beja a declaração de fl. 58 (documento n.º 18) passada pela PETRAS [supra IX-1-F)].

Na sequência, o director de Estradas de Beja, a coberto do ofício de fl. 60, enviou tal declaração ao director de Serviços de Conservação da JAE, emitindo parecer no sentido de que se lhe afigura «assegurado o apoio técnico e económico ao empreendimento» (supra IX-2 — documento n.º 19).

No verso desse ofício foi prestada a informação transcrita em supra [IX-1-H)], onde se considera que a declaração apresentada garantia o apoio técnico e económico para a construção da área de serviço concedida condicionalmente pelo despacho de 27 de Agosto de 1990 e que, conforme o estabelecido no ponto 7.4 das referidas

normas, lhe fosse concedido o prazo aí fixado de 120 dias para a apresentação do respectivo projecto de instalações.

Também, na sequência dessa informação, o director de serviços submeteu o assunto a despacho da entidade ora recorrente, mas emitindo parecer no sentido da concessão do prazo de 120 dias para a apresentação do projecto [supra IX-1-J)].

Foi então que, em 1 de Abril de 1991, a entidade ora recorrente exarou sobre o citado ofício de fl. 60, no verso do qual constavam a informação e parecer acima referidos, o despacho transcrito em supra [IX-1-J)], do seguinte teor: «Dado que o concessionário não consegue quem lhe assegure o apoio financeiro nas condições do documento que apresentou no concurso e ainda porque o prazo de 60 dias que lhe foi concedido já expirou, considero anulado o meu despacho de concessão.»

E este acto foi notificado ao ora recorrido nos termos constantes de fls. 61 e 62 (supra IX-2 — documento n.º 20).

Assim, o acto administrativo contenciosamente impugnado, visto como o acto terminal de uma série encadeada de actos inseridos num procedimento administrativo, revela inequivocamente, pelo seu processo genético, nos termos acima descritos, e aliás reafirmado e esclarecido no ofício da sua notificação ao recorrente, qual o itinerário cognoscitivo e valorativo tido em conta pelo seu autor para a decisão tomada.

Sob pena de cairmos no «fetichismo da forma», não pode deixar de se concluir que, atenta a situação específica do ora recorrido e as comunicações que lhe foram sendo feitas para regularização da sua proposta ao concurso, após a renúncia como seu garante por parte da ELF Portugal, qualquer destinatário normal, colocado na sua situação, apreende que a decisão tomada no acto impugnado e pelos motivos nela constante resultou de se ter concluído que o ora recorrido não satisfaz, no prazo que para o efeito lhe foi concedido, o dever expresso no ponto 6.6, n.º 2, alínea c), das normas aprovadas pelo Despacho SEVC n.º 9/89-IX (condicionante da admissão da proposta ao concurso), afastada que foi, após o acto de 27 de Agosto de 1990, a garantia apresentada pelo recorrente e que fora pressuposto deste acto, já que tal disposição sempre fora invocado como motivo jurídico da anulação daquele acto, caso não fosse cumprida.

Nesse sentido, razoavelmente, se tem de entender o acto impugnado quanto ao seu porquê jurídico, atento o seu processo genético e enquanto, como motivação da sua decisão de anulação do acto de 27 de Agosto de 1990, faz referência ao facto de o ora recorrido não ter conseguido quem lhe assegurasse o apoio financeiro nas condições do documento que apresentou ao concurso, ou seja, o documento da ELF Portugal, que, nos termos do citado ponto 6.6, n.º 2, alínea c), do Despacho n.º 9/89-IX, garantia até 23 000 000\$ o empreendimento a realizar pela recorrente.

Assim, o acto recorrido, ao contrário do que se decidiu na sentença impugnada, por não apreciação de toda a prova constante dos autos, está fundamentado de direito e em termos tais que um destinatário normal, na situação concreta do ora recorrido, fica habilitado a apereber-se das razões de direito, que levaram o seu autor a anular o despacho de 27 de Agosto de 1990.

Decidindo em contrário, a sentença violou o disposto nos artigos 1.º, n.º 2, e 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Pelo exposto, revogam a sentença e ordenam que, na 1.ª instância, os autos prossigam com conhecimento dos demais vícios invocados.

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

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *José Manuel de Moura Pires Machado*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Magistrados jubilados. Pensão de aposentação.

Doutrina que dimana da decisão:

A pensão de aposentação dos magistrados judiciais jubilados, após a entrada em vigor da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, face ao disposto no seu artigo 3.º, é fixada e actualizada de forma idêntica às remunerações dos magistrados no activo, de categoria e escalão correspondentes àqueles em que se verificou a jubilação, e não já com recurso às desmajorações e compensações determinadas pela Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, publicada em cumprimento do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, quer se hajam jubilado antes ou depois de 1 de Janeiro de 1989.

Recurso n.º 31 590, em que são recorrente a Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos e recorridos José Luís Pereira e outros. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Gonçalves Pereira.

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

José Luís Pereira, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo Tribunal de Justiça, residente na Praceta de 25 de Abril, 8, 4.º, direito, Vila Nova de Gaia, Américo Goes Pinheiro, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo Tribunal de Justiça, residente da Rua de Pedro Escobar, 132, 1.º, direito, Porto, António de Almeida Macedo, juiz desembargador, jubilado, do Tribunal da Relação do Porto, residente na Rua do Barão de Forrester, 15, 4.º, Porto, Aurélio Pires Fernandes Vieira, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo Tribunal de Justiça, residente na Rua de Requesende, 506, Porto, Avelino da Costa Ferreira Júnior, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo Tribunal de Justiça, residente na Rua da Constituição, 63, rés-do-chão, Porto, Fernando Pinto Gomes, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo Tribunal de Justiça, residente na Rua do Pinheiro Manso, 97, Porto, Joaquim Augusto Roseira Figueiredo, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo

Tribunal de Justiça, residente na Rua de Luís Woodhouse, 371, rés-do-chão, E, Porto, José Cláudio Afonso Machado e Costa, juiz desembargador, jubilado, do Tribunal da Relação do Porto, residente na Rua do Cunha, 132, 1.º, E, Porto, Manuel Alves Passos Coelho, juiz desembargador, jubilado, residente na Alameda de D. Pedro V, 39, 2.º, direito, Vila Nova de Gaia, Manuel dos Santos Carvalho, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo Tribunal de Justiça, residente na Rua de Eugénio de Castro, 270, habitação 56, Porto, Jorge de Araújo Fernandes Fugas, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo Tribunal de Justiça, residente na Avenida da Boavista, 1682, 4.º, esquerdo, Porto, Alberto Gomes Senra Malgueiro, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo Tribunal de Justiça, residente na Rua de Rocha Peixoto, 20, Póvoa de Varzim, e João Fernandes Lopes Neves, juiz conselheiro, jubilado, do Supremo Tribunal de Justiça, residente na Rua de Vila Nova, 716, Porto, interpuseram para o Tribunal Administrativo de Círculo do Porto recurso contencioso de anulação dos despachos de administração da Caixa Geral de Depósitos, respectivamente de 4, 4, 30, 11, 16, 4, 4, 16, 4 e 31 de Outubro, 3 de Setembro e 18 e 12 de Dezembro de 1990, que actualizaram, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1990, as suas pensões de aposentação.

Invocam o vício de violação de lei.

A entidade recorrida respondeu defendendo a legalidade dos despachos impugnados.

As partes alegaram.

O Sr. Juiz, precedendo parecer no mesmo sentido do magistrado do Ministério Público, deu provimento aos recursos e anulou os actos recorridos.

Desta decisão recorreu a entidade recorrida, que alegou e formulou conclusões das quais se reproduzem, por relevantes, as seguintes:

Sendo a equiparação referida a montantes ilíquidos, a determinação dos montantes líquidos das pensões tem de fazer-se por recurso a outras normas jurídicas que não as contidas na Lei 2/90, não podendo aceitar-se a argumentação do M.^{mo} Juiz segundo a qual as majorações e compensações não abrangem as pensões dos magistrados porque a Lei n.º 2/90 as não prevê expressamente, pois não ficou antes demonstrada a inaplicabilidade de outras normas em que essas desmajorações estivessem previstas;

Na realidade, pelo mesmo motivo que a vigência do regime de desmajorações no cálculo das pensões a cargo da Caixa e do Montepio não depende da referência expressa feita no Decreto-Lei n.º 353-A/89, também a omissão dessa referência na Lei n.º 2/90 não pode ter-se por afastando tal vigência;

De tudo decorrendo que bem andou a ora recorrente em aplicar como o fez ao cálculo da pensão o regime dito de desmajoração resultante das normas do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e das Portarias n.ºs 549/89 e 639/90;

Inversamente, o M.^{mo} Juiz *a quo* procedeu a uma incorrecta conjugação da norma do artigo 3.º da Lei n.º 2/90 com as do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e das Portarias n.ºs 549/89 e 639/90, do que resultou a violação pela sentença dos preceitos referidos.

Os recorrentes — excepto o juiz conselheiro Fernandes Fugas — contra-alegaram pugnando pela manutenção do julgado.

O Sr. Juiz proferiu o despacho de sustentação e mandou subir os autos.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer, entende que a sentença recorrida fez correcta aplicação do direito à situação dos recorrentes, ora recorridos, pelo que, concordando com os seus fundamentos, deve ser negado provimento ao recurso.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

Foram dados como assentes na sentença factos que não foram postos em causa pela recorrente, pelo que se mantêm e se sintetizam de forma útil assim:

Os recorrentes José Luís Pereira, Américo Goes Pinheiro, Aurélio Pires Fernandes Vieira, Avelino da Costa Ferreira Júnior, Fernando Pinto Gomes, Joaquim Augusto Roseira Figueiredo, Manuel dos Santos Carvalho, Jorge de Araújo Fernandes Fugas, Alberto Gomes Senra Malgueiro e João Fernandes Lopes Neves são juizes conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça, na situação de jubilados;

Os recorrentes António de Almeida Macedo, José Cláudio Afonso Machado e Costa e Manuel Alves Passos Coelho são juizes desembargadores da Relação do Porto, na situação de jubilados.

Pelos actos impugnados foi confirmado o acto dos serviços da recorrida, pelo qual foi efectuada a actualização da pensão dos recorrentes, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1990, de acordo com os despachos da Secretária de Estado do Orçamento de 21 de Junho de 1990 e do conselho de administração da Caixa de 25 de Julho de 1990, e nos termos dos quais: «o recálculo da pensão deve ser efectuado com base na remuneração fixada, a partir de 1 de Janeiro de 1990, pela Lei n.º 2/90, para o respectivo cargo do activo, à qual será deduzida a majoração compensatória de tributação de IRS, prevista no Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, e nas Portarias n.ºs 549/89 e 639/90, respectivamente de 17 de Julho e 8 de Agosto, bem como o montante de 88 % correspondente aos descontos para a Caixa Geral de Aposentações/Montepio dos Servidores do Estado.

Ao valor obtido da aplicação da fórmula de cálculo da pensão deverá ser acrescida a compensação para efeitos de tributação em IRS, prevista nos citados Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, e Portarias n.ºs 549/89 e 639/90, de 17 de Julho e de 8 de Agosto».

Nestes termos, foram efectuadas as operações seguintes, para os juizes conselheiros jubilados:

Remuneração do cargo $\frac{198\ 000\$00 \times \text{índice } 260}{100}$	514 800\$00
Remuneração desmajorada do cargo	356 396\$00
8 % da remuneração do cargo	41 184\$00
Dedução de 8 %: 356 396\$00 — 41 184\$00	315 212\$00
Aplicação da fórmula de cálculo da pensão:	
$\frac{315\ 212\$00 \times 36}{36}$	315 212\$00
Pensão a abonar com compensação para efeito de IRS	414 300\$00

Para o juiz desembargador, jubilado, Almeida Macedo:

Remuneração do cargo $\frac{198\ 000\$00 \times \text{índice } 240}{100}$	475 200\$00
Remuneração desmajorada do cargo	331 369\$00
Dedução de 8 %: 331 369\$00 — 38 016\$00	293 353\$00
Aplicação da fórmula de cálculo da pensão:	
$\frac{293\ 353\$00 \times 36}{36}$	293 353\$00

Pensão a abonar com compensação para efeito de IRS	337 800\$00
Para os juízes desembargadores, jubilados, Machado da Costa e Passos Coelho:	
Remuneração do cargo $\frac{198\ 000\$00 \times \text{índice } 250}{100}$	495 000\$00
Remuneração desmajorada do cargo	343 883\$00
8% da remuneração do cargo	39 600\$00
Dedução de 8%: 342 883\$99 — 39 600\$00	304 283\$00
Aplicação da fórmula de cálculo da pensão:	
$\frac{304\ 283\$00 \times 36}{36}$	304 283\$00
Pensão a abonar com compensação para efeito de IRS	396 000\$00

Vejamos.

A questão a resolver no presente recurso, que foi, aliás, a decidida na sentença impugnada, é a de saber se, na actualização da pensão de magistrados judiciais jubilados a efectuar por imposição do artigo 3.º da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, há que observar o disposto no Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, designadamente nos seus artigos 3.º e 4.º, e na Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, com a alteração resultante da Portaria n.º 639/90, de 8 de Agosto.

O problema foi tratado em numerosos acórdãos deste Supremo Tribunal, por todos citaremos os de 26 de Maio de 1992 — recurso n.º 30 467, de 16 de Junho de 1992 — recurso n.º 30 721, de 15 de Outubro de 1992 — recurso n.º 30 688, de 5 de Novembro de 1992 — recurso n.º 30 595.

O Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, e a Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, aplicaram-se, quando da sua entrada em vigor, aos magistrados judiciais, como resulta do n.º 1 do artigo 1.º e tabelas 10 e 11, dispondo o artigo 4.º daquele decreto-lei que, por portaria do Ministro das Finanças, seria ajustado o cálculo das pensões, da competência da Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado, fixadas com base nas remunerações das tabelas anexas.

O Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabeleceu os princípios gerais do sistema retributivo e de gestão pública — princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal —, exclui expressamente do seu âmbito de aplicação, pelo seu artigo 3.º, n.º 3, os juízes e os magistrados do Ministério Público.

Daí que o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, que procedeu ao desenvolvimento e regulamentação dos princípios gerais contidos naquele Decreto-Lei n.º 184/89, não seja igualmente aplicável aos mesmos magistrados, não o sendo também as portarias que executaram o referido diploma.

O n.º 5 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, preceitua que às pessoas calculadas com base nas remunerações abrangidas por esse texto legal será aplicável o disposto nos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, do que resulta terem as remunerações base sido majoradas, pelo que havia necessidade de proceder à correspondente desmajoração e subsequente compensação nos termos das Portarias n.ºs 549/89 e 639/90, de 17

de Julho e de 8 de Agosto, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990.

As disposições da Lei n.º 2/90 são aplicáveis aos magistrados jubilados — artigo 3.º, n.º 1 —, o que leva necessariamente à conclusão de que o novo sistema retributivo lhes é aplicável e que, para o futuro, as pensões de aposentação dos magistrados jubilados serão automaticamente actualizadas e na mesma proporção em função do aumento das remunerações dos magistrados de categoria e escalão correspondente àqueles em que se verifica a jubilação — n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 3.º, normas aplicáveis a todos os magistrados, como delas se alcança, quer se hajam jubilado antes ou depois de 1 de Janeiro de 1989, o que bem se compreende por se tratar de um regime especial que traduz a consagração do princípio da não discriminação dos magistrados jubilados relativamente aos magistrados no activo e à sua equiparação.

A Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, substituiu em termos de regime remuneratório e de cálculo e recálculo de pensões o Decreto-Lei n.º 487/88, para os magistrados, enquanto, para a função pública, ao Decreto-Lei n.º 487/88 sucederam os Decretos-Leis n.ºs 184/89 e 353-A/89.

Assim, a pensão de aposentação dos magistrados judiciais jubilados, após a entrada em vigor da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, face ao disposto no seu artigo 3.º, é fixada e actualizada de forma idêntica às remunerações dos magistrados no activo, de categoria e escalão correspondentes àqueles em que se verificou a jubilação, e não já com recurso às desmajorações e compensações determinadas pela Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, publicada em cumprimento do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, quer se hajam jubilado antes ou depois de 1 de Janeiro de 1989.

Pelo exposto, negam provimento aos recursos jurisdicionais e confirmam a decisão recorrida.

Não são devidas custas.

Liisboa, 3 de Junho de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Factos documentados no processo instrutor. Loteamento urbano e suas alterações. Autonomia local. Tutela administrativa.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Para decidir o recurso contencioso, nada obsta a que o tribunal considere os factos documentados no processo instrutor, pois deles tomou conhecimento por virtude do exercício das funções (artigos 46.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, 664.º, parte final, e 514.º*

ambos do Código de Processo Civil, ex vi do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos).

- 2 — Por via do disposto nos artigos 1.º, 2.º e 3.º, alíneas b) e e), do Decreto-Lei n.º 365/79, de 4 de Setembro, a Secretaria Regional de Equipamento Social da Região Autónoma da Madeira, relativamente aos actos das câmaras municipais dessa Região Autónoma e respeitantes a operações de loteamento, regulados pelo Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, passou a deter a competência que no artigo 14.º, n.º 1, desse diploma se conferia à Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.
- 3 — A emissão do parecer vinculativo referido no artigo 14.º, n.º 1, com referência ao artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, ambos do Decreto-Lei n.º 289/73, designadamente quando a entidade equivalente à Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização é, nos termos estabelecidos no n.º 2 supra, a Secretaria Regional de Equipamento Social da Região Autónoma da Madeira, não constitui caso de tutela administrativa, razão por que não viola o princípio da autonomia local, não sendo, nessa medida, inconstitucionais os referidos preceitos.

Recurso n.º 31 825, em que são recorrente Ernest Reichert e recorrido o Ministério Público. Relator o Ex.º Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — Ernest Reichert, com os demais sinais dos autos, interpôs recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal Administrativo da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que, por violação do disposto no artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, declarou nula e de nenhum efeito a deliberação de 19 de Abril de 1990 da Câmara Municipal de Porto Santo, Madeira, que lhe havia deferido pedido de alteração do projecto de construção, inicialmente aprovado por deliberação da mesma Câmara Municipal de 21 de Julho de 1982.

Alegou, pedindo a revogação da decisão e concluiu:

«a) A sentença conheceu de factos não alegados pelo recorrente, assim, violando, por excesso de pronúncia, o disposto nos artigos 264.º e 664.º, aplicáveis por força do disposto no artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA);

b) Nenhuma disposição de lei constituía como obrigatória a consulta à Secretaria Regional do Equipamento nem como vinculativo o parecer a emitir por esta entidade, fosse como formalidade prévia à licença de obra, fosse como prévia ao alvará de loteamento;

c) Inexiste, por conseguinte, violação do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 289/73;

d) A deliberação recorrida, e que a sentença anulou, se ilegal fosse teria sido validada pela aprovação camarária de 21 de Julho de 1982, tornada irrevogável porque não impugnada, sendo como era constitutiva de direitos;

e) Se existisse disposição legal obrigando no caso à emissão do parecer pelo Governo Regional, com carácter vinculativo, a mesma seria inconstitucional por afronta da autonomia do poder local, em

nítido excesso da tutela de mera legalidade, dado não estar em causa nenhum instrumento de planeamento urbanístico de iniciativa e aprovação governamental.»

II — Contra-alegou o digno magistrado do Ministério Público, que intentara o recurso contencioso em defesa da legalidade, pugnano pelo improvemento do recurso e formulando as seguintes conclusões:

«1) A sentença recorrida conheceu de factos alegados pelo recorrente e devidamente provados pelo processo instrutor que traduzem uma alteração, através do acto recorrido, de loteamento já existente;

2) Essa alteração teria que ser aprovada em processo idêntico ao processo de loteamento inicial, devendo ser ouvida, e o seu parecer acatado nos mesmos moldes, a Secretaria Regional de Equipamento Social, organismo que sucedeu à Circunscrição da Urbanização da Madeira, serviço externo da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização;

3) A deliberação recorrida, contrária ao parecer emitido pela Secretaria Regional de Equipamento Social, é nula e de nenhum efeito, nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 289/73;

4) A deliberação camarária de 21 de Julho de 1982 nada tem a ver com a deliberação que ora se impugna, dado que a ilegalidade desta consiste precisamente em ter aprovado alterações ao loteamento não constantes do licenciamento aprovado em 21 de Julho de 1982;

5) Não é inconstitucional a norma do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, que obriga as câmaras a consultar entidade da administração central nos casos aí previstos, pois não se trata de qualquer poder tutelar, mas sim de uma ajuda técnica, tendo em vista o ordenamento do território e demais valores urbanísticos que também ao Estado cumpre preservar;

6) Bem andou, pois, o M.º Juiz *a quo* ao decretar a nulidade da deliberação impugnada nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 289/73, não se verificando a violação dos dispositivos legais invocados na conclusão 1.ª das alegações do recorrente.»

III — Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

A) Na decisão recorrida foi dado como provado o seguinte quadro fáctico, na parte que ora interessa para a decisão do recurso jurisdicional:

1) Em 12 de Dezembro de 1979, a Câmara Municipal de Porto Santo emitiu o alvará de loteamento n.º 74, referente a um prédio localizado no sítio das Pedras Pretas, em Porto Santo, Madeira;

2) Esse alvará autorizou a constituição de 16 lotes de terreno, identificados com as letras A a P, destinados à construção de moradias unifamiliares;

3) Essas moradias deveriam ter o máximo de dois pisos e obedecer à área de construção expressamente consignada na memória descritiva e justificativa que instruiu o processo de loteamento — fls. 11 a 15 e 29 e 45 do processo de loteamento apenso;

4) O loteamento em causa foi aprovado por deliberação camarária de 29 de Novembro de 1978, após pareceres favoráveis da então Circunscrição de Urbanização da Madeira — fl. 29 do referido processo de loteamento e fl. 15 dos autos;

5) O loteamento em causa implicava o perfil volumétrico consignado nas plantas de loteamento apenso;

6) O ora recorrente Ernest Reichert, adquirente dos lotes M e N do citado loteamento, apresentou na Câmara Municipal de Porto

Santo, em 8 de Julho de 1982, um projecto de construção de uma moradia a implantar nos referidos lotes — fl. 27 do instrutor n.º 1;

7) Após parecer favorável da Secretaria Regional do Equipamento Social do Governo da Região Autónoma da Madeira de 19 de Julho de 1982, foi, por deliberação camarária de 21 de Julho de 1982, aprovado o projecto de construção da citada moradia, nos termos da memória descritiva apresentada pelo requerente — fls. 24, 26 e 30 do instrutor n.º 1;

8) Aí estava previsto que a área total da referida moradia seria de 275 m², distribuída por rés-do-chão, sobreloja e andar superior — fl. 30 do mesmo processo;

9) Por despacho de 2 de Maio de 1984 foi autorizada uma alteração ao projecto aprovado — fls. 16 e 17 do mesmo processo;

10) Em 3 de Agosto de 1989 deu entrada nos serviços camarários um pedido de alteração do projecto, o qual mereceu parecer desfavorável quer dos serviços camarários quer da Secretaria Regional do Equipamento Social — fls. 7 a 9 e 13 e 15 do instrutor n.º 2;

11) Na sequência deste parecer, o recorrente apresentou em 13 de Dezembro de 1989 novo projecto, registado sob o n.º 1117 — fls. 16 e seguintes do instrutor n.º 4 —, o qual implicava alterações às prescrições constantes do alvará do loteamento, pois que, conforme resulta dos autos, tal projecto excedia a área de construção prevista no alvará de loteamento e o número de pisos aí previstos, que era de dois, enquanto no projecto em causa a cêrcea correspondia a uma edificação de três andares (composta de rés-do-chão, sobreloja e andar superior);

12) Na sequência de consulta pedida pelo ofício camarário n.º 1919, de 14 de Dezembro de 1989, a Secretaria Regional do Equipamento Social emitiu, parecer constante de fl. 13 do processo instrutor n.º 4, no qual se considera que nas alterações apresentadas o índice de construção (0,45) excede o largamente preconizado para o local (0,25) e a cêrcea é equivalente a uma edificação de três andares, quando para o local o máximo é de dois;

13) Em consequência, nesse parecer propõe:

A retirada do último piso em toda a frente do edifício, de forma a reduzir o índice construtivo para valores mais próximos do estipulado no plano e a cêrcea para um valor equivalente a uma construção de dois pisos;

E ainda rever o alçado sul e cobertura do corpo extremo-sul do edifício, sem sótão, de forma a diminuir um piso naquele alçado;

14) Na reunião camarária de 19 de Abril de 1990, a Câmara Municipal de Porto Santo aprovou um relatório-proposta, apresentado pelo respectivo presidente e constante de fl. 6 a fl. 9 do instrutor n.º 4 e, nomeadamente, «[...] aprovar o projecto apresentado em 13 de Dezembro de 1989, registado nestes serviços sob o n.º 1117, devendo o promotor da referida construção dar cumprimento ao disposto no Decreto Legislativo Regional n.º 10/86/M e conceder a respectiva licença para execução da obra» — fl. 13 dos autos;

Independentemente de outros factos, dados como provados na sentença, que não interessam à decisão das questões levadas às conclusões da alegação do ora recorrente, a essa decisão interessa, ainda, a seguinte factualidade, que os autos comprovam:

15) Na petição, o digno magistrado do Ministério Público declarou juntar «o processo instrutor constituído por cinco volumes», o que realmente veio ocorrer, sendo o mesmo apensado aos autos, conforme termo de apensação de fl. 20 dos autos.

Esse «processo instrutor» é composto de um volume, respeitante ao processo de loteamento n.º 74/78, e quatro volumes respeitantes a projectos de construção de moradias e suas alterações nos termos requeridos pelo ora recorrente.

Nem a Câmara recorrida nem o ora recorrente impugnam nas contestações ou nas alegações a veracidade ou genuidade desses processos e documentos que os integram;

16) Do processo de loteamento apenso e aprovado por deliberação de 29 de Novembro de 1978 consta, nomeadamente:

A memória descritiva, de fl. 11 a fl. 13 desse processo, da qual se salienta que os lotes M e N têm, respectivamente, as áreas de 600 m² e 400 m² e as áreas de construção são, respectivamente, de 180 m² e 120 m²; que a área de ocupação é de 20% para dois pisos e 25% para um piso;

O perfil das moradias a construir nesses lotes é consignado na planta de fl. 22 (lote M de um piso, lote N de dois pisos), sendo a altura máxima, segundo a escala de 1:200, de 5 m para a moradia do lote M e de 7 m para a moradia do lote N.

Desse processo consta que apenas cinco lotes confinam com arruamentos públicos existentes e as operações de loteamento implicam a construção de um arruamento público, sem dar lugar à alteração da rede viária já existente;

17) Anexo ao pedido de aprovação de alteração ao projecto inicial, e que foi registado na Câmara Municipal de Porto Santo com o n.º 1117, constam plantas de alteração relativas a rés-do-chão, rés-do-chão sobreelevado, andar superior, sótão, este com divisões e quarto de banho (fls. 23 e 24 do apenso instrutor n.º 4) e projectos de alteração relativamente aos alçados sul, norte, leste e oeste, à escala de 1:100, de sorte que, no alçado sul, tendo em conta tal escala e sem contar com a altura do telhado, a edificação com as alterações projectadas atinge 10 m na sua altura máxima — fl. 25 desse apenso n.º 4.

Na respectiva memória descritiva que as medidas projectadas para os lotes M e N têm áreas de construção de 177 m² e 310 m² — fl. 27 do apenso n.º 4;

Neste termo se corrige a matéria de facto dada como provada na sentença recorrida e constante do n.º 3, alínea A), subalínea 10), parte final;

18) Pela Câmara Municipal de Porto Santo foi junto a fl. 30 dos autos a publicação no *Jornal Oficial da Madeira*, de 31 de Julho de 1981, da qual, por despacho do Secretário Regional do Equipamento Social da Madeira de 20 de Julho de 1981, foi aprovado o Plano Director de Urbanização da Ilha de Porto Santo; pela mesma Câmara Municipal foi alegando que tal Plano e o respectivo regulamento não foram publicados até então (5 de Fevereiro de 1991) — fls. 23 e 23 v.º dos autos;

B) A sentença recorrida declarou nula e de nenhum efeito, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, a deliberação impugnada da Câmara Municipal de Porto Santo, Madeira, datada de 19 de Abril, que deferiu o pedido de aprovação de projecto de licenciamento de obra, traduzido na alteração de outro, anteriormente aprovado por deliberação da mesma Câmara Municipal de 21 de Julho de 1982.

Essa alteração respeitava à construção de duas moradias nos lotes M e N do loteamento a que correspondia o processo n.º 74/78, o qual

fora aprovado por deliberação da mesma Câmara Municipal de 29 de Novembro de 1978, após a obtenção de parecer favorável da então Circunscrição de Urbanização da Madeira, da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

O pedido de aprovação de projecto de alteração de construção de moradias foi formulado pelo ora recorrente e registado nos serviços da Câmara Municipal de Porto Santo em 13 de Dezembro de 1989, com o n.º 1117.

Para concluir pela declaração de nulidade da deliberação impugnada, diz-se na sentença recorrida que tal deliberação é «nula e de nenhum efeito nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73 [...] na medida em que se licenciou um projecto de construção, implicando alterações ao alvará de loteamento, contra o parecer desfavorável da Secretaria Regional do Equipamento Social».

E que, «conforme resulta dos autos, tal projecto (o aprovado pela deliberação declarada nula) excedia a área de construção prevista no alvará de loteamento e o número de pisos previstos, que era de dois, enquanto no projecto em causa a cêrcea correspondia a uma edificação de três andares (composta de rés-do-chão, sobreloja e andar superior)».

Pois bem, na conclusão *a)* das alegações, o recorrente imputa à sentença recorrida «excesso de pronúncia», com violação do disposto nos artigos 264.º e 664.º do Código de Processo Civil, aplicáveis *ex vi* do artigo 1.º da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos, por ter conhecido de factos não alegados pelo digno magistrado do Ministério Público na petição de recurso contencioso.

E isto, segundo alega, porque na decisão se concretizaram, sem terem sido alegados pelo recorrente, os parâmetros e valores da construção aprovada pela deliberação impugnada e que seriam desconformes ao loteamento aprovado, nomeadamente que a moradia do ora recorrente tem três andares (rés-do-chão, sobreloja e andar superior).

Mas não tem razão.

Na verdade, na petição (artigos 2.º e 3.º) foi alegado que as moradias a construir nos lotes A a P do loteamento em causa deveriam conter o máximo de dois pisos e que deviam obedecer à área de construção expressamente consignada na memória descritiva e justificativa que instruiu o processo de loteamento, fazendo-se invocação expressa para o constante de fl. 11 do processo de loteamento, onde, como resulta de supra III-A)-16 se encontra a memória descritiva e justificativa do pedido de aprovação do loteamento, nela se consignando que as medidas a erigir nos lotes aprovados, designadamente nos lotes M e N, a que se reporta o pedido do ora recorrente e aprovado pela deliberação impugnada, não podem exceder dois pisos e têm área de construção limitada a 180 m² e 120 m², respectivamente.

Alegado foi ainda que tais moradias deveriam obedecer ao perfil volumétrico consignado a fl. 22 do processo de loteamento (artigo 4.º da petição), onde, como resulta de supra III-A)-16, se estabeleceu para a moradia do lote N dois pisos e altura máxima de 7 m e para a moradia do lote M um só piso, com altura máxima de 5 m.

Mas foi alegado (artigos 7.º e 8.º) que, na memória descritiva correspondente ao pedido inicial de aprovação do projecto de construção de uma moradia a implantar pelo ora recorrente nos lotes M e N do referido loteamento, estava previsto que a área total dessa moradia seria de 275 m², distribuída por rés-do-chão, sobreloja e andar su-

perior; que (artigos 15.º e 17.º e 18) relativamente ao pedido de alteração n.º 1117, de 13 de Dezembro de 1989, pela memória descritiva e justificativa referente às alterações e respectivas plantas se verifica que se encontrava excedida a cêrcea e a área de construção prevista no alvará de loteamento, estando assim excedido o perfil volumétrico das moradias previsto no alvará de loteamento; que (artigos 19.º e 20.º) no parecer da Secretaria Regional de Equipamento Social do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, a fl. 13 do processo instrutor n.º 4, se diz que a cêrcea do projecto é equivalente a um edificação de três andares quando para o local o máximo é de dois pisos.

E, como resulta de supra III-A)-17, da memória descritiva correspondente ao projecto de alteração aprovado pela deliberação impugnada, consta que as áreas de construção aí propostas para os lotes M e N são de 177 m² e 310 m² (logo área de construção excessiva em relação às de 180 m² e 120 m², previstas na memória descritiva e justificativa do loteamento), e das plantas que foram juntas a tal projecto consta que a edificação, abrangendo parte desses dois lotes, tem no alçado sul altura de 10 m (sem contar com altura do telhado) e que as plantas respeitam a alterações do rés-do-chão, rés-do-chão sobrelevado, andar superior e sótão com divisões e quarto de banho.

Temos, assim, que, ao contrário do que invoca o ora recorrente, os factos de que partiu a sentença, com a correcção que lhes foi feita em supra III-A)-7, quanto à desconformidade do projecto aprovado pela deliberação impugnada em relação às prescrições do loteamento, e no que respeita ao excesso na área de construção e ao número de pisos, resultam da respectiva alegação na petição do recuso e dos documentos constantes dos processos instrutores, apensados aos autos para a decisão, como resulta do artigo 46.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, os quais não foram impugnados quanto à sua genuidade ou veracidade, pelo que nada obstava a que o tribunal os considerasse, já que deles tomara conhecimento por virtude do exercício de funções (artigo 664.º, parte final, e artigo 514.º, n.º 2, ambos do Código de Processo Civil).

Tanto basta para se concluir que, nesse tocante, o Sr. Juiz *a quo* não cometeu o «excesso de pronúncia» que o recorrente lhe imputa nem violou o disposto nos artigos 264.º e 664.º do referido Código de Processo Civil;

C) Na sentença recorrida, para se concluir pela nulidade da deliberação impugnada, também se considerou ser essa deliberação violadora do disposto no artigo 14.º, n.º 1, do citado Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, pois, aprovando projecto de licenciamento de obra em desconformidade com as prescrições de loteamento aprovado, é acto de câmara municipal «respeitante a operação de loteamento», previsto no artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho (invoca neste sentido o acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Novembro de 1983, in *Apêndice ao Diário da República*, p. 4276, e o parecer da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 9 de Julho de 1991, p. 7190);

E é acto que implica alteração das prescrições constantes do alvará de loteamento, para os quais a lei (artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 289/73 e artigo 53.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro) prescreve que sigam o processo previsto para o pedido inicial;

Acrescendo que tal acto é desconforme ao parecer necessário, a obter antes de tal deliberação, e que realmente para o efeito foi emitido, a pedido da Câmara Municipal de Porto Santo, pela Secretaria Regional do Equipamento Social do Governo Regional da Madeira, entidade que nessa Região Autónoma exerce as funções que cabiam à Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (e mais tarde à DGPU), nos termos dos artigos 2.º, 3.º, alínea b), e 5.º do Decreto-Lei n.º 365/79, de 4 de Setembro.

Ora, nas conclusões b) e c), sustenta o recorrente que a sentença recorrida cometeu erro de julgamento, por não ter a deliberação impugnada violado o disposto no citado artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/73, já que nenhuma disposição legal estabelece a obrigatoriedade, no caso em apreço, de consulta prévia à Secretaria Regional de Equipamento Social, ou que seja vinculativo o parecer por ela emitido, fosse como formalidade prévia de licença de obra, fosse como prévia ao alvará de loteamento.

Vejamos, então.

Vimos já que antes da deliberação de 29 de Novembro de 1978, que deferiu o pedido de licenciamento do loteamento em que se integram os lotes M e N, a que se refere o projecto de construção aprovado pela deliberação impugnada, foi obtido parecer favorável da Circunscrição de Urbanização da Madeira.

Então, como resulta de tal parecer — fl. 29 do apenso de loteamento — não havia para o local qualquer plano de pormenor ou plano geral ou parcial de urbanização superiormente aprovado.

E estava em vigor o regime constante do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho.

Neste se prescrevia, para os actos camarários respeitantes a operações de loteamento, a necessidade de audiência prévia da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, só ocorrendo dispensa do respectivo parecer quando tais operações fossem conformes com o plano de urbanização aprovado nos termos do Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, e cominava-se com nulidade aqueles actos camarários quando praticados sem terem sido precedidos dessa audiência, quando devida, ou quando não fossem conformes com os respectivos pareceres, ou decisão do ministro respectivo (artigos 2.º, n.º 2, e 14.º, n.º 1).

No seu artigo 22.º permitia-se que as prescrições constantes do alvará de loteamento fossem alteradas a requerimento do interessado ou por iniciativa da câmara municipal, ou da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, sempre que tal fosse necessário à regular execução dos planos de urbanização aprovados e tivesse decorrido pelo menos dois anos sobre a emissão do alvará (n.º 1).

Mas prescrevia-se que, no caso de a alteração ocorrer por requerimento do titular ou iniciativa da câmara municipal, «seguir-se-á o processo previsto para o pedido inicial».

Na orgânica da referida Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, a Circunscrição de Urbanização da Madeira era um seu serviço externo, a quem devia ser dirigido o pedido de parecer, pois esta, na área do distrito, exercia as funções da direcção distrital (artigos 1.º, n.º 1, alínea e), 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 605/72, de 30 de Dezembro), podendo emitir pareceres favoráveis relativamente a loteamentos que se situassem fora de áreas abrangidas por plano de urbanização aprovado (despacho de 25 de Setembro de 1973, do Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação, publicado no *Diário*

do Governo, 2.ª série, de 9 de Outubro, e Osvaldo Gomes, in *Manual dos Loteamentos Urbanos*, 1980, p. 131).

Essa Direcção-Geral foi extinta pelo artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 317-E/76, de 10 de Fevereiro, e substituída pela Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, nos termos deste último diploma e do Decreto-Lei n.º 195/77, de 14 de Maio, à qual passou a competir, nos termos do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 188/79, de 22 de Junho, garantir, enquanto não existissem planos gerais ou parciais de urbanização aprovados, os estudos de expediente relativos à aprovação dos planos de pormenor e de loteamento situados nessas áreas.

Esta Direcção-Geral foi por sua vez extinta pelo artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, dizendo-se na alínea e) do n.º 2 desse preceito que eram transferidas para a Direcção-Geral do Ordenamento do Território as competências conferidas por lei e regulamento à referida Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico.

Face à autonomia constitucionalmente reconhecida à Região Autónoma da Madeira e materializada pelos Decretos-Leis n.ºs 318-D/76, de 30 de Abril, e 427-D/76, de 1 de Junho, o Decreto-Lei n.º 365/79, de 4 de Setembro, como se diz no seu preâmbulo, reconhecendo que ao Governo Regional foi conferida competência nos domínios de intervenção do Ministério da Habitação e Obras Públicas e a consequente transferência dos serviços periféricos para os organismos próprios da Região, considerou ser, então, oportuno proceder à regionalização de toda a actividade que cabia àquele Ministério.

Nessa conformidade, consta do seu artigo 1.º que: «São transferidas para a Região Autónoma da Madeira a competência e as atribuições que, no âmbito do território da Região, o Governo da República até agora vinha exercendo através do Ministério da Habitação e Obras Públicas.»

E no artigo 2.º lê-se que: «À Secretaria Regional do Equipamento Social competirá definir a política da habitação, urbanismo, obras públicas, ordenamento físico, recursos hídricos e ambiente e coordenar as acções necessárias à sua execução na área da Região.»

Para a execução da política de habitação e urbanismo, no artigo 3.º, foi reconhecida, genericamente, ao Serviço Regional de Equipamento Social competência para, nomeadamente, «estabelecer uma política de urbanismo e definir as orientações necessárias para a sua implantação regional e local», alínea b), e «assegurar e coordenar a ocupação física do solo definida pelos planos de desenvolvimento regional», alínea e).

Entretanto, a Circunscrição de Urbanização da Madeira foi extinta pelo artigo 5.º desse diploma.

Pelo Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, foi estabelecido novo regime jurídico das operações de loteamento, com revogação do Decreto-Lei n.º 289/73, mas sem prejuízo de serem regulados por este e respectiva legislação complementar os pedidos de loteamento formulados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, que ocorreu 60 dias após a sua publicação, dependendo a sua aplicação na Região Autónoma da Madeira de decreto regional que adaptasse os respectivos princípios às condições locais (cf. artigos 84.º e 85.º).

Esta adaptação veio a ocorrer pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/86/M, de 29 de Julho, publicado no *Diário da República*,

n.º 226, de 1 de Outubro de 1986, e que entrou em vigor no dia imediato.

No seu artigo 3.º consignou-se que as referências feitas, bem como as competências atribuídas pelo citado Decreto-Lei n.º 400/84, à administração central, ao Governo da República ou aos seus departamentos se consideram reportadas, e serão exercidas, na Região, à administração regional autónoma, ao Governo Regional e aos seus correspondentes departamentos.

No artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 400/84 prescreveu-se que «durante o prazo de três anos, o licenciamento das operações de loteamento de prédio ou prédios, que seguem a forma de processo especial ou ordinário e que se situem fora dos aglomerados urbanos existentes, está sujeito a parecer vinculativo da Direcção-Geral do Ordenamento».

Esta competência passou para a Direcção-Geral do Ordenamento do Território, por força do disposto na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho.

E aquele prazo foi sucessivamente prorrogado até à entrada em vigor do novo regime jurídico dos loteamentos, constante do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 104/88, de 30 de Março, 133/90, de 23 de Abril, 301/90, de 26 de Setembro, e 58/91, de 30 de Janeiro.

Mais se prescreveu no Decreto-Lei n.º 400/84 que as referidas consultas são dispensadas se a operação de loteamento se inserir em local abrangido por plano director municipal, por plano de urbanização geral, ou parcial ou de pormenor, plenamente eficazes, ou ainda por área de desenvolvimento urbano prioritário ou de construção prioritária, ou se se localizar em zona abrangida por normas provisórias em vigor nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro (artigos 13.º e 24.º, n.º 4).

Por outro lado, tal como já ocorria com o Decreto-Lei n.º 289/73, cominou-se com nulidade (artigo 65.º) os actos das câmaras municipais respeitantes a operações de loteamento quando não sejam precedidos da audiência das entidades que devam ser consultadas, quando não sejam conformes com qualquer dos respectivos pareceres vinculativos ou resoluções, ou quando não tenham sido submetidos a ratificação ou a contrariarem, conforme os casos, e (artigo 53.º, n.º 1), tal como constava do citado Decreto-Lei n.º 289/73, permitiu-se a alteração das prescrições constantes do alvará de loteamento, a requerimento do interessado (a qualquer momento), ou por iniciativa da câmara municipal, sempre que tal seja necessário à regular execução do plano director municipal, de planos de urbanização aprovados ou de áreas de desenvolvimento urbano prioritário ou de construção prioritária e tenham decorrido, pelo menos, dois anos sobre a emissão do alvará.

Acrescendo, ainda, em igualdade com o disposto no Decreto-Lei n.º 289/73, que a alteração a pedido do interessado «seguirá o processo previsto para o requerimento inicial da licença de loteamento, com as necessárias adaptações».

Aqui chegados, estamos em condições de concluir que, contrariamente ao invocado pelo ora recorrente na sua alegação, aquando do licenciamento do loteamento em causa, pela deliberação de 29 de Novembro de 1978, inexistindo para o local plano de urbanização aprovado nos termos do Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, era obrigatória a audiência da Direcção-Geral de Planeamento Urbanístico, podendo a Circunscrição Urbanística da Madeira emitir

favorável, o qual era vinculativo para a Câmara Municipal de Porto Santo, *ex vi* do disposto nos artigos 2.º, n.º 2, e 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/89, de 6 de Junho, em conjugação com os artigos 1.º, n.º 1, 3.º e 4.º, n.º 1, todos do Decreto-Lei n.º 605/72, de 30 de Dezembro.

E, como resulta de supra III-A)-18, quando, em 13 de Dezembro de 1989, foi requerida a alteração de projecto de obra, aprovada pela deliberação impugnada, de 19 de Abril de 1990, em termos que, como vimos, implicava alteração ao licenciamento do loteamento respectivo e às prescrições do respectivo alvará, embora no respectivo parecer desfavorável da SRES, de 19 de Janeiro de 1990 — fls. 12 e 13 do apenso instrutor n.º 4 —, se faça referência à desconformidade do projecto com um «plano» (sem identificar este), certo é que, então, pelos elementos invocados e carreados para os autos, apenas existia o referido Plano Director de Urbanização da Ilha de Porto Santo, aprovado por despacho do Secretário Regional do Equipamento Social, mas não publicado, nem o respectivo regulamento, no *Jornal Oficial*.

Tal plano não pode ser qualificado como plano director municipal, uma vez que só pelo Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, foram definidas as linhas mestras do regime próprio do plano director municipal, desenvolvidas depois pela Portaria n.º 989/82, de 21 de Outubro, e Decreto Regulamentar n.º 91/92, de 29 de Novembro.

E, quando configurado como plano de urbanização, era, então, ineficaz, pois o Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, no seu artigo 14.º, n.º 2, exigia como condição da sua eficácia que fosse publicada no *Jornal Oficial* uma planta-síntese das disposições do plano e o respectivo regulamento.

Assim, porque o projecto aprovado pela deliberação impugnada implicava uma alteração ao licenciamento do loteamento aprovado por deliberação camarária de 29 de Novembro de 1978, e às prescrições constantes do respectivo alvará, nos termos acima expostos no n.º III, alínea *C*), e no que concerne à área de construção e pisos permitidos para as construções dos lotes M e N desse loteamento;

Porque, nos termos do disposto nos artigos 1.º, 2.º e 3.º, alíneas *b*) e *e*), do Decreto-Lei n.º 365/79, de 24 de Setembro, a Secretaria Regional de Equipamento Social da Madeira passou a deter a competência que, no continente, em matéria de licenciamento e actos respeitantes a operações de loteamento, cabia à Direcção-Geral de Planeamento Urbanístico e que depois foram assumidas pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território;

Porque, tal como ao tempo do licenciamento do loteamento, não havia para o local plano de urbanização válido e eficaz, aquando do requerimento do ora recorrente relativo ao projecto aprovado pela deliberação impugnada no recurso contencioso, bem como ao tempo de tal deliberação de 19 de Abril de 1990, nem nos autos se refere a existência para o local de outro tipo de plano ou medida urbanística que legalmente dispensasse a audiência da entidade que na Região Autónoma da Madeira detinha competência correspondente à que no continente cabe à Direcção-Geral do Ordenamento do Território quanto a actos camarários respeitantes a operações de loteamento, aí se incluindo aqueles que se traduzem em alteração de anteriores licenciamentos e alvarás de loteamento;

Porque, estabelecendo os Decretos-Leis n.ºs 289/73 e 400/84 que o pedido de alteração das prescrições constantes de alvarás de lo-

teamento, a requerimento do interessado, seguirá o processo previsto para o requerimento inicial da licença de loteamento, e, por coerência com tal prescrição, se deve entender que tais pedidos de alteração, quando reportados a loteamentos aprovados antes da vigência do Decreto-Lei n.º 400/84, são regulados pelo regime constante do Decreto-Lei n.º 289/73 (artigos 53.º, n.º 2, e 84.º, n.º 2, e acórdão desta Secção de 31 de Outubro de 1991, no recurso n.º 29 260):

Impõe-se concluir pela conjugação do disposto nos artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, 14.º, n.º 1, e 22.º do Decreto-Lei n.º 289/89, de 6 de Junho, artigos 1.º, 2.º e 3.º, alíneas *b*) e *e*), do Decreto-Lei n.º 365/79, de 4 de Setembro, e artigos 53.º, n.º 2, e 84.º, n.ºs 1 e 2, alínea *b*), estes do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, que, na sequência do pedido do ora recorrente, apresentado na Câmara Municipal de Porto Santo em 13 de Dezembro de 1989, era obrigatória a consulta prévia da Secretaria Regional de Equipamento Social da Região Autónoma da Madeira, como de facto foi feita, e não podia aquele pedido ser deferido pela Câmara Municipal de Porto Santo, em desconformidade com o parecer que, relativamente a ele, havia sido emitido por aquela entidade em 18 de Janeiro de 1990 e constante de fl. 12 a fl. 13 do apenso instrutor n.º 4, sob pena de incorrer em nulidade o acto camarário respectivo, que, no caso, é a deliberação de 19 de Abril de 1990, contenciosamente impugnada nos presentes autos (cf., neste sentido, para além do acórdão e parecer da Procuradoria-Geral da República referidos na sentença, os acórdãos desta Secção de 31 de Outubro de 1991 e de 21 de Janeiro de 1993, nos, respectivamente, recursos n.ºs 29 260 e 30 829).

Improcedem, pois, as conclusões *b*) e *c*) da alegação do recorrente;

D) Passemos a conhecer da conclusão *e*) das alegações do recorrente.

Na sentença recorrida o Sr. Juiz *a quo*, para concluir pela declaração da nulidade da deliberação de 19 de Abril de 1990, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, considerou não ser inconstitucional tal preceito, enquanto nele se estabelece a obrigatoriedade de obtenção prévia de parecer da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, ou de entidade equivalente, e o carácter vinculativo do parecer para o efeito emitido por tal entidade, considerando que não só não há nenhuma norma constitucional que, em matéria de urbanização, confira inteira liberdade de actuação das câmaras municipais, como, no caso, não ocorre qualquer espécie de intervenção tutelar.

O recorrente, na conclusão *d*), para a hipótese de se entender, como acima decidiu, que existia disposição legal obrigando no caso à emissão de parecer pelo Governo Regional, com carácter vinculativo, invoca que tal disposição é inconstitucional, por afronta de autonomia do poder local, em nítido excesso de tutela de mera legalidade, dado não estar em causa nenhum instrumento de planeamento urbanístico de iniciativa e aprovação governamental.

Vejamos.

Mesmo antes da 1.ª revisão constitucional, já se defendia que a tutela sobre as autarquias locais era de mera legalidade, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 6.º, 237.º, 290.º, alínea *o*), e 243.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, e também do disposto nos artigos 91.º a 93.º da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 444, e acórdãos deste Supremo Tribunal Admi-

nistrativo de 19 de Fevereiro de 1983, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 320-321, p. 1011).

Face à redacção dada ao artigo 243.º da lei fundamental pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro (mantido inalterado pela 2.ª revisão constitucional) e ao disposto no artigo 2.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, a qual revogou os artigos 91.º a 93.º da Lei n.º 79/77, resulta claramente da lei que a tutela administrativa sobre as autarquias locais se desenha como tutela de legalidade, pois consiste na «verificação do cumprimento da lei» e não no controlo do «mérito da administração local, em vista a conformá-la com os interesses gerais, tal como o Governo os vê (cf. autores citados, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º vol., 2.ª ed., pp. 393 e segs.).

Contudo, não pode deixar de se ter em conta que, nos termos do artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa, as autarquias locais «visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas», e ao Estado está cometida a tarefa fundamental de «defender a natureza e o ambiente e preservar os recursos naturais» — artigo 9.º, alínea *e*), parte final; incumbe-lhe, por meio de organismos próprios, «ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas» — alínea *b*) do n.º 2 do artigo 66.º — e programar e executar uma política «inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiado em planos de urbanização» — alínea *a*) do n.º 2 do artigo 65.º — e, tal como as autarquias, exerce efectivo controlo do parque imobiliário, definindo o direito de utilização dos solos urbanos — artigo 65.º, n.º 4 —, competindo-lhe «praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas» — artigo 202.º, alínea *g*).

Ora, se é certo que as regiões autónomas são pessoas colectivas de direito público que prosseguem os interesses da região, é verdade também que, entre nós, num propósito de forte descentralização administrativa, enquadrada na política de regionalização insular, embora com preservação do princípio de unidade de Estado, permite-se (artigo 229.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa) a transferência dos serviços periféricos do Estado para a dependência de órgãos do governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira (cf. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 1986, pp. 391 e 392).

Esse foi o objectivo que presidiu ao Decreto-Lei n.º 365/79, de 4 de Setembro, como resulta do seu preâmbulo, onde se referem, nomeadamente, os intuitos de «regionalização» e de «transferência dos serviços periféricos (do Ministério da Habitação e Obras Públicas) para os organismos próprios da Região».

Assim, para além dos interesses próprios das autarquias, há o interesse geral prosseguido pelo Estado.

Em tais casos, como se disse no Parecer da Comissão Constitucional 3/82, de 12 de Janeiro de 1982, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 18.º vol., p. 14, 1984, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, «... bem se aceitará que, em caso de conflito entre o interesse geral e o local, possa o legislador ordinário definir os limites que a este interesse devam ser postos em homenagem àquele — desde que, naturalmente, a limitação não seja tal que destrua o conteúdo essencial da garantia da administração autónoma. Garantia que, desta forma, sem prejuízo da definição autárquica do interesse local, residirá sobretudo em que

só o legislador poderá limita-lo em função de um interesse geral por ele definido».

Ora, uma das formas de o Estado poder atingir tais objectivos de interesse geral é a de, através de organismos próprios, ou, como vimos, por descentralização administrativa e transferência de serviços periféricos, através de órgãos dos governos das regiões autónomas insulares, emitir pareceres vinculativos sobre actos respeitantes a operações de loteamentos, quando para o local a que respeitam não houver planos de urbanização superiormente aprovados e eficazes, ou nos casos em que tais operações sejam desconformes com os planos aprovados e eficazes, como resulta dos termos prescritos no artigo 14.º, n.º 1, em conjugação com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 289/73.

Nesse caso, não estão em causa apenas interesses próprios das populações das autarquias, e a intervenção daqueles organismos defende o interesse geral, no exercício de competência estadual, não se vendo que a imposição de parecer vinculativo, nessas circunstâncias, destrua o conteúdo essencial da autonomia das autarquias locais, pois que, sendo este prestado tendo em mente os referidos objectivos de interesse geral, é de esperar que nele não deixará de ser ponderado o essencial dos interesses locais, específicos das autarquias.

Nesta conformidade, estamos apenas perante concorrência de atribuições e competência da administração local e da administração central e não perante o exercício do poder de tutela.

Neste sentido sempre se poderá dizer que, no caso, não há tutela administrativa, seguindo a linha de argumentação do Parecer da Procuradoria Geral da República n.º 66/89, de 23 de Novembro de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 69, de 23 de Março de 1990, que emitiu pronúncia no sentido da não inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 400/84, quando nele se exige emissão de parecer vinculativo.

Assim:

Na definição legal — artigos 243.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e 2.º da Lei n.º 87/89 — a tutela administrativa consiste na «verificação do cumprimento da lei» (das leis e regulamentos), por parte dos órgãos autárquicos;

Ora, como perante as disposições em apreço, a emissão do referido parecer só tem lugar quando não haja para o local das operações respeitantes ao loteamento plano de urbanização superiormente aprovado, visando então aquele suprir a sua falta, quando aquelas operações sejam desconformes com o plano existente, que assume natureza regulamentar, visando, então, modificá-lo, em tais casos não há lugar a tutela, pois não se pode «verificar o cumprimento da lei» (lei ou regulamento) que não existe, nem tal ocorre quando o que se pretende ou visa é obter a sua modificação.

No sentido exposto, embora com fundamentação não inteiramente coincidente, confira-se ainda o acórdão desta Secção de 1 de Outubro de 1991, no recurso n.º 27 052.

Concluimos, pois, no sentido da não inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 14.º, n.º 1, com referência ao artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, designadamente quando a entidade equivalente à Direcção-Geral dos Serviços de Urbanismo é a Secretaria Regional de Equipamento Social da Região Autónoma da Madeira, para os actos respeitantes a operações de loteamento praticados pela Câmara Municipal de Porto Santo, por força do dis-

posto nos artigos 1.º, 2.º e 3.º, alíneas b) e e), do Decreto-Lei n.º 365/79, de 4 de Setembro.

Termos em que improcede a conclusão e) da alegação do recorrente;

E) E, finalmente, improcede também a conclusão d) das mesmas alegações, pois:

Como resulta dos factos especificados, são diversos os conteúdos das deliberações de 21 de Julho de 1982 e de 19 de Abril de 1990;

Aquela aprovou o licenciamento de construção de moradia, nos termos da memória descritiva apresentada pelo requerente e com parecer favorável da Secretaria Regional do Equipamento Social da Região Autónoma da Madeira (fls. 24 e seguintes do apenso instrutor n.º 1), e a segunda, declarada nula pela sentença recorrida, deferiu um pedido de alteração a esse licenciamento inicial, em desconformidade com aquele parecer favorável e respectiva deliberação de 21 de Julho de 1982, e desconforme ainda com o licenciamento do loteamento respectivo e com o novo parecer desfavorável à alteração, emitido pela Secretaria Regional de Equipamento Social da Madeira, daí resultando a sua ilegalidade;

Razão por que, contrariamente ao defendido pelo recorrente, nunca a deliberação impugnada podia ter sido validada pela de 21 de Julho de 1982.

Pelos fundamentos expostos, improcedendo todas as conclusões da alegação do recorrente, negam provimento ao recurso, confirmando a decisão recorrida.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 40 000\$ e 20 000\$.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia Lima* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha*. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Acto confirmativo. Processamento de abonos. Rejeição do recurso contencioso.

Doutrina que dimana da decisão:

O acto de processamento ou de liquidação de ajudas de custo é acto administrativo, que, não impugnado, se firma na ordem jurídica como «caso resolvido» ou «caso decidido». Assim, o acto que pronunciando-se sobre pretensão mantém o anterior acto firmado, através de sucessivos actos de liquidação de ajudas de custo não impugnados, verificando-se os mesmos pressupostos de facto e de direito, é acto confirmativo.

Recurso n.º 31 849, em que são recorrente Carlos Alberto da Mata Mendes Henriques e recorrido o general director do Departamento

de Finanças do Exército. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Vem o presente recurso jurisdicional interposto por Carlos Alberto da Mata Mendes Henriques, alferes do Exército (transmissões), residente na Rua de Rui Luís Gomes, 66, 2.º, centro, no Entroncamento, da sentença de fls. 20 v.º e seguintes, que rejeitou, por manifesta ilegalidade, o recurso contencioso que interpôs, com vista à sua anulação, do despacho de 24 de Abril de 1992 do Sr. General Director do Departamento de Finanças do Exército, que indeferiu o seu pedido de abono de ajudas de custo, a título de alojamento, durante a frequência do curso de formação de oficiais no Instituto Superior Militar, nos anos lectivos de 1989-1990 e 1990-1991.

Nas suas alegações, conclui o recorrente da seguinte forma:

«I — O acto contenciosamente recorrido não é confirmativo de quaisquer actos de processamento do abono de ajudas de custo, já que não existe caso resolvido, pois cada acto que, mensalmente, tenha retirado parte do abono, é meramente ablativo, não constitutivo de direitos, logo, revogável a qualquer tempo (Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, artigo 18.º);

II — A decisão de processamento de abonos e vencimentos limita-se a reconhecer uma situação determinada, ou a existência e a extensão de direitos preexistentes, sem que o seu autor disponha de qualquer poder de apreciação;

III — Nos termos do regime legal do Decreto-Lei n.º 342/80, de 25 de Agosto (máxime no seu artigo 5.º), há lugar a reposição de dinheiros recebidos indevidamente, pelo prazo de *cinco anos* — o que implica que o processamento do vencimento ou de abonos, por defeito, fique sujeito a idêntico prazo de impugnação;

IV — É, afinal, o prazo de prescrição do artigo 310.º do Código Civil, que se aplica a créditos dos trabalhadores em geral, em casos de manutenção da relação laboral;

V — A Administração Pública está vinculada a actuar com respeito pelos princípios da igualdade, da justiça e da imparcialidade (Constituição da República Portuguesa, p. 266), o que implica que os seus agentes disponham dos prazos referidos nas conclusões 5.^a e 6.^a para reclamação contra a lesão de direitos remuneratórios;

VI — A sentença recorrida, ao decidir que o acto impugnado é confirmativo de actos de processamento de abonos anteriores, violou, nomeadamente, as disposições legais referidas nestas conclusões, pelo que deve ser revogada.»

O recorrido general director do Departamento de Finanças do Exército não ofereceu contra-alegações.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal, a fl. 36, pronuncia-se no sentido de que o recurso não merece provimento, devendo ser confirmada a sentença recorrida, cujo entendimento constituiu jurisprudência uniforme deste Supremo Tribunal Administrativo (v. g. acórdão de 30 de Outubro de 1991 — recurso n.º 28 134).

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Dos autos resulta a seguinte matéria de facto:

1 — O recorrente que era então primeiro-sargento de transmissões, frequentou o curso de oficiais no Instituto Superior Militar nos anos lectivos de 1989-1990 e 1990-1991.

2 — Durante aquele período foram-lhe mensalmente processados e pagos pela Administração abonos de custos relativos a alojamento, de acordo com o Despacho conjunto A-37/88-XI, dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, de 16 de Março de 1988, correspondendo ao valor fixo estabelecido pelo Chefe do Estado-Maior de Exército, acrescido de 10% do montante de ajudas de custo previstas na lei.

3 — Após a conclusão do curso e do recebimento dos abonos em causa, em 23 de Fevereiro de 1992, requereu ao Chefe do Estado-Maior do Exército que lhe fosse concedido o abono de 55% de ajudas de custo, a título de alojamento, correspondentes ao período em que frequentou o aludido curso — documento de fl. 7.

4 — Esse requerimento foi indeferido pelo despacho sob recurso de 24 de Abril de 1992 — documento de fl. 6.

Face a esta matéria de facto, o M.^{mo} Juiz rejeitou, por manifesta ilegalidade da sua interposição, o recurso contencioso, concluindo «que, quando o recorrente formulou a pretensão que veio a ser indeferida, já se havia firmado na ordem jurídica, como casos decididos ou casos resolvidos, por falta de impugnação e decurso dos respectivos prazos, todos os actos de processamento de abonos de ajudas de custo oportunamente pagos ao recorrente, e que este pretendia ver revistos através de ulterior decisão do ora recorrido».

«O acto impugnado, atento o seu conteúdo, limita-se, assim, a confirmar aqueles anteriores actos de processamento, sendo, por isso, irrecurável contenciosamente.»

Contra este entendimento insurge-se o recorrente, pelas razões que levou às conclusões da sua alegação, atrás transcritas.

Não lhe assiste, porém, razão.

Com efeito, e como aliás bem salienta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público e a sentença recorrida, é de considerar, na esteira da jurisprudência corrente e uniforme deste Supremo Tribunal, que cada acto de processamento de vencimentos e outros abonos constitui um verdadeiro acto administrativo que define, por si, a situação do funcionário abonado perante a Administração e que, por isso, se firma na ordem jurídica como «caso resolvido» ou «caso decidido» se não for objecto de atempada impugnação ou revogação [cf., por todos, o acórdão de 11 de Maio último, tirado em caso similar no processo n.º 31 347, e acórdãos de 19 de Junho de 1980 — recurso n.º 10 377; de 7 de Maio de 1981 — recurso n.º 13 174; de 20 de Abril de 1983 — recurso (tribunal pleno) n.º 10 317]; de 9 de Junho de 1987 — recurso n.º 18 694; de 24 de Maio de 1990 — recurso n.º 17 718; de 30 de Abril de 1991 — recurso n.º 29 134, e de 5 de Março de 1992 — recurso n.º 28 359).

Deste modo, com o processamento e o pagamento ao recorrente dos referidos abonos mensais de custos relativos a alojamento, de acordo com o citado Despacho MDN/MFA n.º 37/88-XI, acrescido de 10% de ajudas de custo, a Administração definiu a situação jurídica do recorrente quanto ao que, pela frequência do curso no Instituto Superior Militar, lhe era devido.

E não se mostra que essa situação jurídica, assim definida, tenha sido alterada, ou ao tempo do acto recorrido tivesse cessado pelos meios legalmente previstos para o efeito, pelo que se estabilizou na ordem jurídica como «caso resolvido» ou «caso decidido» relativamente ao recorrente.

Por outro lado, o acto de indeferimento objecto de recurso contencioso deixou inalterado cada um dos anteriores actos mensais de abono, tendo todos estes actos o mesmo conteúdo — a percentagem de 10% de ajudas de custo, a título de alojamento, e o fundamento no citado despacho conjunto — e foram proferidos sob o mesmo regime jurídico.

Não definiu, assim, o acto recorrido a situação jurídica do recorrente em termos inovatórios, mas apenas se limita a manter a que anteriormente decorria dos abonos processados e liquidados, pelo que não assume a natureza de acto lesivo de direitos ou interesses legalmente protegidos.

Não é, em suma, o mesmo acto de indeferimento contenciosamente recorrível (artigos 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa e 25.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos), pelo que se impõe a confirmação da decidida-recorrida rejeição liminar do recurso contencioso, que não violou as disposições legais referidas nas conclusões da alegação do recorrente.

Pelo exposto, nega-se provimento ao presente recurso jurisdicional.

Custas pelo recorrente, com taxa de imposto de justiça e procuradoria que se fixam em, respectivamente, nas quantias de 12 000\$ e 6000\$.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* — *José Manuel de Moura Pires Machado* — (vencido: o regime legal de reposição das quantias indevidamente recebidas, livremente mandadas repor pelos serviços, rejeitam a ideia de que o acto de processamento é um acto administrativo; de contrário, permitir-se-ia livremente revogar actos legais ou ilegais, constitutivos ou não constitutivos, tudo à margem das regras da revogabilidade; há um único limite temporal, o de prescrição; o que tudo isto revela, a meu ver, é que o acto de processamento se insere na actividade técnica da Administração; não há qualquer consideração da situação concreta, mas mero acto material — técnico — de operações, que, hoje, se pode limitar à introdução de dados num computador; por isso, quanto à restituição de quantias recebidas como pensão, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de Abril, salvaguarda o regime de revogabilidade dos actos administrativos; só o acto recorrido, no caso, representou uma pronúncia sobre o caso; só esse acto é um acto administrativo; com a solução do acórdão, resta ao recorrente valer-se, dois anos passados, do direito de formular novamente o pedido, como o permite agora o novo Código do Procedimento Administrativo). — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Empreitada de obras públicas. Nulidade de decisão. Notificação para os efeitos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não há omissão de pronúncia em decisão que não conheceu de mérito do pedido por ter decretado a abolição da instância face à procedência de uma questão prévia.*
- 2 — *Tem interesse em agir, e, consequentemente, legitimidade activa, o empreiteiro que requer a notificação do dono da obra prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, pela utilidade que para ele decorre da eventual procedência do pedido, não relevando na apreciação desse interesse circunstâncias que possam influir na decisão sobre o mérito do mesmo pedido.*

Recurso n.º 32 137, em que são recorrente Construtora Abrantina, S. A., e recorrido o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Construtora Abrantina, S. A., com sede em Lisboa, requereu no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra a notificação do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), nos termos e para os efeitos do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto (Regime Jurídico das Empreitadas e Fornecimento de Obras Públicas).

Pela decisão de fls. 51 v.º e seguintes, o Sr. Juiz daquele Tribunal indeferiu o pedido, sem conhecimento do mérito, fundado em que a requerente não tem interesse em agir.

A requerente interpôs dessa decisão o presente recurso jurisdicional, tendo apresentado oportunamente a alegação de fls. 56 e seguintes, após o que contra-alegou o recorrido IGAPHE a apoiar o decidido.

Notificada nos termos do disposto no artigo 690.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, para apresentar as conclusões que omitira na sua alegação, a recorrente fez juntar a peça de fls. 85 e seguintes, com 18 números, que diz serem aquelas conclusões.

Nada respondeu o recorrido.

No seu parecer de fl. 90, o Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal entende que a recorrente não cumpriu aquela notificação, não devendo conhecer-se do objecto do recurso, porquanto «em lugar de constituir uma resenha de proposições sintéticas de matéria objecto de alegação, tal peça reproduz *grosso modo* a mesma matéria, quando, em boa verdade, as questões a decidir facilmente se poderiam resumir a umas poucas sínteses conclusivas».

Por outro lado, entende o mesmo Ex.º Magistrado que o recurso, a conhecer-se dele, não merece provimento porque «o M.º Juiz *a quo* operou correcta interpretação e aplicação do direito à factualidade pertinente».

Há que decidir, antes de tudo, aquela questão prévia.

2 — É sabido que a lei, ao exigir a formulação de conclusões na alegação do recorrente, conforme o n.º 1 do artigo 690.º do Código de Processo Civil, pretende que se faça uma síntese do alegado com a concretização resumida, mas concludente e clara, dos fundamentos de facto e de direito do recurso e especificada indicação da norma

jurídica violada, assim delimitando o objecto da impugnação, sem inútil repetição do que já se explanou com o necessário desenvolvimento.

Como lapidarmente e com perene actualidade se expressou J. Alberto dos Reis, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. v, p. 359, «a palavra *conclusões* é expressiva. No contexto da alegação, o recorrente procura demonstrar esta tese: que o despacho ou sentença deve ser revogado, no todo ou em parte. É claro que a demonstração desta tese implica a produção de razões ou fundamentos. Pois bem: essas razões ou fundamentos são primeiro *expostos, explicados e desenvolvidos* no curso da alegação; hão-de ser, depois, enunciados e resumidos, sob a forma de conclusões, no final da minuta».

E mais adiante:

«As conclusões são as *proposições* sintéticas que emanam naturalmente do que se expôs e considerou ao longo das alegações.»

No mesmo sentido vai Rodrigues Bastos (*Notas ao Código de Processo Civil*, vol. III, p. 229), que ainda aí salienta: «Se as conclusões se destinam a resumir, para o tribunal *ad quem*, o âmbito do recurso e os seus fundamentos, pela elaboração de um quadro sintético das questões a decidir e das razões por que devem ser decididas em determinado sentido, é claro que tudo o que fique para aquém ou para além deste objectivo é deficiente ou impertinente.»

Ora, é manifestante que, na aludida peça processual de fls. 85 a 89, a recorrente, ao longo das aí denominadas 18 conclusões, não obedeceu a tais cânones, pois o que essencialmente fez foi repetir a explanação que havia feito na alegação de fls. 58 a 63, o que então justificaria fazer funcionar a cominação prevista no n.º 3 do artigo 690.º do Código de Processo Civil.

Sucedem, porém, que entre essas «conclusões» a recorrente inclui algumas, designadamente a que enuncia as normas jurídicas que tem como violadas pela decisão recorrida, através das quais se pode colher a síntese dos fundamentos por que impugna o decidido, o que se considera poder, no caso concreto, obviar à radical consequência do não conhecimento do recurso.

Essas conclusões úteis são as seguintes:

«11) [...] o M.^{mo} Juiz *a quo* considerou não ter a ora recorrente interesse em agir e, em consequência, absolveu a ora recorrida da instância;

12) Ora tal decisão é ilegal, porquanto sendo as providências dependência de uma causa que tenha por fundamentado o direito acatelado (artigo 384.º, n.º 1, do Código de Processo Civil);

13) Com a absolvição da instância na acção de rescisão do contrato já mencionado, caducou o procedimento, já referido, de notificação judicial ao dono da obra, que era dependência daquele (cf. artigo 342.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil);

14) Assim, ao contrário do que alega o M.^{mo} Juiz *a quo* na sentença ora recorrida, a autorização judicial de suspensão dos trabalhos da referida empreitada, que havia sido anteriormente concedida, não se mantém mais;

15) Pelo que, ao contrário do que alega a sentença recorrida, verifica-se o interesse em agir por parte da ora recorrente;

[...]

18) Não o tendo assim entendido, a sentença ora recorrida violou os artigos 288.º, n.º 1, alínea e), a *contrario*, 668.º, n.º 1, alínea d),

ambos do Código de Processo Civil, e 215.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.»

Vejamos então se à recorrente assiste razão.

3 — Ao invocar a violação pela decisão recorrida dos artigos 288.º, n.º 1, alínea e), e 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil, a recorrente argui-lhe nulidade por omissão de pronúncia porque devia «ter conhecido do mérito da causa e deferido a providência solicitada.»

Mas é patente que essa nulidade não ocorre, visto que o juiz só cai nessa falta quando deixa de conhecer de qualquer das questões enunciadas no artigo 660.º do mesmo Código sobre que deve emitir pronúncia e esse dever, segundo o n.º 2 do mesmo preceito, não existe quanto às questões cuja solução esteja prejudicada pela solução dada a outras.

Ora, no caso presente, o Sr. Juiz *a quo*, conhecendo em primeiro lugar, como lhe cumpria (n.º 1 daquele artigo 660.º), de questão conducente à absolvição da instância, que teve como procedente, não tinha que se pronunciar sobre qualquer outra, designadamente sobre o mérito da causa, como o recorrente pretende.

Improcede, pois, essa arguição.

4 — A recorrente pediu, no seu requerimento inicial de fl. 2, a notificação do IGAPHE nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 16 de Agosto, para tomar posse da obra designada por «Empreitada n.º 84/DGHL/88 — Construção de dois *courts* de ténis em Abrantes», e aceitar a rescisão do contrato a que procedera pelo seu requerimento datado de 28 de Junho de 1991.

E o Sr. Juiz *a quo* decidiu:

«A requerente não tem interesse em agir, motivo por que indefiro o pedido formulado nestes autos, não conhecendo do mérito.»

Isto porque:

A requerente, logo após a consignação da obra em 28 de Julho de 1990, viu-se obrigada a suspender os trabalhos por virtude de obstáculos à sua execução, tendo então usado da faculdade legal agora também exercida, obtendo deferimento por sentença de 4 de Março de 1992.

Autorizada a suspensão dos trabalhos por essa sentença, no processo n.º 48/92, e mantendo-se essa suspensão, não pode autorizar-se novamente a suspensão da mesma obra que já está suspensa nos termos legais, estando-se perante uma actividade processual e judicial inútil ou mesmo juridicamente impossível, pelo que «a requerente não tem qualquer interesse legítimo em agir judicialmente, objectivamente apreciado, face à suspensão que teve lugar e se mantém, mas que se pretende de novo conseguir e autorizar», faltando, assim, «pressuposto processual que obsta ao conhecimento do mérito».

Ao discorrer nestes termos, o Sr. Juiz *a quo*, embora não o dizendo expressamente, decidiu pela inexistência do pressuposto processual da legitimidade da requerente.

Mas essa legitimidade afere-se pelo interesse directo na formulação do pedido, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência deste, considerando-se, nada dizendo a lei em contrário, titular desse interesse o sujeito da relação material controvertida (artigo 26.º do Código de Processo Civil).

Daí, a esta luz que é a própria, ter a ora recorrente, relativamente ao pedido que formulou, todo o interesse em agir pelo benefício

que lhe poderá resultar da eventual procedência do mesmo pedido, além de que é um dos titulares da relação material controvertida — o contrato de empreitada celebrado com o IGAPHE —, não interessando, neste plano, averiguar do mérito do pedido, do que, aliás, o Sr. Juiz *a quo* declaradamente se absteve de conhecer.

Como diz na sua alegação, a recorrente «tem interesse em agir nos autos do despacho ora recorrido, porquanto a ora recorrente carece de ver autorizada judicialmente a suspensão dos trabalhos de empreitada referida nos termos do n.º 4 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, a fim de, nos termos do n.º 5 do artigo 215.º do referido diploma, poder instaurar, contra o dono da obra, nova acção de rescisão da empreitada».

Reconhecendo-se-lhe este interesse que, efectivamente, tem e lhe garante a sua legitimidade processual, não se lhe assegura todavia o direito que pretende fazer valer, mas tão-só a possibilidade de fazer seguir o meio processual próprio por via do qual se decidirá se, em função dos respectivos pressupostos, tal direito lhe assiste ou não.

O Sr. Juiz *a quo* errou quando, invertendo os dados da questão, partiu da inexistência dos pressupostos de direito ajuizado para concluir pela falta do interesse da requerente em agir, quando o certo é que só quando existe esse interesse a decisão sobre tais pressupostos, envolvendo o conhecimento do mérito, pode ter lugar mediante contraversão e após a produção da prova que for necessária.

Enferma, pois, a decisão recorrida, conforme o alegado, de vício que, dentro da liberdade de aplicação de direito de que o Tribunal dispõe, conforme o artigo 664.º do Código de Processo Civil, se qualifica como de violação do artigo 26.º deste Código.

5 — Termos em que se concede provimento ao presente recurso jurisdicional, baixando os autos para se decidir sobre o mérito, se a tanto nada obstar.

Sem custas, por isenção legal do recorrido.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Prejuízo de difícil reparação. Enfermeira.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *São pressupostos do deferimento do pedido de suspensão de eficácia que a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente (requisito positivo), que não determine grave lesão do interesse público (requisito negativo) e que do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.*

2 — *É cumulativa a exigência destes requisitos, pelo que a não satisfação de um deles determina logo o indeferimento do pedido.*

3 — *Danos não patrimoniais podem integrar o requisito positivo atrás indicado, desde que assumam um grau de intensidade e objectividade que mereçam a tutela do direito segundo o disposto no artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil.*

4 — *Não são de difícil reparação os danos que, posteriormente à eventual anulação do acto, permitam reconstituir a situação em que estaria a requerente se não fosse a prática daquele.*

5 — *A execução do acto que puniu a requerente com a pena disciplinar de 18 meses de inactividade não lhe causa provável prejuízo de difícil reparação se, como aduziu, lhe determinou ofensa ao bom nome e consideração e a privação da sua remuneração mensal de 150 000\$, com a qual equilibrava a sua economia doméstica, e a impossibilidade de ser opositor a um concurso que aguardava há anos para consolidar a sua posição profissional, sendo enfermeira, casada, e continuando a exercer as funções de docente numa escola secundária.*

Recurso n.º 32 164-A, em que são recorrente Maria de Fátima Mendes Serra Pata e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nuno Salgado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Maria de Fátima Mendes Serra Pata, casada, enfermeira, residente na Rua de António Conceição Bento, 15, 3.º, direito, em Peniche, veio, por apenso ao respectivo recurso contencioso de anulação, requerer a suspensão da eficácia do despacho do Sr. Ministro da Saúde de 22 de Fevereiro de 1993, que, em processo disciplinar, negou provimento ao recurso hierárquico, por si interposto, do despacho do Sr. Inspector-Geral da Saúde de 26 de Fevereiro de 1992, que aplicou à requerente a pena de inactividade por 18 meses, face à circunstância de se ter aproveitado intencionalmente de um atestado médico, justificativo das faltas ao serviço entre os dias 5 a 9 de Junho de 1989, para se deslocar ao estrangeiro, integrada numa excursão.

Alega, em suma, que a não suspensão de eficácia do acto provocará à requerente prejuízos irreparáveis, ou pelo menos de difícil reparação, consubstanciados:

a) *Em danos não patrimoniais:*

1) Por ofensas ao seu bom nome e consideração resultantes da circunstância de actualmente ser primeiro-secretário da Assembleia Municipal de Peniche, em cujo município anteriormente exerceu as funções de presidente da Câmara e de vereadora; de ser membro eleito do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha; de exercer funções docentes na Escola Secundária de Peniche; de ser enfermeira há 15 anos e de viver neste último local, onde é considerada e conhecida em todos os meios sociais;

2) Por a pena de inactividade já lhe ter afectado profundamente o seu sistema nervoso, criando-lhe uma situação de angústia, irritabilidade e ansiedade, com reflexos permanentes no seu equilíbrio

emocional e lhe provocar um mal-estar que a impede de fazer uma vida normal, quer no aspecto familiar quer no profissional e político, onde se julga ser vítima de uma injustiça, com raízes mais profundas radicadas em quezílias político-partidárias.

b) Em danos materiais:

1) Por ter deixado de receber a sua remuneração mensal de cerca de 150 000\$, que lhe trouxe já graves danos à sua economia doméstica, cujo equilíbrio se alicerçava nessa remuneração, tanto mais que suportava as despesas com a frequência, da Faculdade de Motricidade Humana, da sua filha Paula Alexandra Serra da Silva Pata, em cuja conta bancária depositava a quantia mensal não inferior, em média, a 90 000\$, para custear as suas despesas de alojamento e alimentação, em Lisboa, e ainda por ter criado, a favor desta sua filha, uma conta de «poupança-habitação», para a qual transferia, mensalmente, em média, cerca de 10 000\$, despesas estas a que deixará de poder fazer face, pelo que esta conta poupança deixará de existir e a sua filha terá de suspender os estudos;

2) Por o conselho de administração do Hospital de Peniche, por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 78, de 2 de Abril de 1993, ter aberto concurso interno de acesso para provimento de três lugares vagos de enfermeiro graduado de nível 1 da carreira de enfermagem do quadro de pessoal do mesmo Hospital, que a requerente aguardava há anos para consolidar a sua posição profissional, ao qual não poderá concorrer, em virtude da aplicação da pena e de o quadro do pessoal do Hospital não ser alterado nos tempos próximos nem haver vaga que permita à requerente ser provida no lugar a que terá direito.

Alega ainda a requerente que a suspensão de eficácia não determina grave lesão do interesse público, dado que a falta disciplinar que lhe foi aplicada, atenta a sua natureza, efeitos e circunstâncias do seu cometimento, não a impede que continue a exercer as suas funções no Hospital, sendo antes o mesmo interesse público que ficará lesado pelo seu afastamento temporário, dada a falta de enfermeiros, designadamente da sua especialidade, no Hospital.

Finalmente, aduz não existirem quaisquer indícios de ilegalidade na interposição do recurso.

2 — Notificada a autoridade requerida para responder, nada disse.

3 — O Ex.º Magistrado do Ministério Público, junto deste Tribunal, emitiu o douto parecer fundamentado de fls. 51 e 52 do autos, no qual acaba por pedir o indeferimento da pretensão da requerente por entender não estar preenchido o requisito positivo da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

4 — Sem vistos — artigo 78.º, n.º 4, da LPTA —, cumpre apreciar e decidir.

5 — Para que se verifique a procedência da suspensão da eficácia do acto administrativo exige a lei — artigo 76.º, n.º 1, da LPTA — a existência de três requisitos, ou seja, que:

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

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

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

Por outro lado, e conforme tem sido jurisprudência uniforme deste Tribunal, é cumulativa a exigência destes requisitos, pelo que a não satisfação de um deles determina desde logo o indeferimento da pretensão.

Assim, e não obstante ser indiferente a sequência do conhecimento de tais requisitos, começaremos, por uma questão de lógica, pela apreciação do primeiro, sem antes deixarmos de acentuar que o juízo de prognose que há-de de ser feito entre a execução do acto e o prejuízo de difícil reparação para o requerente, em que se consubstancia o requisito da alínea a), terá por fundo o princípio da causalidade adequada, isto é, é necessário que o previsto prejuízo de difícil reparação para o requerente seja consequência adequada, ou seja, normalmente resultante da execução de um acto daquela natureza.

Vejamos, então, se este requisito positivo se verifica *in casu*.

A requerente, como já atrás deixámos expandido, invoca danos não patrimoniais irreparáveis ou de difícil reparação resultantes da circunstância de: ser actualmente membro da Assembleia Municipal de Peniche, autarquia esta de que já foi vereadora e presidente da Câmara; ser membro eleito do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha e docente da Escola Secundária de Peniche, local onde vive e é considerada e conhecida de todos os meios sociais.

Assim, alega que a pena de inatividade que lhe foi aplicada através do acto impugnado, pelas circunstâncias aduzidas, tem-lhe afectado profundamente o seu sistema nervoso, causando-lhe angústia, irritação e ansiedade, com reflexos directos na sua vida familiar, funcional e actividade política, tanto mais que se julga vítima de quezílias partidárias.

Aceita-se que assim seja e que o simples facto de lhe ter sido instaurado procedimento disciplinar possa imediatamente causar incómodos de tal natureza.

Por outro lado, não se põe em causa que danos não patrimoniais possam integrar o requisito legal ora em apreço.

Porém, para que isso possa acontecer têm aqueles danos não patrimoniais que assumir uma gravidade tal que mereçam a tutela do direito (artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil).

Aferindo a gravidade dos danos invocados pela requerente — que ao fim e ao cabo é normalmente comum a toda a punição —, segundo o critério de avaliação do homem médio e tendo em conta que o bom nome da visada só pode ser realmente atingido com a fixação definitiva da sanção que lhe foi aplicada na ordem jurídica, ou seja, depois de julgado o recurso contencioso de anulação que interpôs, não se pode afirmar que aqueles danos tenham atingido um grau de intensidade e de objectividade tal que mereçam a tutela do direito segundo a previsão daquele normativo legal, já que os simples incómodos ou contrariedades não justificam tal tutela (neste sentido, acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 2 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 31 567).

Quantos aos danos materiais invocados resultantes da suspensão da remuneração mensal da requerente, em cujo percibimento se alicerçava o equilíbrio da sua economia doméstica, permitindo-lhe com ela depositar na conta bancária da filha a quantia mensal não inferior em média a 90 000\$ para custear as suas despesas de alojamento e alimentação necessárias ao prosseguimento dos seus estudos, em Lisboa — que, assim, terá de suspender —, e manter a conta-poupança

da mesma familiar, para a qual transferia em média a quantia mensal de 10 000\$ — que, assim, terá de deixar de existir —, também não integram prejuízo de difícil reparação para a requerente.

Na verdade, tais danos não são mais do que uma consequência normal da execução da pena e, eventualmente anulado o acto impugnado, a requerente terá o direito de ser ressarcida de todos os danos sofridos de modo a ser reintegrada na situação patrimonial anterior, ou seja, na situação em que estaria se o acto não tivesse sido praticado, o que lhe permite restabelecer a poupança crédito-habitação da filha e dos juros a que entretanto teria direito.

É certo que a requerente alega que a falta de percebimento do seu vencimento mensal determinará a impossibilidade do prosseguimento dos estudos da filha.

Porém, «o prejuízo de difícil reparação» exigido pela alínea em apreço é pressuposto que deve ser provado e demonstrado por quem o alega (artigo 342.º do Código Civil), já que não estamos perante uma presunção *juris tantum* desses prejuízos.

Ora, a requerente não faz a mínima prova de tal consequência, segundo um juízo de mera probabilidade, nem mesmo alega quaisquer outros factos indiciadores de tal circunstância, alegando antes factos de onde parece deduzir-se consequência contrária, tal como o exercício de funções docentes na Escola Secundária de Peniche e o seu estado de casada, não referindo, quanto a estes aspectos, quer o seu vencimento no exercício daquelas outras funções, quer o vencimento do seu marido ou a ausência de quaisquer outros rendimentos, ou os gastos com o seu agregado familiar, tudo isto elementos importantes para um diagnóstico correcto da impossibilidade que invoca e que lhe competia provar.

Finalmente, alega ainda a requerente que a execução do acto não lhe permitiu a oposição ao concurso interno geral de acesso para provimento de três lugares vagos de enfermeiro graduado de nível 1 da carreira de enfermagem do quadro de pessoal do Hospital de Peniche, aberto em 4 de Fevereiro de 1993 pelo conselho de administração do referido Hospital, conforme há anos aguardava para a consolidação da sua situação profissional, o que constitui igualmente prejuízo de difícil reparação, uma vez que o quadro de pessoal do Hospital não será alterado nos tempos próximos e não se prevê a verificação de vagas para ser provida no lugar a que terá direito.

Independentemente da análise da precariedade da situação de quem é oponente a um concurso, que, por sua natureza, se traduz numa competição entre todos os pretendentes que legitimamente aspirem a ocupar o lugar a prover, já que a nomeação efectiva está dependente de vicissitudes várias desse concurso, tal como a obtenção de pontuação necessária ao provimento, e partindo mesmo do pressuposto dado como assente que a requerente seria uma das nomeadas, mesmo assim a materialidade por si alegada também não consubstancia prejuízo de difícil reparação.

Com efeito, e como bem salienta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no seu parecer, em execução de sentença anulatória do acto, sempre seria possível a reintegração da ordem jurídica violada, mediante a integração obrigatória da requerente, pela Administração, no lugar e categoria que lhe competia se não fosse praticado aquele acto, não podendo, assim, assacar-se à execução do acto um prejuízo irreparável para o desenvolvimento da sua carreira.

Como se discorre no acórdão deste Tribunal atrás citado, «no incidente da suspensão da eficácia do acto recorrido, este presume-se legal, presunção esta que abarca os seus pressupostos; e que no âmbito disciplinar a pena começa a produzir os seus efeitos no dia seguinte ao da sua notificação ao arguido — artigo 70.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Este o princípio geral na matéria, pelo que a suspensão de eficácia do acto punitivo tem carácter excepcional, e só será de deferir quando se verificarem os requisitos previstos no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA».

Como atrás deixámos demonstrado, os factos alegados pela requerente não satisfazem o requisito positivo da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º daquele diploma legal, pelo que a pretensão por si formulada tem de improceder, independentemente da análise dos restantes requisitos, atento o carácter cumulativo da sua exigência, como já havíamos explicitado.

Pelo exposto, indeferem o pedido de suspensão de eficácia deduzido.

Custas pela requerente, fixando a taxa de justiça em 12 000\$.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *Nuno da Silva Salgado* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *José Maria Gonçalves Pereira*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 3 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia do acto. Prejuízo de difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

Não ocorre o requisito positivo da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente — se este só alega danos morais que decorrem mais da instauração do procedimento disciplinar do que da suspensão preventiva de funções, os quais não sendo directamente reparáveis, por restauração natural ou restituição em espécie, são-no indirectamente, por equivalência ou indemnização pecuniária compensatória.

Recurso n.º 32 174-A, em que são recorrente Fernando Manuel Cambalacho Vasconcelos Miranda e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

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

Fernando Manuel Cambalacho Vasconcelos Miranda, residente em Évora, veio requerer a suspensão da eficácia de despacho do Ministro

da Saúde de 16 de Abril de 1993 que determinou a sua suspensão preventiva pelo período de 90 dias.

Para tanto alega que é bacharel em engenharia electromecânica e possuindo ainda outras e diversas qualificações que determinaram a sua classificação em 1.º lugar no concurso para chefe de serviço de instalações e equipamento do Hospital Distrital de Évora, que exerce desde 19 de Março de 1979.

Foi com enorme espanto, tristeza e desilusão que em 16 de Abril de 1993 tomou conhecimento, através da notícia de abertura do *Te-lejornal* do Canal 1 da RTP (emitido às 20 horas e 30 minutos), de que o Ministério da Saúde ordenara a sua suspensão preventiva na sequência dos trágicos acontecimentos ocorridos no centro de hemodiálise daquele Hospital durante o mês de Março anterior.

O choque foi ainda maior — e a indignação surgiu — quando aquela notícia foi confirmada, no mesmo programa, pelas declarações do director-geral dos Hospitais, não obstante o artigo 37.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar determinar que o processo disciplinar é secreto até à acusação, valendo tal norma mesmo antes da comunicação ao arguido de início do processo disciplinar contra ele.

O modo como foi desencadeado e comunicado o procedimento que culminou na prática do acto recorrido, a respectiva prática com as consequências correspondentes e o modo como dele tomou conhecimento provocaram no requerente um mal-estar moral profundo de que ainda não se pôde refazer.

O requerente tem uma folha de serviços impecável e a classificação de *Muito bom*, além de actividade técnico-científica, de que se destacam os estudos, projectos e obras relacionados com a sua actividade naquele Hospital.

O escândalo provocado pelo anúncio público da suspensão preventiva do requerente e a própria natureza da condenação — actuação antidisciplinar causadora da morte de doentes naquele Hospital — lançaram-no num estado de frustração e de grande sofrimento moral.

O requerente sente-se injustiçado, perseguido e frustrado por toda uma vida de trabalho, em que colheu os maiores louvores, manchada por suspeitas de, que para já, não se pode defender e que transcendem a sua capacidade de entendimento. O requerente determinou sempre a realização de análises que deveriam ser realizadas (cloro residual, pressões e dureza da água) e cumpriu todas as indicações da empresa F. Enkrott, especializada em equipamento do tipo do sistema de osmose inversa.

A manutenção da eficácia da decisão de suspensão preventiva agudiza todo este mal-estar, uma vez que obriga a requerente à ociosidade, tendo passado os últimos dias encerrado em casa em estado de profundo abatimento.

Esta situação é também penosa para a família do requerente, mulher e três filhos, que, como ele, estão estupefactos com o evoluir dos acontecimentos e sofrem o desgosto de o ver condenado publicamente ainda antes de se ter podido defender.

Apesar de cidade, Évora representa um meio relativamente pequeno em que é fácil conhecer e ser-se conhecido — uma circunstância que no caso presente ainda agrava mais a situação pessoal do requerente, uma vez que compromete as suas relações sociais.

A efectivação da suspensão preventiva do requerente causa-lhe prejuízos irreparáveis e não determina grave lesão do interesse público;

pelo contrário o afastamento do requerente é que compromete o serviço de equipamento e instalações do Hospital, pois não tem substituto.

Respondeu a autoridade requerida frisando que não se verificam nenhum dos requisitos do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, já que os prejuízos não patrimoniais que o requerente alega, apesar de não serem reparáveis directamente, isto é, por restauração natural ou restituição em espécie, são-no indirectamente, por equivalência ou indemnização pecuniária compensatória.

Por outro lado, no contexto da gravidade dos acontecimentos em que se verifica a suspensão preventiva do requerente, de domínio público, a permanência do requerente implicaria grave lesão do interesse público.

Finalmente, o acto cuja suspensão se requer será um acto destacável de uma decisão final a tomar no termo de competente processo por causa de cuja instrução foi suspenso e por isso não será um acto definitivo e executório centenciosamente recorrível.

O digno magistrado do Ministério Público é de parecer que deve ser indeferido o pedido, não aceitando que o acto de suspensão preventiva em processo disciplinar é centenciosamente recorrível, dada a inverificação do requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Efectivamente, os prejuízos que o requerente alega de origem moral ligam-se à instauração de processo disciplinar e à eventualidade de vir a sofrer uma punição disciplinar, não sendo directamente imputáveis à medida de suspensão preventiva, que tem natureza apenas cautelar, pelo que a sua suspensão não poderá evitar a produção daqueles danos, apenas poderia contribuir para atenuar o seu estado de prestação e abatimento, por implicar o seu regresso à actividade.

Esta simples alegação não convence da existência de danos de difícil reparação, tendo em consideração que os danos morais atendíveis serão apenas aqueles que pela sua intensidade e objectividade mereçam a tutela de direito, segundo um critério que, na ausência de um regime específico, deverá pautar-se pelo disposto no n.º 1 do artigo 96.º do Código de Processo Civil.

Tudo visto, cumpre decidir:

Na sequência de investigação realizada, o inspector-geral de Saúde apresentou em 15 de Abril de 1993 um relatório que na parte que interessa aqui considerar continha esta alínea *b*):

«Por outro lado, conclui-se da investigação efectuada que, quer o responsável médico pelo serviço de hemodiálise do Hospital Distrital de Évora, Dr. João da Piedade Aniceto, quer o responsável pelo serviço de instalações e equipamento do mesmo Hospital, engenheiro Fernando Manuel Cambalacho Vasconcelos Miranda, tiveram uma actuação antidisciplinar por haverem tido conhecimento de, pelo menos nos meses de Fevereiro e Março de 1993, introdução no sistema de diálise de água descalcificada sem passagem pelas membranas de osmose, permitindo que tal acontecesse, sendo que existe probabilidade suficiente de que os acidentes observados têm relação, em grau ainda não apurado, com a anormal concentração de alumínio na água da rede pública, assim utilizada.

Nesta conformidade, dada a previsibilidade da subsunção destas condutas no artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, propõe-se desde já seja determinada a instauração de processo disciplinar a cada um destes funcionários, decretando-se como medida cautelar a sua sus-

pensão preventiva ao abrigo do disposto no artigo 54.º do Estatuto Disciplinar, em virtude de a sua permanência no serviço se revelar inconveniente para o apuramento de toda a verdade material.»

Em 16 de Abril de 1993 o Ministério da Saúde exarou nos pontos 1 e 2 do seu despacho o seguinte:

«1 — Concorde.

2 — Face aos factos entretanto apurados, e sem prejuízo do inquérito em curso, procede-se desde já em conformidade com o proposto nas alíneas b) e c) do presente relatório, sendo a suspensão preventiva decretada pelo período de 90 dias.»

Estabelece o artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos os requisitos para que a suspensão do acto administrativo possa ocorrer, tendo a verificação desses requisitos que ser cumulativa, pelo que basta que um deles não se verifique para que a suspensão da eficácia não possa ser decretada. É a jurisprudência corrente e pacífica deste Supremo Tribunal Administrativo (v., por todos, o acórdão de 2 de Março de 1989, in *Acórdãos Doutrinai*s, p. 1465).

Começamos por analisar o primeiro requisito que a lei indica, ou seja, o requisito positivo de a execução do acto causar provavelmente prejuízo de difícil reparação para o recorrente ou para os interesses que este defenda ou venha defender no recurso.

Já vimos que neste particular o requerente alega danos morais derivados do estado de frustração e abatimento derivados da sua inactividade forçada ligada à reprovação social num meio restrito e limitado como é Évora.

A lei exige que o prejuízo seja de difícil reparação que da execução do acto cause ao requerente, fazendo por isso um apelo à doutrina da causalidade adequada que está consagrada no artigo 563.º do Código Civil.

Assim, para efeitos da concessão da suspensão da eficácia do acto, só são de considerar os prejuízos que se possam considerar adequados ou prováveis da própria execução do acto (acórdão de 13 de Maio de 1986, recurso n.º 23 792-A).

Ora, como bem pondera o digno magistrado do Ministério Público, os prejuízos que o requerente alega estão mais ligados à instauração do procedimento disciplinar do que propriamente à medida cautelar de suspensão preventiva, já que, como é do conhecimento comum, a reprovação social está mais ligada à pena disciplinar sofrida por um funcionário do que à medida preventiva de afastamento das suas funções, que é meramente cautelar e susceptível de ser aplicada a qualquer funcionário sempre que a sua presença se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade sem que daí resulte perda de vencimento de categoria — n.º 1 do artigo 54.º do Estatuto Disciplinar.

Acresce por outro lado que o prejuízo moral decorrente da execução de acto administrativo só pode fundamentar a suspensão da respectiva eficácia quando atinja um grau de intensidade e objectividade que mereça a tutela do direito, de acordo com a doutrina que se extrai do artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil (acórdão de 17 de Junho de 1986, recurso n.º 23 879).

Sendo discutível que tal aconteça, no caso *sub judice*, sempre tais prejuízos, apesar de não poderem ser reparáveis directamente, pela restauração natural, poderão pelo menos ser reparáveis indirectamente por equivalência ou indemnização pecuniária compensatória, o que afasta à partida qualquer dificuldade na fixação da sua reparação.

Deste modo não pode considerar-se verificado o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º, sabido como é que a insusceptibilidade de avaliação pecuniária é que caracteriza o prejuízo dificilmente reparável (acórdão de 18 de Novembro de 1986, recurso n.º 24 383).

A não verificação deste requisito prejudica a averiguação da existência dos outros dois.

Nestes termos, e tudo considerando, indefere-se o pedido de suspensão de eficácia do despacho do Ministro da Saúde de 16 de Abril de 1993.

Custas pelo requerente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$.

Lisboa, 3 de Junho de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Anselmo Dias Rodrigues* — *José Maria Gonçalves Pereira* (votou a conclusão). — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Carreira de enfermagem. Transição para a categoria de enfermeiro especialista. Curso básico. Curso pós-básico.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Não podia transitar para a categoria de enfermeira especialista, na nova carreira de enfermagem, ao abrigo do disposto no artigo 16.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, a interessada que não possuísse o curso de partos, ou equivalente, que constituía pressuposto de aplicação das normas dos n.ºs 1, alínea d), e 7, do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio.*

2 — *Só os cursos pós-básicos podiam ser considerados ou abrangidos por declarações de equivalência aos cursos de partos ministrados pelas Faculdades de Medicina de Lisboa, Porto e Coimbra.*

Recurso n.º 24 193, em que são recorrente Maria Teresa Pinto Pereira e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Teresa Pinto Pereira, divorciada, enfermeira do grau 1 do quadro dos Hospitais Cívicos de Lisboa, residente na Praça de Simão da Veiga Junior, torre 1, corpo B, 4.º, esquerdo, Santo António dos Cavaleiros, interpôs recurso contencioso de anulação do acto de indeferimento tácito que atribui ao silêncio do Ministro da Saúde, sobre o requerimento de recurso hierárquico que fez do acto que decidiu que a recorrente não podia transitar para a nova carreira de enfermeira especialista.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1.ª É irrelevante o facto de os documentos que acompanham a petição do recurso hierárquico não se encontrarem selados nos termos

da lei, pois a petição foi feita em papel selado, o recurso foi recebido e apreciado, não tendo o recorrido notificado a recorrente para satisfazer as exigências da lei fiscal;

2.^a O entendimento da jurisprudência é no sentido de que os documentos que não estejam devidamente selados não são nulos ou inexistentes, dizendo apenas que não são atendíveis em juízo enquanto se não mostrar pago ou garantido o respectivo imposto;

3.^a A conduta passiva e silenciosa da autoridade recorrida face à pretensão da recorrente confere a esta a faculdade de presumir indeferida e exercer assim o seu direito de interpor recurso contencioso de anulação;

4.^a O curso que a recorrente frequentou na antiga colónia da Guiné foi o único curso de enfermagem obstétrica que existiu naquela antiga ex-colónia;

5.^a A recorrente não requereu nem tinha que requer nenhuma equiparação ao Instituto Nacional de Saúde Ricardo Jorge, visto que esse curso já fora objecto de equiparação desde 7 de Agosto de 1974 por um despacho do Secretário de Estado da Saúde, publicado na circular normativa n.º 20/74;

6.^a A atitude do Instituto Nacional de Saúde Ricardo Jorge face ao problema da equiparação nem sempre foi coerente e justa, pois usou de dualidade de critério, que afectou os interesses da recorrente, visto que para casos iguais apresentou soluções diferentes e até opostas;

7.^a O curso da recorrente é equivalente ao curso de partos da faculdade;

8.^a O facto de se encontrar em exercício da especialidade obstétrica nos Hospitais foi considerado pela comissão de avaliação curricular como suficiente para a dispensa de qualquer eventual formação complementar, pelo que a recorrente preenche todos os requisitos legais para transitar para a carreira de enfermeira especialista;

9.^a É inaceitável exigir-se à recorrente a formação requerida pela CEE quando essa exigência não foi feita à grande maioria das outras enfermeiras-partadeiras com o curso feito em Portugal continental.

10.^a Embora exista o primado do direito comunitário, ele não se aplica retroactivamente;

11.^a Carece portanto de fundamento jurídico o argumento da entidade recorrida quanto à inaplicabilidade da norma dos n.ºs 5, 6 e 7 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio;

12.^a Foram violadas as normas dos artigos 2.º do Decreto-Lei n.º 49 173, 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 467/74, de 20 de Setembro, 9.º do Decreto-Lei n.º 467/74, 16.º, n.ºs 1, alínea d), 5, alínea b), 6 e 7, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, e o Decreto-Lei n.º 305/81, de 21 de Novembro.

Na contra-alegação a autoridade recorrida conclui do seguinte modo:

1.º Não pode a recorrente transitar para a carreira de enfermeira especialista (grau 3), ao abrigo do disposto no artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, por ter sido integrada na carreira de enfermagem ao abrigo do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 305/81, de 12 de Novembro;

2.º Não pode transitar ao abrigo do disposto no artigo 18.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, pois não possui o curso de partos das Faculdades de Medicina de Lisboa, Porto ou Coimbra;

3.º Ainda que se entendesse que a posse de habilitação equivalente ao referido curso de partos lhe possibilitaria tal transição, a recorrente não demonstrou possuir tal habilitação, sendo certo que foi por possuir o curso de parteira auxiliar, concluído na ex-colónia da Guiné em 1985, que a recorrente obteve a formação profissional equiparada ao curso geral de enfermagem que lhe conferiu o título de enfermeira;

4.º Por outro lado, a partir de 31 de Dezembro de 1985, tornaram-se inaplicáveis as disposições contidas na alínea b) do n.º 5 e nos n.ºs 5 e 7 do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, em consequência do Tratado de Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia;

5.º Tal inaplicabilidade resulta dos princípios da aplicação directa e do primado do direito comunitário, sendo certo que não foi negociado qualquer período transitório para aplicação das directivas em vigor sobre a matéria, não podendo Portugal conceder títulos ou certificados relativos à formação em enfermagem que não estejam de acordo com tais directivas;

6.º E não venha a recorrente a alegar em desespero de causa a tese da aplicação retroactiva do direito comunitário, pois a mesma, apesar de conhecer do Despacho n.º 13/86, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 26 de Junho de 1985, não requereu ao Ministro da Saúde atempadamente a equivalência que pretende.

O digno magistrado do Ministério Público, no seu visto final, emitiu douto parecer no sentido do improvemento do recurso de cuja fundamentação se fará oportunamente a pertinente referência.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1 — A recorrente é enfermeira do grau 1 do quadro dos Hospitais Cívicos de Lisboa (HCL) e estava colocada na Maternidade de Magalhães Coutinho, em Lisboa, desde Janeiro de 1978.

2 — Vem desempenhando funções que se prendem com especialidade obstétrica e foi-lhe abonada a remuneração suplementar por exercício de especialização prevista no artigo 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 534/76, de 8 de Julho, entre 1978 e 1983.

3 — Em 1980, a recorrente concluiu com 17 valores o curso de promoção previsto no Decreto-Lei n.º 440/71, de 11 de Setembro, destinado a enfermeiras de 3.ª classe.

4 — A recorrente tomou posse em 1981 do cargo de enfermeira de 2.ª classe dos HCL.

5 — A recorrente foi seleccionada pela Direcção-Geral dos Hospitais para frequentar um curso de actualização de enfermagem obstétrica na Escola de Enfermagem de Calouste Gulbenkian.

6 — Em 9 de Agosto de 1985, a recorrente requereu ao director-geral dos Recursos Humanos do Ministério da Saúde a sua transição para a categoria de enfermeira especialista, na nova carreira de enfermagem, ao abrigo do disposto no artigo 16.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio.

7 — Através da secção de pessoal dos HCL a recorrente tomou conhecimento, em 15 de Outubro de 1985, de que o departamento referido tinha considerado que a recorrente não podia transitar para a nova categoria de enfermeira especialista, porque, em conformidade com o parecer do Instituto Nacional de Saúde Ricardo Jorge [...], «o curso que a recorrente possui, ministrado na ex-colónia da Guiné, em Bissau, é apenas um curso de base e não um curso de especialização».

8 — Em 17 de Dezembro de 1985, a recorrente interpôs recurso hierárquico para o Ministro da Saúde da decisão referida no n.º 7.

9 — Da data referida no n.º 8 até 31 de Julho de 1986 (data da interposição do recurso) não recaiu decisão sobre o recurso hierárquico interposto.

10 — Dá-se por especificado o conteúdo do acórdão transitado do pleno da Secção do Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal de 21 de Janeiro de 1992, proferido no recurso n.º 23 330, em que foi recorrente o agente do Ministério Público junto da 1.ª Secção e recorrido o Ministro da Saúde.

Exposta a matéria de facto provada, convém fixar o objecto do recurso e enunciar as questões a resolver.

O objecto do recurso será o alegado indeferimento tácito que se teria formado por virtude do silêncio da entidade requerida que recaiu sobre o requerimento de interposição do recurso hierárquico referido nas conclusões 8.ª e 9.ª da exposição da matéria de facto. As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, serão as que se enunciam seguidamente, pela ordem por que vão arroladas, nos termos do disposto no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

A — Questões prévias.

1 — Falta de objecto do recurso.

Não formação do acto tácito.

B — Questões de fundo.

a) Matéria de impugnação directa.

1 — Violação de lei.

A

Questões prévias

1

Falta de objecto do recurso

Não formação do acto tácito

Invocou a autoridade recorrida, na resposta, a falta de objecto do recurso, por não se ter formado o acto tácito de indeferimento, por falta de dever de decidir. Primeiro, porque alguns dos documentos que a recorrente juntou para instrução do recurso hierárquico não estavam devidamente selados (artigo 154.º da Tabela Geral do Imposto do Selo); segundo, porque a questão de fundo da equiparação foi decidida pelo órgão competente do Instituto de Saúde Pública Ricardo Jorge, entidade com poderes para declarar tais equiparações, e foi definitivamente decidido, pelo Instituto, que o curso que a recorrente frequentou na Guiné-Bissau é um curso de base e não um curso de especialização.

A recorrente contradisse, dizendo que a alegação do facto de alguns documentos [...] «não se encontrarem selados nos termos da lei, não tem o efeito que a recorrida lhe quer conferir».

Quanto ao segundo ponto, diz que não requereu ao Instituto nenhuma equiparação, pelo que não podia recorrer da decisão do Instituto sobre essa questão.

A autoridade recorrida omitiu nas conclusões da alegação final qualquer referência à questão que suscitara na resposta e, na verdade, a oposição deduzida não tinha nenhuma consistência.

Com efeito, não existia ao tempo qualquer regra de procedimento administrativo que determinasse a suspensão ou interrupção do prazo previsto no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, com fundamento na falta de observância de preceitos fiscais, nem isso resulta de qualquer norma da Tabela Geral do Imposto do Selo, nomeadamente do indicado artigo 154.º, que, quando muito, apenas impediria considerar na decisão administrativa o conteúdo dos documentos apresentados com infracção às regras fiscais e não os restantes em que se incluía o requerimento de recurso hierárquico.

Também não tinha qualquer pertinência a alegação da prática, por órgão competente do Instituto Nacional de Saúde Ricardo Jorge, de acto administrativo definitivo tendo por objecto decisão que prejudicasse a resolução do recurso hierárquico interposto pela recorrente. Nem mesmo resulta dos autos, cf. conclusão 7.ª da exposição da matéria de facto, que a invocada declaração feita por órgão daquele Instituto sobre a qualificação do curso que a recorrente frequentou na Guiné-Bissau constituísse resolução administrativa sobre tal questão. Pertinente à matéria dos autos apenas se provou que aquele Instituto emitiu um simples parecer, insusceptível de conformar, por si, a esfera jurídica da recorrente.

As objecções opostas pela autoridade recorrida à formação do acto tácito recorrido são, pois, infundadas.

E sendo incontestada a verificação dos demais elementos, previstos no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, para a formação do acto tácito, julga-se improcedente a arguição de inexistência de objecto do recurso.

Conclui-se, pois, que o objecto do recurso é constituído pelo acto tácito de indeferimento da pretensão de reexame e revogação do acto cometido pelo director-geral dos Recursos Humanos do Ministério da Saúde que indeferiu a pretensão da recorrente de transição para a categoria de enfermeira especialista, na nova carreira de enfermagem, ao abrigo do disposto no artigo 16.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio.

B

Questões de fundo

Matéria de impugnação directa

1

Violação de lei

Conclui a recorrente que o acto recorrido, cujo conteúdo integra os elementos do acto hierarquicamente impugnado, viola as normas dos artigos 2.º do Decreto-Lei n.º 49 173, 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 467/74, de 20 de Setembro, 9.º do Decreto-Lei n.º 467/74, 16.º, n.ºs 1, alínea *d*), 5, alínea *b*), 6 e 7, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, e o Decreto-Lei n.º 305/81, de 21 de Novembro.

Como vimos, a recorrente pediu a sua transição para a categoria de enfermeira especialista ao abrigo do disposto no artigo 16.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio.

A autoridade recorrida e o Ex.º Procurador Geral-Adjunto afirmam que a disposição invocada não é aplicável à recorrente porque tendo sido integrada na carreira de enfermagem ao abrigo do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 305/81, de 12 de Novembro, não tinha direito a requerer nova transição ao abrigo daquele preceito. E isto porque o n.º 7 desse artigo determinava a aplicação do disposto na alínea *b*) do n.º 5 e no n.º 6 aos enfermeiros já integrados nos graus 1 e 2 da carreira instituída pelo Decreto-Lei n.º 305/81, desde que habilitados com o curso de enfermagem geral ou equivalente legal e o curso de partos das Faculdades de Medicina de Lisboa, Porto ou Coimbra. Ora, a recorrente não provou possuir o curso de partos referido e também não provou que o curso que concluiu na ex-colónia da Guiné seja equivalente àquele curso.

O preceito invocado tem o seguinte texto:

Artigo 16.º

Transição para as novas categorias

1 — Os enfermeiros que se encontrem providos em lugares de quadros ou mapas dos estabelecimentos e serviços do Ministério da Saúde transitam para a nova categoria, de acordo com as seguintes regras:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) Como enfermeiro especialista, os enfermeiros de 1.ª classe e de 2.ª classe e os enfermeiros de 1.ª classe e de 2.ª classe de saúde pública habilitados com um curso de especialização em enfermagem legalmente instituído e em exercício dessa especialidade.

2 — [...]

3 — [...]

4 — [...]

5 — Os enfermeiros de 1.ª classe e de 2.ª classe e os enfermeiros de 1.ª e 2.ª classe de saúde pública que, para além do curso de enfermagem geral ou equivalente legal, se encontrem habilitados com o curso de partos das Faculdades de Medicina de Lisboa, Porto e Coimbra e que exerçam funções respeitantes a essa formação específica, transitarão:

a) [...];

b) Para a categoria de enfermeiro especialista (grau 3), mediante avaliação curricular, efectuada por uma comissão a designar pelo Ministro da Saúde a qual determinará ainda, se o entender, a exigência de posterior formação complementar.

6 — [...]

7 — O disposto no n.º 5, alínea *b*), e no n.º 6 é igualmente aplicável aos enfermeiros já integrados nos graus 1 e 2 da carreira instituída pelo Decreto-Lei n.º 305/81, desde que habilitados com o curso de enfermagem geral e o curso de partos.

O essencial diferendo entre as teses da recorrente, por um lado, e da autoridade recorrida e do digno procurador-geral-adjunto, por

outro, reside na questão de saber se a recorrente estava ou não habilitada com o curso de partos referido no n.º 7 do artigo 16.º, n.º 1, alínea *d*), supratranscrito, porquanto a regra do citado número, conforme definiu o acto impugnado, só lhe não é aplicável por falhar esse pressuposto.

A recorrente conclui que o curso que frequentou na antiga colónia da Guiné é equivalente ao curso de partos das faculdades, estando, pois, preenchido o referido pressuposto.

Pois bem.

Sobre esta mesma questão já este Supremo Tribunal Administrativo decidiu em acórdão da Subsecção confirmado pelo acórdão do pleno da Secção do Contencioso Administrativo, transitado em julgado, cf. o ponto 10 da exposição da matéria de facto, em termos a que se adere sem reservas.

Efectivamente, naquele processo foi pedido pelo representante do Ministério Público a revogação do acto do Ministro da Saúde que aprovou a lista de colocação no quadro dos Hospitais Cíveis de Lisboa, referido na Portaria n.º 190/83, de 2 de Março, na parte respeitante à recorrente e mais duas enfermeiras que foram providas na carreira de enfermagem no grau 1, quando, segundo a tese propugnada pelo Ministério Público naquela acção, deviam tê-lo sido no grau 3 por serem enfermeiras especialistas.

Fundamentava-se esse pedido no facto alegado de, no que toca à recorrente, ser possuidora de um curso de especialidade, curso esse reconhecido por despacho de 8 de Julho de 1974 do Secretário de Estado da Saúde, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 49 173.

No acórdão da Subsecção, confirmado pelo pleno, deu-se efectivamente como provado que:

«*a*) Pela circular normativa n.º 15/74, de 23 de Agosto, da Direcção-Geral dos Hospitais, deu-se conhecimento a todos os estabelecimentos de ensino dependentes daquela Direcção-Geral que 'por despacho de 7 de Agosto de 1974 de S. Ex.ª o Secretário de Estado da Saúde e nos termos do Decreto-Lei n.º 49 173, de 5 de Agosto de 1969, foi determinado que são automaticamente reconhecidos todos os diplomas de cursos de enfermagem conferidos por escolas reconhecidas pelos governos das províncias ultramarinas'»

b) Pela circular normativa n.º 20/74, de 12 de Novembro de 1974, da mesma Direcção-Geral, na sequência da circular n.º 15/74, indicaram-se as escolas técnicas dos serviços de saúde e assistência do ultramar, bem como os cursos de enfermagem nelas ministrados, entre os quais, relativamente a Angola e Guiné, o curso de auxiliar de enfermagem — especialização obstétrica.»

Com assento nestes factos, que são fundamentalmente aqueles em que a recorrente sustenta ser titular de um curso equivalente ao curso de partos a que se refere o n.º 7 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, quer a Subsecção quer o pleno da Secção julgaram que, apesar deles, a recorrente não detinha o curso de especialização legalmente instituído a que se reportava a norma.

Decidiu-se, efectivamente, por interpretação do disposto no artigo 14.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 305/81, de 12 de Novembro, que por curso de especialização só podia ser entendido um curso de formação pós-básica e que, portanto, a equivalência determinada pelo citado despacho do Secretário de Estado da Saúde não abrangia o diploma do curso que a recorrente tinha tirado na Guiné, que era de simples formação básica.

Como acima se disse, adere-se por inteiro aos fundamentos e à decisão do acórdão do pleno da Secção, precedentemente expostos, até pela autoridade de caso julgado que essa decisão assume quanto àquela matéria, cf. Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, 1963, p. 296, e João de Castro Mendes, *Limites Objectivos do Caso Julgado em Processo Civil*, pp. 50 e segs.

A recorrente não possuía, na verdade, o curso de partos, ou equivalente, que constituía pressuposto de aplicação das normas dos n.ºs 1, alínea *d*), e 7 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio. Não podia, assim, transitar, como pretendia, para a categoria de enfermeira especialista, na nova carreira de enfermagem, ao abrigo do disposto no artigo 16.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio.

O acto impugnado não violou a lei e, designadamente, quaisquer disposições legais invocadas pela recorrente.

Por tudo o exposto:

Considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação da recorrente e negam provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça de 15 000\$ e a procuradoria de 50 %.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *António Samagaio*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Recurso n.º 26 130, em que em que são recorrente Ezequiel Póvoa Guiné e recorrido o general Chefe do Estado-Maior do Exército. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

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

1 — Por despacho do Ex.º Relator, de 3 de Abril de 1992 (fls. 141 a 143), foi declarada extinta a instância no presente recurso, interposto por Ezequiel Póvoa Guiné, do despacho de 6 de Abril de 1988, do Chefe do Estado-Maior do Exército, que decidiu incluí-lo na lista de tenentes coronéis de artilharia *a não promover* no ano de 1988, assacando-lhe plúrimas ilegalidades.

A declaração de extinção da instância teve como fundamento a inutilidade superveniente da lide, em conformidade com o disposto na alínea *e*) do artigo 278.º do Código de Processo Civil, supletivamente aplicável *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), no uso dos poderes conferidos ao relator pela alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º deste último diploma legal.

Inconformado com esta decisão, reclamou o recorrente para a conferência, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 9.º da mesma LPTA, formulando as seguintes conclusões:

1.ª Não é indiferente, mesmo para um militar na reserva, o lugar que ocupa na escala de antiguidades respectiva;

2.ª A reparação do direito à carreira e à dignidade do militar implica o seu posicionamento no lugar que lhe competiria não fora a preterição de que foi vítima;

3.ª Por isso, o recorrente mantém interesse legítimo no prosseguimento do recurso;

4.ª Finalmente, o duto despacho reclamado é nulo, por violação do princípio do contraditório, já que o recorrente não foi ouvido nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 54.º da LPTA;

5.ª Assim, deve ser tomado conhecimento sobre o objecto do recurso.

Foi mandada ouvir a autoridade recorrida sobre a reclamação e nada disse.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público observou que o despacho reclamado não considerou o recorrente destituído de interesse para o prosseguimento do recurso, conforme parece ter sustentado, pois julgou improcedente a questão prévia da sua ilegitimidade superveniente suscitada pela autoridade recorrida, mas, diferentemente, declarou extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide. E fê-lo observando o princípio do contraditório, com base em factos alegados pela autoridade recorrida ao suscitar aquela questão prévia e sobre os quais o reclamante se pronunciou nas suas alegações de recurso, devendo, em consequência, desatender-se a reclamação.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

2 — O despacho reclamado começou por observar que, na pendência do recurso, o recorrente foi promovido a coronel em 1 de Fevereiro de 1989 e passou à reserva em 1 de Maio de 1989, com base em documentos juntos a fls. 128 e 130.

Seguidamente, refere que a autoridade recorrida alegou a ilegitimidade superveniente do recorrente, baseada na aceitação tácita por parte deste do acto administrativo da sua promoção a coronel com referência a 1 de Fevereiro de 1989.

Considerou, porém, improcedente esta questão prévia, fundamentalmente por ter como insustentável que a promoção do recorrente a coronel em 1 de Maio de 1989, com a sequente aceitação da sua parte, lhe retire legitimidade para o prosseguimento do presente recurso, uma vez que este visa um caso de procedência e execução ulterior, a sua promoção a coronel em 1988, o que implicaria ficar sem efeito a portaria que apenas concretizou essa promoção em 1989.

No entanto, e por verificar outra situação com reflexos para a marcha do recurso, passou a descrevê-la e a apreciá-la.

A situação referida era a seguinte:

O recorrente requereu, por já ter completado 36 anos de serviço, a sua passagem à reserva, ao abrigo da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 514/79, de 28 de Dezembro, então vigente, o que lhe foi deferido, com efeitos a partir de 1 de Maio de 1989 (documento de fl. 130).

Ora, nesta situação, mesmo que em efectividade de serviço, não será o recorrente, em princípio, alvo de promoções, pelo que é para ele indiferente o tempo de serviço prestado como coronel e o seu posicionamento na lista de antiguidades. Com efeito, resulta do artigo 171.º do Estatuto do Militar das Forças Armadas (EMFA) que o militar do quadro permanente na situação de reserva na efectividade de serviço desempenha cargos ou funções inerentes ao seu posto, podendo ser nomeado para frequentar cursos ou estágios de actualização.

E mesmo para a nomeação por distinção ou a título excepcional, pressupostos no n.º 2 do artigo 167.º do EMFA, para os militares do quadro permanente na reserva, irreleva a posição do militar na escala de antiguidades, face ao disposto nos artigos 57.º e 58.º do mesmo Estatuto.

A propósito de um argumento do recorrente, aduzido em fundamentação do recurso e demonstrativo do seu interesse no seu prosseguimento, qual foi o de se encontrar prejudicado na «diferença de vencimentos relativos ao período compreendido entre a data em que seria promovido em 1988 e aquela em que o veio a ser em 1989», o despacho reclamado responde que os danos referidos podem ser ressarcidos através da competente acção de indemnização, não se justificando, só para esse efeito, o prosseguimento do recurso contencioso, de harmonia com a jurisprudência corrente deste Supremo Tribunal Administrativo.

3 — A discordância do reclamante relativa ao despacho é expressa através das seguintes razões:

1.ª A reparação da injustiça cometida não se obtém com a simples atribuição de indemnização, que apenas compensará os seus defeitos materiais mas não o repõe no posicionamento que lhe competiria na escala de antiguidades dos oficiais da sua arma;

2.ª Com efeito, a carreira dos militares quase se confunde com o seu estatuto pessoal, sendo a escala de antiguidades no posto um elemento essencial da mesma — não sendo indiferente para o recorrente ser coronel mais antigo ou mais novo, podendo na situação actual, se vier a prestar serviço efectivo (compatível com a situação de reserva), ficar sob ordens de um coronel que, a ser dado provimento ao recurso, seria mais novo do que ele (e por isso não podendo ficar colocado em posição hierarquicamente superior à sua na estrutura orgânica do Exército);

3.ª Se a simples reparação pecuniária fosse suficiente para reparar a preterição de que foi alvo — o recorrente como qualquer outro militar vítima de medida de natureza idêntica —, como se justificariam as nomeações póstumas dos militares afastados da carreira por motivos políticos (de sentidos opostos, antes e depois do 25 de Abril), que mais do que a reparação pecuniária (que em muitos casos não receberam) quiseram, eles e as respectivas famílias, a reparação moral através da promoção ao posto que teriam normalmente atingido;

4.ª Para o militar, mais importante do que o dinheiro é o posto e a antiguidade no mesmo. Se o recorrido reparou, sem reapreciação dos pressupostos, reconhecendo a ilegalidade do acto recorrido, o direito à promoção ao posto de coronel, não repôs o recorrente no lugar que lhe competia na escala de antiguidades, ficando coronel mais novo do que outros que o deveriam ser em relação a ele.

Assim, mantém interesse no prosseguimento do recurso, pelo que deverá conhecer-se do seu objecto.

Aliás, o duto despacho reclamado padece, ele próprio, de *vício formal*, dado que o recorrente não foi ouvido nos termos do n.º 1 do artigo 54.º da LPTA, tendo salvaguardado a questão da manutenção do interesse no prosseguimento do recurso, por mera cautela de patrocínio, nas alegações finais para que foi notificado nos termos dos artigos 34.º e 67.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

4 — Importa apreciar com prioridade a alegação relativa ao vício imputado ao despacho reclamado, por eventual violação do disposto no artigo 54.º da LPTA.

Não assiste qualquer razão ao reclamante.

Com efeito, a questão da inutilidade superveniente da lide não foi suscitada pela autoridade recorrida nem pelo Ministério Público.

Aquela autoridade suscitou, sim, a questão da ilegitimidade superveniente do recorrente (fl. 126) e sobre ela teve o reclamante oportunidade de se pronunciar nas suas alegações finais. Foi, por conseguinte, respeitado o princípio do contraditório.

E também não foi suscitada em parecer do relator.

Enfim, e como resulta do exposto no n.º 2, tal questão foi julgada improcedente no despacho reclamado. Não foi, por isso, violado o disposto no artigo 54.º da LPTA, pelo que improcede a alegação do vício da 4.ª conclusão da reclamação.

E está fora de discussão a competência do Sr. Relator para julgar extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, que decorre claramente do disposto no artigo 9.º, n.º 1, alínea f), da LPTA, que, aliás, teve o cuidado de citar no despacho reclamado, sendo certo que a lei o não obrigava a submeter a questão à conferência, por se tratar de uma faculdade deixada ao critério do relator, expressa no segmento «quando o considerar justificado» do texto da alínea f) da citada disposição.

5 — Quanto às demais conclusões da reclamação, dir-se-á que o despacho reclamado a elas respondeu antecipadamente, nos termos anteriormente expostos (supra, n.º 2).

O reclamante não discute o despacho na parte em que, invocando jurisprudência assente deste Supremo Tribunal Administrativo, rejeita o fundamento do interesse no prosseguimento do recurso para apreciação da questão da perda do diferencial de vencimentos relativa ao período compreendido entre a data que seria promovido em 1988 e aquela em que o veio a ser em 1989, a ressarcir eventualmente através da competente acção de indemnização. Não temos, por isso, de reexaminar agora essa questão.

Quanto às demais, reconduzem-se elas a considerações de ordem moral e à não reposição do recorrente no lugar que lhe competia na escala de antiguidades, com a consequência de, na hipótese de vir a prestar serviço efectivo na situação de reservista, ficar sob as ordens de um coronel que, a ser dado provimento ao recurso, seria mais novo do que ele.

Cabe decidir se se trata de um interesse legítimo, fundamentador do prosseguimento do recurso.

Dir-se-á, em primeiro lugar, que o reclamante aceitou a promoção ao posto de coronel, constante da portaria de 1 de Fevereiro de 1989, na qual se especificava que a sua antiguidade no novo posto se contaria da data da mesma portaria.

Este facto, como se decidiu no despacho reclamado, não lhe retiraria legitimidade para o prosseguimento do recurso, consideração que, além do mais, levou o seu autor a julgar improcedente a questão prévia suscitada.

Não é lícito regressar agora ao tema da aceitação para dele tirar efeito precludente do referido prosseguimento.

Quanto à decisão que declarou extinta a instância por inutilidade superveniente, o seu fundamento foi, como vimos, a passagem à situação de reserva do recorrente, a seu pedido, e o seu posicionamento

na lista de antiguidades, considerado indiferente para efeitos de promoção por distinção ou a título excepcional, em razão do tempo de serviço prestado no posto de coronel.

O reclamante, sem discutir a validade do julgado nesta parte, invoca todavia a hipótese de reparação moral por analogia com as promoções póstumas de militares afastados da carreira por motivos políticos e a possibilidade de vir a prestar serviço efectivo na situação de reservista e de ficar na dependência de um coronel mais novo.

A reparação moral pressupõe que o prejuízo a ressarcir atingiu um grau de intensidade e objectividade merecedor da tutela do direito, valendo, quanto a ele, as razões que, no despacho reclamado, apontam para que o ressarcimento dos danos se opere através da acção de indemnização. Não há aqui motivos para cindir a tutela dos dois tipos de prejuízos, em sede de diferentes meios jurisdicionais.

Os demais motivos, conquanto radiquem em situações hipotéticas, ainda sem verificação factual, a saber, a eventualidade de o reclamante vir a prestar serviço efectivo e sua colocação na dependência de oficial da sua patente, mas mais novo, autolham-se como configurando um interesse legítimo na prossecução do recurso, e na medida em que a portaria de promoção a coronel, com efeitos a partir de uma data posterior àquela que o recorrente pretendia com a anulação do acto, não parece reintegrar o mesmo recorrente na plenitude dos seus direitos.

Embora com objecto reduzido a hipotéticas consequências do acto, que não deu completa satisfação à tutela judiciária pretendida com o recurso interposto, são de considerar procedentes, em parte, as conclusões da reclamação, assim se justificando o prosseguimento do recurso para conhecer do seu objecto.

6 — Pelo exposto, decidem atender a reclamação para os fins indicados.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *Pedro Manuel de Pinho Gouveia e Melo*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1992.

Assunto:

Concurso interno de acesso no quadro de assessores da Direcção-Geral do Trabalho. Lista de candidatos admitidos e excluídos — artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro. Procedência do recurso hierárquico. Retroacção dos efeitos da decisão administrativa. Recurso contencioso: Legitimidade activa e irrecorribilidade do acto. Precedência do conhecimento da legitimidade. Presunção de legitimidade.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A legitimidade para a interposição do recurso contencioso corresponde, na sua essência, à chamada legitimatio as causum, cujo conceito vem instituído no artigo 26.º do Código de Processo Civil, devendo pois a mesma ser aferida pela relação jurídica administrativa material controvertida tal como é configurada pelo recorrente na petição respectiva.*
- 2 — *O entendimento explanado no n.º 1 é o que melhor se coaduna com a moderna tendência para a acentuação do pendor subjectivista do processo de recurso contencioso, cujo objecto será assim não propriamente o acto realmente lesivo mas antes a pretensão formulada pelo administrado relativamente ao acto alegadamente ofensor da sua esfera jurídica, destinando-se a sua eventual procedência, prima facie, a fazer desaparecer os obstáculos à satisfação dos interesses do recorrente que em abstracto se apresentem como dignos de tutela judicial.*
- 3 — *A discussão acerca do pressuposto processual-legitimidade deve preceder a relativa ao pressuposto recorribilidade-irrecorribilidade.*
- 4 — *A apresentação de candidatura ao concurso, com a subsequente exclusão do candidato, faz presumir o seu interesse directo, pessoal e legítimo para interposição de recurso contencioso, independentemente da prévia indagação sobre em qual dos sucessivos actos procedimentais residia a verdadeira fonte da lesão dos seus direitos e interesses.*
- 5 — *A decisão administrativa que conceda provimento a recurso hierárquico interposto de acto homologatório do acto de elaboração da lista de candidatos admitidos e excluídos por candidatos excluídos dessa lista implica o regresso da tramitação concursal à fase da elaboração e publicação de nova lista — artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro —, não produzindo quaisquer efeitos jurídicos na ordem externa à Administração, surtindo apenas efeitos meramente prodrómicos de um subsequente acto procedimental. É por isso de qualificar como acto preparatório e interno, insusceptível portanto de recurso contencioso independente.*
- 6 — *Susceptível de impugnação administrativa e contenciosa autónomas será antes o acto homologatório da nova lista elaborada pelo júri na sequência daquele despacho administrativo interlocutório, nova lista essa que veio excluir ex novo um candidato que havia sido admitido na lista primitiva. Isto porque tal acto de exclusão condiciona de modo irremediável a situação do candidato excluído, já que implica de per si decisão final relativamente ao mesmo. E na falta de oportuna impugnação, deve considerar-se tal acto como consolidado na ordem jurídica como caso decidido ou caso resolvido.*

Recurso n.º 28 542, em que foram recorrentes Lúcia de Jesus Apolinário Vermelho e outro e recorrido o Secretário de Estado Ad-

junto do Ministro do Emprego e da Segurança Social. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Lídia de Jesus Apolinário Vermelho e Liv Ferreira de Noronha Brito Câmara, devidamente identificadas nos autos, vieram, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministério do Emprego e da Segurança Social, datado de 2 de Abril de 1990, que, dando provimento parcial aos recursos hierárquicos interpostos do acto de homologação da lista de classificação final referente ao concurso interno geral de acesso de assessores do quadro da Direcção-Geral do Trabalho aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 119, de 24 de Maio de 1989, p. 138, revogou esse acto, determinando em consequência a «reformulação da lista de candidatos admitidos e excluídos» com exclusão da mesma das ora recorrentes.

2 — Nos articulados de resposta e de alegações finais a entidade recorrida suscitou as questões prévias da legitimidade das recorrentes e da irrecorribilidade do acto.

Assim:

a) Ilegitimidade das recorrentes:

Ao recorrer do despacho de 2 de Abril de 1990, as recorrentes não alcançaram qualquer resultado susceptível de servir as respectivas pretensões;

Com efeito, ainda que esse despacho fosse contenciosamente recorível — que não o é — e pudessem vir a ser prejudicadas pela decisão a proferir nos presentes autos, a definição da situação jurídica das recorrentes, resultante dos actos do júri que a ele se seguiram, designadamente da lista de candidatos admitidos e excluídos, confirmada na lista de classificação final e pelo acto homologatório da acta em que esta se integrava, essa definição manter-se-ia inalterável;

E porque as recorrentes não reagiram contra estes, na oportunidade, essa definição consolidou-se;

Assim, da eventual procedência do recurso não lhes adviria qualquer utilidade ou vantagem — artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, *ex vi* do artigo 2.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

b) Irrecorribilidade do acto:

O acto recorrido não operou qualquer definição da situação jurídica das recorrentes, limitando-se a anular um projecto anteriormente delineado em sede, meramente, de acto preparatório.

3 — Responderam as recorrentes às deduzidas questões no termos que a seguir se reproduzem, por forma abreviada:

A) Recorrente Lídia:

A exclusão da recorrente foi imposta pelo despacho recorrido do júri do concurso; não foi o júri quem excluiu a recorrente do concurso no âmbito dos poderes que a lei lhe confere; foi antes a entidade recorrida quem impôs essa exclusão apesar de não ter competência para tal; foi assim o despacho ora impugnado que ditou a sorte da recorrente: exclusão do concurso quando a lista de classificação final já tinha sido publicitada e homologada;

A recorrente é parte legítima porque tem um interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto recorrido;

O despacho impugnado é recorrível porque é um acto definitivo e executório.

B) Recorrente Liv:

O acto recorrido não é um simples acto preparatório e interno; é constitutivo, originando a perda de direitos;

O acto recorrido ordenou a reelaboração da lista de candidatos admitidos e excluídos; logo, é prévio e prioritário em relação à dita lista; anulado ele, anulada ficará a lista que é seu prolongamento, consequência e dependência; seria absurdo pretender que a recorrente, inconformada com o acto recorrido, deveria também recorrer da respectiva execução.

4 — O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto nesta Secção emitiu parecer no sentido da improcedência das suscitadas questões prévias.

5 — Correram os vistos legais, pelo que cumpre apreciar.

6 — Encontram-se documentalmente adquiridos nos autos os seguintes factos:

a) Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 119, de 24 de Maio de 1989, p. 138, foi aberto «concurso interno geral de acesso para preenchimento de sete vagas de assessor do quadro de pessoal da Direcção-Geral do Trabalho [...]» — cf. fl. 8;

b) As recorrentes Lídia e Liv foram opositoras a esse concurso e a ele admitidas e como tal incluídas na lista elaborada ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, cuja afixação foi anunciada por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 206, de 7 de Setembro de 1989, pp. 8924 — cf. fls. 14 a 19;

c) Após haver procedido às respectivas operações, o júri elaborou a lista de classificação final dos candidatos, que fez exarar na acta n.º 8, de 24 de Janeiro de 1990, nela figurando as ora recorrentes Lídia e Liv como graduadas, respectivamente, em 4.º e 15.º lugares — cf. fls. 20 a 23;

d) Essa lista foi homologada por despacho do director-geral do Trabalho de 30 de Janeiro de 1990, na sua qualidade de «dirigente máximo do serviço», despacho esse publicado por aviso inserto no *Diário da República*, 2.^a série, de 19 de Fevereiro de 1990 — cf. fls. 21 e 27;

e) Deste despacho homologatório foi oportunamente interposto recurso hierárquico para o Ministro do Emprego e da Segurança Social por alguns candidatos cuja classificação lhes permitia ocupar as vagas existentes — cf. fls. 27 e seguintes;

f) O Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Emprego e da Segurança Social, após haver solicitado parecer à auditoria jurídica e actuando no âmbito da competência que lhe foi delegada pelo Despacho ministerial n.º 180/88, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 10 de Outubro de 1988, concedeu parcial provimento àqueles recursos hierárquicos, exarando sobre o aludido parecer despacho do seguinte teor conclusivo:

«[...] Assim, pelos fundamentos anteriores e os do presente parecer, na parte por mim acolhidos, revogo o acto de homologação da lista de candidatos admitidos e excluídos por forma a excluir as candidatas Lídia Vermelho e Liv Câmara e, bem assim, ponderar e fundamentar os demais actos referidos nos n.ºs 13 a 17 do citado parecer, aproveitando-se todos os actos do concurso legalmente praticados.

Lisboa, 2 de Abril de 1990. — [Segue-se a assinatura] — cf. fls. 85 a 87;

g) No *Diário da República*, 2.^a série, n.º 102, de 4 de Maio de 1990, a p. 4750, foi publicado o seguinte «aviso»:

«Informam-se todos os interessados de que em cumprimento do despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Emprego e da Segurança Social de 2 de Abril de 1990, que deu provimento parcial aos recursos interpostos do acto de homologação da lista de classificação final referente ao concurso interno geral de acesso de assessores do quadro da Direcção-Geral do Trabalho (aviso de abertura publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 119, de 24 de Maio de 1989), foi elaborada nova lista de candidatos admitidos e excluídos ao mesmo concurso, que se encontra afixada na Direcção-Geral do Trabalho, na Praça de Londres, 2, 7.º, Lisboa» (*sic*) — cf. fl. 88;

h) Com data de 8 de Maio de 1990, o presidente do júri do concurso endereçou às ora recorrentes os ofícios n.ºs 177 e 178 do seguinte teor: «De harmonia com a alínea c) do n.º 2 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88, anexo fotocópia da nova lista dos candidatos admitidos e excluídos ao concurso em epígrafe, decorrente do despacho de S. Ex.^a o Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Emprego e da Segurança Social de 2 de Abril de 1990 [...]» — cf. fl. 89 dos presentes autos e fl. 82 do processo apenso;

i) Dessa lista constam como «candidatos excluídos» as ora recorrentes Lídia de Jesus Apolinário Vermelho e Liv Ferreira de Noronha Brito Câmara — cf. fl. 97;

j) As ora recorrentes não interpuseram recurso hierárquico do acto da sua exclusão da nova lista nos termos e dentro do prazo contemplados no n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro;

l) A nova lista de classificação final, elaborada na sequência da «nova lista de candidatos admitidos e excluídos», foi publicitada no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 178, de 3 de Agosto de 1990.

Fixados os factos pertinentes, passemos a analisar as suscitadas questões prévias.

7 — *Ilegitimidade das recorrentes.*

Como é sabido, os recursos contenciosos só podem ser interpostos pelos titulares de um interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso, ou seja, na anulação do acto lesivo da respectiva esfera jurídica — cf. artigos 46.º, n.º 1, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e 821.º, n.º 2, do Código Administrativo.

O interesse assim juridicamente qualificado constitui pois pressuposto da legitimidade activa. Interessado é aquele que espera e pode obter com a exercitação do seu direito de impugnar um determinado benefício, utilidade ou vantagem. Porém, os efeitos decorrentes da anulação do acto têm de repercutir-se de forma directa e imediata na esfera jurídico-pessoal do impugnante e os interesses a tutelar terão de ser protegidos pela ordem jurídica — cf., neste sentido, o Prof. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. IV, 1988, pp. 170 e 171.

A legitimidade para a interposição do recurso contencioso corresponde, na sua essência, à chamada *legitimatío ad causum*, cujo conceito vem instituído no n.º 2 do artigo 26.º do Código de Processo Civil: «o interesse em demandar exprime-se pela utilidade derivada da procedência da acção». Mas como identificar o titular do interesse

relevante para efeitos de legitimidade? Os sujeitos da relação jurídico-administrativa material controvertida tal como esta é na realidade ou antes tal como se apresenta configurada pelo recorrente na petição de recurso?

No processo civil comum é largamente dominante a tese preconizada pelo Prof. Alberto dos Reis, in *Código de Processo Civil Anotado*, vol. I, pp. 72 e segs., e depois sufragada, entre outros autores, pelo Prof. M. de Andrade, in *Noções Elementares de Processo Civil*, p. 83, e pelo Prof. Antunes Varela, com a colaboração dos Drs. J. M. Bezerra e J. Sampaio e Nora, in *Manual de Processo Civil*, 2.^a ed., pp. 140 e segs., no sentido de que a relação a atender é aquela que é delineada e conformada pelo demandante na petição inicial da acção. E isto pela razão fundamental de que indagar da existência dessa relação, tal como a mesma é na realidade, implica uma prévia ou concomitante pronúncia sobre o mérito ou fundo da causa, extravasando assim do âmbito da excepção.

Dentro deste entendimento, escreve o Prof. M. de Andrade, in *ob. cit.*, p. 83, que o critério relevante para a determinação da legitimidade, fixado no n.º 1 do artigo 26.º do Código de Processo Civil, se traduz em ser o demandante (legitimidade activa) o titular do direito e o demandado (legitimidade passiva) o sujeito da obrigação, suposto que o direito e a obrigação na verdade existam.

E não vemos que outra solução possa ser seguida no contencioso administrativo, no qual, como é sabido, o processo civil comum constitui direito subsidiário e matriz geral de todo o processo, como aliás se postula no artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, tanto mais que não existem razões ponderosas para afastar tal supletividade neste domínio. Isto sem embargo de se reconhecer que a legitimidade se conxiona por vezes de modo íntimo com o problema da recorribilidade ou irrecorribilidade dos actos, como, de resto, acontece na hipótese vertente. Aguardar, todavia, pelo desfecho da discussão acerca da recorribilidade para só então se decidir a questão da legitimidade, representaria não só inverter a ordem de precedência legal do conhecimento das excepções ou questões prévias contemplada no artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, como ainda, e de certo modo, confundir um pressuposto processual relativo aos sujeitos ou às partes com um pressuposto processual relativo ao objecto.

No âmbito do recurso contencioso, há que pôr o acento tónico superando a antiga concepção objectivista do recurso contencioso como processo dirigido a um acto padecente de determinados vícios — na sua função primordial de protecção dos particulares titulares de posições jurídicas substantivas nas suas relações com a Administração, protecção essa assegurada por tribunais independentes integrados na ordem judicial, perante os quais os administrados assumem uma verdadeira posição processual de parte em pé de igualdade com as entidades e órgãos administrativos — concepção subjectivista. O objecto do processo será assim não propriamente o acto realmente lesivo mas sim a pretensão formulada pela parte relativamente a esse acto alegadamente ofensor da sua esfera jurídica — cf., neste sentido, o Dr. Vasco Pereira da Silva, in *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares*, Almedina, Coimbra, n.º 989, pp. 277 e 278.

No mesmo sentido da acentuação do pendor subjectivista do contencioso administrativo — segundo o qual a procedência do recurso se destina, *prima facie*, a fazer «desaparecer um qualquer óbice 'sa

tisfação' dos interesses do recorrente que sejam dignos de tutela jurídica» — v. os Ex.^{mos} Conselheiros F. B. Ferreira Pinto e Guilherme da Fonseca, in *Direito Processual Administrativo Contencioso*, 2.^a ed., p. 71. Para estes últimos autores a «adopção nos domínios do recurso contencioso de anulação do conceito de legitimidade em processo civil [...] tem até a seu favor o n.º 1 do artigo 20.º, o n.º 3 do artigo 214.º e o n.º 4 do artigo 268.º, todos da Constituição da República Portuguesa [...] devendo a legitimidade activa [...] ser apreciada e determinada pela posição que o recorrente ocupa na relação jurídico-administrativa posta à apreciação do tribunal» (*sic*).

No sentido de que a legitimidade no recurso contencioso se deve aferir pela posição que o recorrente assume quanto ao acto que impugna, veja-se, v. g., o acórdão desta Secção de 31 de Janeiro de 1991, no recurso n.º 25 233.

De qualquer modo, em situações idênticas à que se nos depara nos presentes autos, a doutrina e a jurisprudência vêm considerando existir uma verdadeira presunção de titularidade de um interesse directo, pessoal e legítimo. Assim, o Prof. M. Caetano, in *Manual*, vol. II, pp. 1356 e segs., sustenta que «se a lei reconhecer a alguém o direito de intervir no processo administrativo e ele usar desse direito, presume-se que a decisão em contrário da pretensão por ele formulada lhe provoca um prejuízo directo e efectivo». V., nesta mesma orientação, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 12 de Março de 1991, no recurso n.º 27 762.

No caso em apreço, as recorrentes intervieram no procedimento administrativo concursal — aí apresentando as respectivas candidaturas aos lugares a preencher e viram aí ser decidida a sua exclusão desse concurso —, não importando indagar preliminarmente em qual dos sucessivos actos procedimentais residiu a verdadeira fonte da lesão dos respectivos direitos e interesses e se o mesmo foi ou não oportunamente impugnado. Tal indagação constituirá assim um *posterius* relativamente à legitimidade das recorrentes para intervirem na correspondente discussão, legitimidade essa que, deste modo, se apresenta como incontroversa.

Improcede, pois, a suscitada questão prévia referente à legitimidade das recorrentes.

8 — Irrecorribilidade do acto.

O acto contenciosamente impugnado pelas recorrentes foi o datado de 2 de Abril de 1990, da autoria do Secretário de Estado do Emprego e da Segurança Social, que, dando provimento parcial aos recursos hierárquicos interpostos por outros concorrentes, do acto de homologação da lista de classificação final, revogou esse acto e desde logo sugeriu «em consequência a reformulação da lista dos candidatos admitidos e excluídos, com a consequente exclusão das ora recorrentes».

Será este, porém, o acto efectivamente lesivo da esfera jurídica das recorrentes por ser o que define a sua «exclusão» do concurso a que se habilitaram?

Diga-se desde já que o aludido despacho governamental não «terminou» nem deu qualquer ordem ao júri do concurso em tal sentido. Se bem atentarmos no teor desse despacho, o mesmo limitou-se a sugerir ao júri tal comportamento ao exarar aí a expressão «devendo-se reformular a lista dos candidatos admitidos e excluídos por forma a excluir as candidatas Lídia Vermelho e Liv Câmara» (*sic*). E é evidente que tal ordem não podia ser dada de forma expressa e impositiva, dada a soberania de que goza o júri, como «órgão responsável

por todas as operações do concurso», para praticar o acto procedimental subsequente — cf. o n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

Tal como se obtemperou no acórdão desta Secção de 17 de Novembro de 1992, no recurso n.º 23 318, a decisão que dê provimento a recurso hierárquico de acto praticado no processo de concurso de provimento apenas faz retroagir os termos do concurso à data em que esse acto foi praticado.

Deste modo, a exclusão das ora recorrentes acabou por ser operada não pelo despacho governamental de 2 de Abril de 1990 — o único que vem agora contenciosamente impugnado — mas sim e antes pelo acto de elaboração por quem detinha para tal competência — da nova e alterada «lista de candidatos admitidos e excluídos», que veio a ser pessoalmente notificada às ora recorrentes em 8 de Maio de 1990.

Com a elaboração, publicitação e notificação da nova lista alterada, o processo concursal regressou à fase que o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, subordina à epígrafe «Elaboração e publicação da lista de candidatos». Assim sendo, deparava-se às candidatas excluídas a possibilidade de interporem recurso hierárquico desse acto de exclusão para o «dirigente máximo do serviço ou para o membro do Governo competente, quando aquele seja membro do júri, no prazo de 10 dias a contar da data da publicação ou afixação da lista [...]» — cf. n.º 3 do citado preceito.

O certo é, todavia, que as recorrentes não chegaram a reagir contra tal acto quer pela via administrativa quer pela via contenciosa, tendo por isso prosseguido as operações do concurso que culminaram na elaboração de nova lista de classificação final, esta última igualmente não impugnada pelas aludidas interessadas. Quais pois as consequências de tal inércia?

Vem aqui a propósito a conhecida distinção entre actos preparatórios, actos prejudiciais ou destacáveis e actos definitivos. *Per summa capita*, e na esteira do Prof. Marcello Caetano, in *Manual*, t. I, 10.^a ed., p. 445, um acto preparatório será aquele que se limita a «preparar» a decisão final, mas será já acto prejudicial, destacável para efeitos de impugnação contenciosa como verdadeiro acto definitivo, aquele que, «praticado embora no decurso de um processo, implica de per si decisão final relativamente a esta pessoa ou compromete irremediavelmente em certo sentido a decisão a tomar» (*sic*).

A jurisprudência deste Supremo Tribunal, no que concerne aos actos praticados nos processos de concurso, vem considerando susceptíveis de impugnação contenciosa directa os actos que excluem quaisquer candidatos e os que homologuem as listas de graduação ou classificação. Assim, e conforme se escreve no acórdão de 21 de Novembro de 1989 (tribunal pleno, processo n.º 18 448), «a destacabilidade jurídica destes actos justifica-se precisamente por não serem estruturalmente definitivos mas deverem ser havidos como tal, para efeitos contenciosos, em homenagem à necessidade de conferir imediata tutela judiciária aos candidatos cuja situação jurídica no procedimento do concurso se vier a chegar a final, fica para eles, desde logo revelada, apresentando-se funcionalmente autonomizados e assim externamente eficazes».

No sentido de que a exclusão de certo candidato decidida por quem tenha competência para tal é quanto a esse candidato acto definitivo, pois representa para ele a resolução final, v. o Prof. Marcello Caetano,

in ob. e loc. cit., e ainda o acórdão do tribunal pleno de 14 de Junho de 1989, in *Acórdãos Doutrinários* n.º 337, p. 83.

Já por seu turno a doutrina e a jurisprudência vêm entendendo como de carácter meramente instrumental ou preparatório, v. g., os actos que declaram a abertura do concurso, a publicação do respectivo aviso, de elaboração da lista dos candidatos *admitidos*, bem como o acto que a homologou. Estes actos, porque destinados a habilitar o órgão administrativo a pronunciar a decisão *final*, apenas são susceptíveis de apreciação contenciosa no âmbito da impugnação dessa decisão (princípio da impugnação unitária); com efeito, produzem eficácia restrita à ordem interna da Administração, podendo pois ser livremente modificados ou alterados até à prática do acto ou resolução final — cf., v. g., os acórdãos de 17 de Outubro de 1989, no recurso n.º 26 213, e do tribunal pleno de 21 de Novembro de 1989, acima citado.

Aqueles actos destacáveis praticados no âmbito das chamadas operações complexas, de que constitui exemplo típico o procedimento administrativo concursal, quando não impugnados pela forma e dentro dos prazos cominados na lei, firmam-se na ordem jurídica como caso resolvido ou caso decidido — cf. o acórdão do tribunal pleno de 23 de Abril de 1991, no recurso n.º 21 426.

Já, porém, os actos meramente preparatórios — que são afinal todos aqueles que inseridos no processo do concurso não sejam de exclusão ou ordenação final dos candidatos —, não produzindo quaisquer efeitos nas relações jurídicas inter-subjectivas, são de eficácia meramente interna administrativa e por isso livremente revogáveis ou alteráveis até à prática do acto ou actos finais do procedimento concursal.

Equacionado assim conceitualmente o problema é fácil concluir que:

O acto de elaboração da nova lista de candidatos admitidos e excluídos — com exclusão das ora recorrentes —, levado a efeito pelo júri do concurso e publicado em *4 de Maio de 1990*, era acto destacável para efeitos de impugnação contenciosa directa e autónoma; e, não o tendo sido dentro dos prazos e segundo a forma prescrita na lei, consolidou-se na ordem jurídica como caso resolvido ou como caso decidido.

O despacho governamental de 2 de Abril de 1990, revogatório do acto de homologação da listas de classificação final, implicando, consequentemente, o regresso da tramitação concursal à fase da elaboração e publicação de nova lista de candidatos admitidos e excluídos, não produziu de per si quaisquer efeitos jurídicos na ordem externa à Administração; não contendeu, desse modo, com qualquer direito subjectivo ou interesse legítimo das ora recorrentes, uma vez que se confinou — apesar da sugestão nele implícita — a surtir efeitos meramente podrómicos de um outro acto procedimental; é por isso de qualificar como acto preparatório e interno, insusceptível, por conseguinte, de recurso contencioso independente — cf., neste sentido, o Prof. Rogério Soares in, *Direito Administrativo*, p. 73, e G. Canotilho e Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada*, 3.ª ed., p. 939.

O acto em apreço é, portanto, contenciosamente irrecorrível, assim procedendo a suscitada questão prévia.

9 — Em face do exposto, e ao abrigo do preceituado no § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo,

rejeitam o recurso contencioso por manifesta ilegalidade da respectiva interposição.

Custas pelas recorrentes, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$, por cada uma delas.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Concurso de provimento. Recurso administrativo. Recurso hierárquico. Ineptidão da petição do recurso hierárquico.

Doutrina que dimana da decisão:

A decisão administrativa de rejeição de um recurso hierárquico, na base da ineptidão deste recurso, por se cumularem «pedidos substancialmente incompatíveis», está ferida de ilegalidade, por ofensa dos artigos 193.º, n.º 2, alínea c), e 474.º, n.º 1, alínea a), do Código de Processo Civil, na medida em que tal petição, contendo, embora, dois pedidos — o da «revogação do acto recorrido» e o da revogação do acto que «determinou a abertura do concurso» —, é perfeitamente inteligível quanto à pretensão manifestada e não colocava a autoridade ad quem na impossibilidade de decidir (além de que, tratando-se de pedidos que não têm a mesma valência, a cumulação deles perfila-se como eventual ou subordinada, e nunca teria cabimento plausível a ineptidão da petição).

Recurso n.º 29 200, em que são recorrentes Maria da Luz da Costa Gonçalves e Maria Manuela de Sousa Costa Almeida e recorrido o Chefe do Estado-Maior do Exército. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Maria da Luz da Costa Gonçalves e Maria Manuela de Sousa Costa Almeida, com os sinais identificadores dos autos, vieram interpor recurso contencioso do «acto, da autoria do Ex.º Chefe do Estado-Maior do Exército, datado de 5 de Dezembro de 1990, que lhes indeferiu liminarmente impugnação administrativa que haviam dirigido a esta entidade», com base na ineptidão da petição, por se cumularem «pedidos substancialmente incompatíveis», fundando o recurso, essencialmente, no vício de violação de lei.

2 — Na fase da resposta, a autoridade recorrida veio sustentar que «o acto recorrido deverá ser mantido nos seus precisos termos, oferecendo-se o merecimento dos autos».

3 — Citados os recorridos particulares, nenhum veio contestar.

4 — Nas suas alegações, concluíram assim as recorrentes:

«1.^a O acto pelo qual o Sr. Director do Serviço de Pessoal do Estado-Maior do Exército, com data de 13 de Janeiro de 1989, autorizou a abertura do concurso de promoção de enfermeiro do grau 1 a enfermeiro graduado do grau 2, da carreira de enfermagem do quadro de pessoal civil do Exército (QPCE) — e a que alude o anexo 'A' à *Ordem de Serviço* n.º 92, de 20 de Abril de 1989, do Hospital Militar Principal (documento n.º 2 junto à p. r. — fls. 24 e 24 v.º) — é um acto ilegal, por estar inquinado do vício de incompetência; Com efeito,

2.^a Como se constata do Despacho n.º 10/AG/88/OC, de 14 de Junho de 1988, do Ajudante-General do Estado-Maior do Exército, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 148, de 20 de Junho de 1988, o director do Serviço de Pessoal, em matéria de obtenção de pessoal, unicamente detinha o poder de accionar concursos de admissão para o quadro de pessoal civil, mas, unicamente, depois de aprovada a sua abertura — n.º 1 do dito despacho, conjugado com o n.º 1, alínea i), do seu anexo; isto é, do poder de aprovar a abertura de concursos não gozava o director do Serviço de Pessoal, pelo que o seu despacho de 13 de Janeiro de 1989 — a que se refere a conclusão anterior — enferma do vício de incompetência;

3.^a O despacho de 13 de Janeiro de 1989, do director do Serviço de Pessoal, a que se refere a conclusão 1.^a, ao nomear para membros do júri do concurso, a que se reporta a mesma conclusão, um tenente-coronel médico (presidente) — Artur Pinto de Magalhães Mateus —, e um capitão do SGE/SS (1.º vogal) — Luís Pedro Agostinho —, indivíduos que não detêm a qualidade de enfermeiros integrados na carreira de enfermagem, padece do vício de violação de lei: concretamente, do n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento dos Concursos da Carreira de Enfermagem do Ministério da Saúde, aprovado pelo Despacho n.º 11/87, de 13 de Junho de 1987, da Ministra da Saúde (publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 209, de 11 de Setembro de 1987), e aplicável ao concurso da espécie, não só *ex vi* dos artigos 11.º do Decreto-Lei n.º 294/87, de 31 de Julho, e 10.º, n.º 1, do Código Civil, quanto pela própria administração militar dele fazer expressa aplicação (v., por exemplo, documento n.º 10 junto à p. i. — fl. 71);

4.^a O aviso de abertura do concurso em questão — e que se encontra identificado na conclusão 1.^a — nunca foi publicado no *Diário da República* — nomeadamente na sua 2.^a série —, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento dos Concursos da Carreira de Enfermagem do Ministério da Saúde — aplicável ao concurso da espécie pelas razões indicadas na conclusão imediatamente antecedente —, pelo que é um acto ineficaz (artigo 122.º, n.º 2, da Constituição da República, conjugado com o artigo 5.º, n.º 1, do Código Civil — que consagram normas gerais de direito —, e, bem assim, acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 8 de Abril de 1976, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 263, p. 279);

5.^a Os actos adoptados em execução e ao abrigo de um acto ineficaz são actos inválidos, por ilegalidade;

6.^a O júri do concurso a que se refere a conclusão 1.^a, ao integrar, como integra, como se diz na conclusão 3.^a, elementos que não são enfermeiros integrados na carreira de enfermagem — caso do seu presidente e do 1.º vogal —, em violação do consignado no n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento dos Concursos da Carreira de Enfermagem do Ministério da Saúde, citado, não é nem órgão nem entidade competente para, de forma válida, decidir sobre a admissibilidade dos candidatos a concurso, acompanhar as provas de todos os candidatos e seleccionar e classificar os concorrentes [artigo 15.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), do mencionado Regulamento dos Concursos da Carreira de Enfermagem do Ministério da Saúde, aplicável ao concurso da espécie por força das razões indicadas na conclusão 3.^a];

7.^a Por força da conclusão anterior, são inválidos, por estarem afectados do vício de incompetência, todos os actos do júri do concurso, que, no âmbito do mesmo, decidiram sobre a admissibilidade de todos os candidatos ao concurso, acompanharam as provas prestadas pelos mesmos, incluindo as aqui recorrentes, e procederam à selecção e classificação dos concorrentes;

8.^a O acto de exclusão da recorrente Maria da Luz da Costa Gonçalves do concurso em questão — identificado na conclusão 1.^a — é um acto inválido por enfermar do vício de incompetência, já que a mesma foi excluída do dito concurso não pelo respectivo júri, única entidade com competência abstracta para o fazer [artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento dos Concursos da Carreira de Enfermagem do Ministério da Saúde], mas, sim, pelo subdirector do Serviço de Pessoal, em seu despacho de 9 de Abril de 1990 (documento n.º 10 junto à p. r. — máxime fl. 77);

9.^a O acto de exclusão da recorrente Maria da Luz da Costa Gonçalves do concurso em questão — identificado na conclusão 1.^a —, para além do vício de incompetência assinalado na conclusão anterior, padece, ainda, de vício de forma; e tal, porquanto, dizendo o subdirector do Serviço de Pessoal, no seu referido despacho de 9 de Abril de 1990 — a fl. 77 dos autos — '[...] que mantinha o seu despacho de 20 de Setembro de 1989, uma vez que no estrito cumprimento da legalidade geral vigente para a carreira de enfermagem não poderão ser admitidos no concurso de acesso de enfermeiro do grau 1 a enfermeiro graduado do grau 2 os candidatos que não satisficam os requisitos exigidos no aviso publicado na *Ordem de Serviço* n.º 28, de 6 de Abril de 1989, da DSP', e não referindo, concretamente, a que requisitos não satisfazia, em sua opinião, a recorrente, o seu despacho está deficientemente motivado, de facto e de direito — o que é equivalente, nos termos legais, a falta de fundamentação [violação do artigo 1.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, *ex vi* do n.º 3 do mesmo artigo 1.º];

10.^a O acto de exclusão da recorrente Maria Manuela Costa Almeida do concurso acima referido — identificado na conclusão 1.^a — enferma, no mínimo, de vício de forma; e tal, porquanto ali se dizendo — documento n.º 10 junto à p. r. — máxime fl. 77 — tão unicamente: 'Indeferido. No estrito cumprimento da legalidade geral vigente para a carreira de enfermagem, não poderão ser admitidos ao concurso de acesso de enfermeiro do grau 1 a enfermeiro graduado do grau 2 os candidatos que não satisficam os requisitos exigidos no aviso publicado na *Ordem de Serviço* n.º 28, de 6 de Abril de 1989, da DSP', fica a recorrente — ou qualquer destinatário normal — sem saber a que concretos requisitos, na opinião do autor do acto de exclusão,

a mesma não satisfazia para aceder ao concurso, o que traduz a existência de um acto deficientemente fundamentado, de facto e de direito, equivalente, nos termos da lei, a um acto não fundamentado [violação do artigo 1.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, *ex vi* do n.º 3 do mesmo artigo 1.º];

11.ª Por todas as razões constantes das conclusões anteriores — e aqui se dão por reproduzidas —, o despacho de 23 de Julho de 1990, da autoria do Director do Serviço de Pessoal do Estado-Maior do Exército, que homologou a lista de classificação final do concurso de promoção de enfermeiro do grau 1 a enfermeiro graduado do grau 2 da carreira de enfermagem do quadro de pessoal civil do Exército — a que se refere o aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 100, de 18 de Agosto de 1990 (documento n.º 1 junto à presente alegação e documento n.º 10 junto à p. r.) — é um acto inválido, por ilegalidade, em virtude de estar inquinado — e a mais do que um título — dos seguintes vícios: incompetência, violação de lei e vício de forma;

12.ª Considerando a circunstância de o identificado acto, de 23 de Julho de 1990, do director do Serviço de Pessoal do Estado-Maior do Exército — a que alude a conclusão anterior —, ser um acto ilegal, pelas razões referidas, e, bem assim, atendendo ao facto de o acto base do procedimento de concurso em espécie — o citado despacho de 13 de Janeiro de 1989, da autoria, também, do director do Serviço de Pessoal, e a que diz respeito a conclusão 1.ª — ser um acto igualmente ilegal, as recorrentes solicitaram, na impugnação administrativa que dirigiram à Ex.ª Autoridade Recorrida — Chefe do Estado-Maior do Exército —, com o fim de pôr em crise o mencionado despacho de 23 de Julho de 1990 do director do Serviço de Pessoal, não só a revogação deste acto mas também a revogação do mencionado despacho de 13 de Janeiro de 1989, da mesma entidade (acto este preparatório do acto final graciosamente recorrido) (v. o documento n.º 9 junto à p. r. — fls. 57 a 70);

13.ª O acto aqui objecto de recurso — despacho de 5 de Dezembro de 1990 do Chefe do Estado-Maior do Exército (documento n.º 1 junto à p. r. — fl. 23) — ao decidir que, na redita impugnação administrativa (documento n.º 9 junto à p. r.), as recorrentes haviam cumulado pedidos substancialmente incompatíveis — os pedidos formulados naquele recurso hierárquico e se deixam indicados na conclusão anterior —, e, por via disso, a petição era inepta, é um acto administrativo ilegal por enfermar de erro de direito — má interpretação e inadequada aplicação da lei; concretamente, dos artigos 474.º, n.º 1, alínea a), e 193.º, n.º 2, alínea c), ambos do Código de Processo Civil —, o que é reconduzível ao vício de violação de lei; e tal, porquanto:

a) Em primeiro lugar, a pluralidade de pedidos que se possam registar na dita impugnação administrativa — revogação do acto decisório recorrido (despacho de 23 de Julho de 1990 do director do Serviço de Pessoal) e revogação do despacho da mesma entidade, de 13 de Janeiro de 1989, pela qual havia sido autorizada a abertura do concurso — é meramente aparente ou formal, não uma cumulação real de pedidos — única que releva para os efeitos do artigo 193.º, n.º 2, alínea c), do Código de Processo Civil;

b) Em segundo lugar, visto não haver qualquer incompatibilidade entre as providências solicitadas e, bem assim, do acolhimento da-

quelas pretensões, não surtiria a introdução de uma contradição interna na ordem jurídica;

14.ª O acto recorrido — despacho de 5 de Dezembro de 1990 do Chefe do Estado-Maior do Exército, ao não ter decidido a questão de fundo suscitada na impugnação administrativa que lhe foi dirigida (documento n.º 9 junto à p. r.) — conforme podia e devia por vinculação legal —, invocando, para o efeito, uma questão processual que se revela não verdadeira (ineptidão da impugnação por cumulação de pedidos substancialmente incompatíveis), violou não só o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro — norma considerada pela administração militar como tuteladora, no caso, da interposição de recurso (n.º 2 do aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 100, de 18 de Agosto de 1990, e concernente ao concurso em apreço (documento 1 adjunto) —, quanto os n.ºs 1 e 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa: o n.º 1 do citado artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, por não ter respeitado a função predominantemente objectiva do recurso hierárquico (defesa da legalidade/interesses gerais da Administração); o n.º 2 do dito artigo 266.º, por ter deixado de fazer a justiça que o caso requeria;

15.ª O acto recorrido — identificado despacho de 5 de Dezembro de 1990 do Chefe do Estado-Maior do Exército —, ao não ter decidido a questão de mérito suscitada na impugnação administrativa que lhe havia sido dirigida (documento n.º 9 junto à p. i.) conforme podia e devia por vinculação legal, e ao permitir, em consequência, se mantivesse, na ordem jurídica, o acto graciosamente impugnado, da autoria do director do Serviço de Pessoal do Estado-Maior do Exército, de 28 de Julho de 1990, homologatório da lista de classificação final relativa ao concurso da espécie (documento n.º 1 junto a esta alegação e documento 10 junto à p. r.) — que é inválido, pelos motivos indicados no dito recurso hierárquico, expostos na petição de recurso, considerados nesta alegação e alinhados nas conclusões 1.ª a 11.ª — e aqui considerados reproduzidos —, passou a ter efeitos materiais idênticos ao acto graciosamente impugnado, pelo que, em consequência, absorveu todos os vícios que inquinam aquele, tornando-se, de idêntico modo, ilegal, por nele se registarem os apontados vícios de incompetência, violação de lei e vícios de forma.»

5 — A autoridade recorrida não apresentou alegações.

6 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «deverá dar-se provimento ao recurso».

Começando por assentar que «o tribunal só terá de apreciar a matéria do recurso condensada nas conclusões 13.ª e 14.ª da alegação», aderiu aquele magistrado «às posições expostas pelas recorrentes», sendo de «desprezar o argumento da violação das normas constitucionais referidas na conclusão 14.ª, já que as normas da lei ordinária resolvem previamente o problema».

7 — Vistos os autos, cumpre decidir.

E, com interesse para a decisão, podem alinhar-se estes dados:

7.1 — As recorrentes são enfermeiras colocadas no Hospital Militar Principal.

7.2 — Em data que se não apurou, as recorrentes dirigiram ao Chefe do Estado-Maior do Exército um requerimento, em que, invocando serem opositores ao «concurso de promoção de enfermeiros do grau 1 a enfermeiros graduados do grau 2 da carreira de enfermagem do QPCE», a que se refere o aviso publicado no anexo «A» à *Ordem de Serviço* n.º 92, de 20 de Abril de 1989, do Hospital Militar Principal»,

vêm interpor recurso hierárquico do «acto praticado em 23 de Fevereiro de 1990 pelo Sr. Director do Serviço do Pessoal, que homologou a lista de classificação final do concurso de promoção de enfermeiro do grau 1 a enfermeiro graduado do grau 2 da carreira de enfermagem do quadro de pessoal civil do Exército, a que se refere o aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 190, de 18 de Agosto de 1990 — e que as excluiu, a ambas, com o fundamento de não satisfazerem os requisitos exigidos no aviso de abertura do aludido concurso» (nesse requerimento pedem, na parte final, a «revogação do acto decisório recorrido: acto datado de 23 de Julho de 1990, da autoria do Ex.^{mo} Director do Serviço de Pessoal, do Estado-Maior do Exército . . .» e a «revogação do acto, também da autoria do Sr. Director do Serviço de Pessoal, e pelo qual o mesmo determinou a abertura do concurso acima identificado, com todas as legais consequências»).

7.3 — Com a data de 4 de Dezembro de 1990, o auditor jurídico junto do Estado-Maior do Exército, Verissimo Luis Machado Mata, elaborou um parecer em que se lhe afigura que «a petição deverá ser liminarmente indeferida», na base de uma cumulação de «pedidos substancialmente incompatíveis», o que acarretaria a ineptidão da petição.

7.4 — Sobre esse parecer foi exarado pelo Chefe do Estado-Maior do Exército o despacho de «homologo», datado de 5 de Dezembro de 1990.

Este o acto recorrido (transmitido com os officios n.ºs 6799 e 6800, de 21 de Dezembro de 1990, do Chefe da Repartição de Pessoal Civil do Ministério da Defesa Nacional, ao Hospital Militar Principal e ao advogado constituído pelas recorrentes).

7.5 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos os documentos referenciados em 7.2, 7.3 e 7.4.

8 — Um *ponto prévio* tem a ver com a delimitação do objecto do recurso contencioso, preenchendo o respectivo pressuposto processual, face ao desenvolvimento dado pelas recorrentes às suas alegações, tocando em grande parte com o inquinamento de todo o processo do concurso em causa, a começar desde logo com o respectivo aviso de abertura.

Será tudo isto que pode ser, aqui, objecto de conhecimento? Parece que não.

Com efeito, o despacho recorrido recaiu sobre um recurso hierárquico das recorrentes, no qual elas põem em causa todo o processo do concurso, e a culminar o acto homologatório da lista de classificação final em que figuram como candidatos excluídos, «com o fundamento de não satisfazerem os requisitos exigidos no aviso de abertura do aludido concurso», mas a autoridade *ad quem* não chegou a conhecer do mérito de tal recurso hierárquico. Aderiu, antes, homologando um parecer do auditor jurídico, a um obstáculo de ordem processual, impeditivo desse conhecimento de mérito, na base da aplicação de uma figura típica do processo civil, a da ineptidão da petição, por se cumularem no recurso hierárquico «pedidos substancialmente incompatíveis».

Por consequência, o despacho recorrido limitou-se a rejeitar o recurso hierárquico, à semelhança do que hoje se prevê no artigo 173.º, alínea e), do Código do Procedimento Administrativo, em matéria de recurso hierárquico [«qualquer outra causa que obste ao conhecimento do recurso» — é a fórmula legal daquela alínea e), de cuja

aplicação é predecessora a autoridade recorrida, cerca de dois anos antes da sua entrada em vigor].

A censura, portanto, só pode ser dirigida à decisão de rejeição do recurso hierárquico, não à substância deste, que ficou por conhecer pela autoridade *ad quem*.

9 — *Prosequindo*, tudo está em saber se se verifica *in casu* uma causa de ineptidão da petição de recurso hierárquico, por se cumularem «pedidos substancialmente incompatíveis», na óptica da regra processual civil constante dos artigos 193.º, n.º 2, alínea c), e 474.º, n.º 1, alínea a), do respectivo Código. Com o que ficam prejudicadas as 11 primeiras conclusões das alegações.

Sem questionar a adaptação de uma tal óptica ao procedimento administrativo, quando está em causa um recurso hierárquico, face aos latos poderes de que deverá estar investida a autoridade *ad quem*, parece que os ensinamentos doutrinários a propósito daquela regra processual civil afastam a sua verificação na hipótese *sub judice*.

Com efeito, na linguagem de Manuel Andrade, e quanto à cumulação de pedidos incompatíveis, «só releva o antagonismo intrínseco ou substancial entre os pedidos cumulados, e não já o antagonismo meramente extrínseco ou formal, derivante de lhes corresponderem formas processuais distintas», sendo que «essa incompatibilidade só pode existir em cumulação pura e simples ou simultânea», não já «quando se trata da chamada cumulação alternativa [. . .] ou da cumulação eventual ou subordinada» (*Noções Elementares de Processo Civil*, 1956, vol. 1, p. 167). Para Anselmo de Castro «não interessa que o enquadramento jurídico constante da petição caracterize efeitos antagónicos, uma vez que não se trate de verdadeira inteligibilidade do pensamento que orientou aquele articulado» (*Lições de Processo Civil*, vol. I, 1964, p. 765; também para este autor não tem cabimento plausível a ineptidão por contradição, «quando os pedidos não são da mesma valência, e tal contradição se ponha só entre pedidos principais e acessórios» — *ob. cit.*, p. 768).

Ora, aqui, a petição do recurso hierárquico apresentada pelas recorrentes, tal como consta da matéria de facto, embora contenha dois pedidos — o da «revogação do acto decisório recorrido» e o da revogação do acto que «determinou a abertura do concurso» —, é perfeitamente inteligível quanto à pretensão manifestada e não colocava a autoridade *ad quem* na impossibilidade de decidir, sendo que é esta emergência que é peculiar do vício de ineptidão. Quer dizer: inexistindo a tal impossibilidade de se tomar toda e qualquer decisão, de se preferir juízo sobre qualquer dos referenciados pedidos, que não são contraditórios no pensamento das requerentes, não pode falar-se em ineptidão da petição.

Além de que esta ineptidão nunca teria «cabimento plausível», por não se tratar de pedidos da mesma valência, para utilizar a linguagem de Anselmo de Castro, pois a cumulação deles perfila-se como eventual ou subordinada, na medida em que o pedido de «revogação do acto decisório recorrido» já continha, em si mesmo, a apreciação do fundamento da exclusão do concurso das recorrentes por não satisfazerem «os requisitos exigidos no aviso de abertura do aludido concurso», acto correspondente ao segundo pedido de revogação. Pois que a autoridade *ad quem*, apreciando aquele primeiro pedido de revogação, teria sempre de considerar, fosse ou não procedente, prejudicado este segundo pedido (ou as recorrentes não tinham razão e nada haveria a decidir quanto ao aviso de abertura

do concurso, ou tinham razão e isso iria repercutir-se no dito aviso), sem que isto envolvesse qualquer tipo de impossibilidade de decidir.

Não se justificam, portanto, os fundamentos invocados pela autoridade recorrida para rejeitar o recurso hierárquico perante ela interposto, com o que está ferido de ilegalidade o despacho recorrido, por ofensa dos artigos 193.º, n.º 2, alínea c), e 474.º, n.º 1, alínea a), do Código de Processo Civil, nesta medida procedendo as conclusões 12.ª a 14.ª das alegações das recorrentes (cf. o acórdão desta Secção de 16 de Junho de 1992, recurso n.º 29 201, relativamente ao mesmo acto recorrido e ao mesmo concurso, embora centrando-se a discussão noutro plano; cf. ainda o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de Abril de 1983, citado no *Código de Processo Civil*, de Hélder Martins Leitão e Manuela Neto, 1991, p. 226).

10 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso, anulando o despacho recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Fábrica Nacional de Cordoaria (pessoal civil). Sistema retributivo. Despacho conjunto. Acto normativo (rejeição do recurso contencioso).

Doutrina que dimana da decisão:

O despacho conjunto emitido ao abrigo do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 25/75, de 24 de Janeiro, em matéria de fixação das «remunerações e condições de trabalho» do pessoal civil da Fábrica Nacional de Cordoaria, não passa de um acto contendo uma regra de conduta ou um critério de decisão para a Administração e, como tal, um acto normativo, mesmo que impugnado só no ponto em que marca a produção dos seus efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990.

Recurso n.º 29 342, em que são recorrentes Firmino Pinto Guedes e outros e recorridos o Ministro da Defesa Nacional e outros. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Firmino Pinto Guedes, Maria Fátima Pestana Pereira Inácio e António Raposo Morais Salvador, todos com os sinais identificadores dos autos, vieram interpor «recurso contencioso de anulação do despacho conjunto de SS. Ex.^{as} o Ministro da Defesa Nacional, das Fi-

nanças e do Emprego e Segurança Social de 26 de Dezembro de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 31 de Janeiro de 1991, no que se refere ao seu ponto n.º 4, que determina que ‘o presente despacho produz efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990’, no que concerne ao reajustamento dos vencimentos e revisão do sistema retributivo do pessoal civil da Fábrica Nacional de Cordoaria (FNC)», fundando a impugnação no vício de violação de lei.

2 — Na sua resposta, as autoridades recorridas, por via da Secretária de Estado do Orçamento, vieram sustentar que se deve «rejeitar o presente recurso e denegar-lhe provimento por a entidade recorrida não ter violado qualquer preceito legal».

3 — Nas suas alegações, concluíram assim os recorrentes:

1.ª Os recorrentes mantêm *in totum* quer, de facto quer de direito, tudo o que invocaram na sua petição de recurso. Na verdade,

2.ª Ao contrário do que pretendem os recorridos, nomeadamente o Secretário de Estado do Orçamento, o acto impugnado está ferido de ilegalidade, por nele ocorrerem vícios de violação de lei;

3.ª Deste modo, o despacho conjunto *sub judice* viola frontalmente o estatuto remuneratório da função pública, que prevê em todos os seus diplomas que o reajustamento dos vencimentos e revisão do sistema retributivo produz efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989 e nunca a partir de 1 de Janeiro de 1990, como, aliás, prescreve o despacho recorrido;

4.ª Por outro lado, infringe os princípios gerais e constitucionais da igualdade e justiça, a que estão subordinados os órgãos e agentes administrativos no exercício das suas funções, pois todos os funcionários do Estado, quer tomados sobre o ponto de vista genérico quer em grupos especiais, designadamente as Forças Armadas e Militarizadas, quer ainda os funcionários do próprio Arsenal do Alfeite e, na prática, nas Oficinas Gerais de Material Aeronáutico, ambos, igualmente, estabelecimentos fabris das Forças Armadas, viram, todos, o reajustamento dos seus vencimentos e revisão do seu sistema retributivo a ter eficácia a partir de 1 de Outubro de 1989, acabando os recorrentes e todos os funcionários da FNC por serem manifestamente discriminados e injustiçados ao verem o despacho, que se lhes aplica, a produzir efeitos somente a partir de 1 de Janeiro de 1990, como, aliás, é de certo modo reconhecido pelos recorridos, nomeadamente a Secretária de Estado do Orçamento, no ponto 3.2 da sua resposta;

5.ª Finalmente, viola o despacho *sub judice* o n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, já que com o despacho conjunto de 5 de Fevereiro de 1990 todos os funcionários dos estabelecimentos fabris das Forças Armadas adquiriram o direito de terem os seus vencimentos reajustados e o seu sistema retributivo a produzir efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989, pelo que, ao produzir eficácia, somente, a partir de 1 de Janeiro de 1990, o despacho recorrido violou direitos legalmente adquiridos pelos recorrentes e demais trabalhadores da FNC.»

4 — Também apresentaram alegações as autoridades recorridas, por via da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, sustentando que se deve «considerar improcedente o presente pedido, por não provado», e por via do Secretário de Estado da Defesa Nacional e do Ministro do Emprego e da Segurança Social, limitando-se este, porém, a oferecer «o merecimento dos autos».

5 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «o presente recurso não merece provimento, não sofrendo o acto recorrido de qualquer dos arguidos vícios de lei».

6 — Por acórdão desta Secção de 25 de Fevereiro de 1993, foi ordenada a notificação das partes para «se pronunciarem, querendo, sobre a dita questão prévia» (a «questão prévia da ilegalidade da interposição do recurso contencioso, por não ser acto administrativo — o pressuposto processual relativo ao objecto desse recurso — o despacho conjunto ora impugnado, assumindo antes a caracterização de acto genérico ou acto normativo»).

7 — Pronunciaram-se então os recorrentes, sustentando que «deve ser considerada legal a interposição do presente recurso», porque «o despacho *sub judice* não é mais que um acto administrativo susceptível de recurso contencioso na abrangência pretendida pelo n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa».

8 — E pronunciaram-se também as autoridades recorridas, por via da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento e do Secretário de Estado da Defesa Nacional, entendendo ser pertinente a questão prévia.

9 — Em novo visto, o Ministério Público emitiu parecer no sentido de que «é ilegal a interposição do recurso, pelo que não se deve dele tomar conhecimento», por entender que «se deverá considerar que o referido despacho tem carácter de acto normativo».

10 — Vistos e revistos os actos, cumpre decidir.

E, com interesse para a decisão, podem alinhar-se estes dados:

10.1 — No *Diário da República*, 2.ª série, n.º 77, de 2 de Abril de 1990, foi publicada a tabela de vencimentos e salários do pessoal civil da FNC, em vigor desde 1 de Janeiro de 1989, nele se integrando todos os recorrentes, entre o pessoal das secções comerciais.

10.2 — No mesmo *Diário da República*, 2.ª série, de 5 de Fevereiro de 1990, fora publicado o «Despacho conjunto A-3/90-XI, datado de 23 de Janeiro de 1990, e assinado pelos Ministros da Defesa Nacional, das Finanças e do Emprego e da Segurança Social, atribuindo «um aumento generalizado de 12% e aos vencimentos do pessoal civil dos estabelecimentos fabris das Forças Armadas, com efeitos desde 1 de Outubro de 1989, e sem prejuízo de revisão do respectivo sistema retributivo, a proceder durante o ano de 1990».

10.3 — Com a data de 19 de Julho de 1990, o director da FNC elaborou uma proposta dirigida à Superintendência dos Serviços do Material, com o assunto: «Remunerações do pessoal da FNC. Elaboração de propostas».

10.4 — Com a data de 28 de Novembro de 1990, foi elaborada pela Direcção-Geral do Pessoal e Infra-Estruturas do Ministério da Defesa Nacional uma «notícia da reunião com os estabelecimentos fabris das Forças Armadas», sendo um dos pontos da ordem de trabalhos as «questões salariais da FNC».

10.5 — Com a data de 6 de Dezembro de 1990, foi elaborada pela mesma Direcção-Geral outra «notícia da reunião com os estabelecimentos fabris das Forças Armadas», sobre as mesmas questões salariais.

10.6 — Com a data de 19 de Dezembro de 1990, foi manuscrita uma carta assinada «pelo Ministério da Defesa Nacional» e «pelos estabelecimentos fabris das Forças Armadas», em que se regista o «acordo entre ambas as partes quanto à estrutura e os valores da tabela salarial», mas «subsistindo desacordo quanto à entrada em

vigor desta», e se dá «por encerrado o processo de audição sindical quanto à alteração das tabelas salariais do pessoal civil da FNC referentes ao ano de 1990».

10.7 — No *Diário da República*, 2.ª série, n.º 26, de 31 de Janeiro de 1991, foi publicado um despacho conjunto datado de 26 de Dezembro de 1990 e emanado dos Ministérios da Defesa Nacional, das Finanças e do Emprego e da Segurança Social, aprovando as «tabelas das remunerações base do pessoal civil da FNC» que «passam a ser as constantes dos anexos I e II ao presente despacho, que dele fazem parte integrante» (e no n.º 4 consta: «o presente despacho produz efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990»).

10.8 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos os documentos referenciados em 10.1, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5 e 10.6.

11 — O relato feito mostra que, após a publicação no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 77, de 2 de Abril de 1990, da tabela de vencimentos e salários do pessoal civil da FNC, com estatuto da empresa pública, à luz do Decreto-Lei n.º 25/75, de 24 de Janeiro (artigo 1.º), desencadeou-se nesse ano de 1990 um processo negocial, a nível desse estabelecimento, com intervenção das estruturas próprias do Ministério da Defesa Nacional e das organizações sindicais representativas do pessoal civil, que terminou com um «acordo entre ambas as partes quanto à estrutura e aos valores da tabela salarial», mas com um «desacordo quanto à entrada em vigor desta».

Desacordo que veio a reflectir-se no presente recurso contencioso, pois os recorrentes, impugnando aqui o despacho conjunto datado de 26 de Dezembro de 1990 e emitido ao abrigo do artigo 3.º do citado Decreto-Lei n.º 25/75, como ponto final daquele processo negocial, restringem a impugnação ao n.º 4 do despacho, que manda produzir os seus efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990, quando eles pretendem que sejam retrotraídos a 1 de Outubro de 1989.

Preliminarmente, porém, e com precedência ao conhecimento da impugnação contenciosa dos recorrentes, importa afrontar a *questão prévia* suscitada no acórdão interlocutório de 25 de Fevereiro de 1993 e sobre a qual se pronunciaram as partes em causa. Questão que tem a ver com a legalidade da interposição do recurso contencioso, com o acto administrativo que pode preencher o pressuposto processual relativo ao objecto desse recurso.

12 — Saber se o despacho conjunto em causa, na parte restrita ora impugnada, reveste ou não as características de acto administrativo recorável, é o *functum saliens* a resolver.

À *partida*, importa assentar que a credencial legislativa do identificado despacho conjunto está no artigo 3.º do citado Decreto-Lei n.º 25/75, que prevê aquela figura do despacho conjunto para a fixação das «remunerações e condições de trabalho do pessoal civil e as gratificações do pessoal militar dos estabelecimentos fabris da Armada». E foi a essa fixação, no tocante ao pessoal civil, para o ano de 1990, que se procedeu no despacho conjunto impugnado pelos recorrentes, só quanto à data da entrada em vigor da tabela salarial oportunamente acordada.

Nem sempre, porém, é fácil fazer a distinção, no quadro dos actos jurídicos praticados pela Administração, entre os actos normativos e os actos administrativos — caminho em que se posicionam as partes, confrontadas com a questão prévia —, nomeadamente em domínios como o dos actos administrativos colectivos, para usar a tipologia de Rogério Soares (para este autor, o acto administrativo colectivo

é um «acto administrativo individual cujo destinatário é constituído por uma totalidade de pessoas perfeitamente individualizáveis» — *Direito Administrativo*, 1978, p. 86). E parece mesmo que os recorrentes, na sua pronúncia sobre a questão prévia, pretendem assimilar o despacho conjunto que impugnam ao tal acto administrativo colectivo, na medida em que sustentam que ele «não é mais que um acto administrativo susceptível de recurso contencioso na abrangência pretendida pelo n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa».

As dificuldades, aliás, crescem quando, como hoje, é «cada vez mais questionado» que as notas de generalidade e abstracção «constituam características infungíveis do conceito de norma jurídica», como se expressa o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 157/88, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 171, de 26 de Julho de 1988.

Porém, há um ponto característico do conceito de acto administrativo — conceito finalístico, voltado para o recurso contencioso, com consagração constitucional, *tout court*, no artigo 268.º, n.º 4 — que de modo mais clarificado pode decidir a questão prévia.

Pois que o acto administrativo, naquela óptica finalística, é antes de tudo uma estatuição autoritária.

«Trata-se, portanto, de uma declaração dotada de supremacia, destinada a fixar para um particular o que é ou não direito, isto é, produz um efeito jurídico imediato» (na expressão de Rogério Soares, *loc. cit.*, p. 77, acrescentando ainda: «O que interessa é a ponderação de efeitos jurídicos imediatos . . .» — p. 79).

O que caracteriza o acto administrativo, como se pode ler no acórdão desta Secção de 5 de Fevereiro de 1989, recurso n.º 23 947, seguido pelo acórdão do tribunal pleno de 14 de Dezembro de 1989, recurso n.º 24 957, «é a individualização, no acto, do destinatário ou destinatários, ou, pelo menos, a indicação de circunstâncias individualizadoras, a par de uma definição concreta de situações» («são estas individualizações e concretizações que fazem que se esgote numa única aplicação» — acrescenta o mesmo aresto). O que, actualmente, encontra expressão no artigo 120.º do Código do Procedimento Administrativo, onde se define o acto administrativo com a nota de ponderação de «efeitos jurídicos numa situação individual e concreta».

Ora, no caso *sub judice*, é essa tal «ponderação de efeitos jurídicos imediatos» ou produção de «efeitos jurídicos numa situação individual e concreta» — o facto de se esgotar «numa única aplicação» — que se não demonstra com o despacho conjunto contenciosamente impugnado.

Efectivamente, e quanto à matéria questionada, ele limitou-se a marcar a produção dos seus efeitos «a partir de 1 de Janeiro de 1990», no que concerne ao reajustamento dos vencimentos e revisão do sistema retributivo do pessoal civil da FNC, o que significa que tais efeitos se não produziram imediatamente, quanto a esse reajustamento e a essa revisão, faltando as «individualizações e concretizações que fazem se esgote numa única aplicação», para utilizar a linguagem do citado acórdão de 14 de Dezembro de 1989.

Não passa, pois, de um acto contendo uma regra de conduta ou um critério de decisão para a Administração e, como tal, um acto normativo («onde, porém, um acto do poder público for mais do que isso e contiver uma regra de conduta para os particulares ou para a Administração, ou um critério de decisão para esta última

ou para o juiz, aí estaremos perante um «acto normativo» — lê-se no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 405/87, nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10.º vol., p. 64).

Se isto é assim, o despacho conjunto em causa não pode constituir o objecto de um recurso contencioso, faltando, pois, o respectivo pressuposto processual.

Com o que procede a invocada questão prévia da ilegalidade da interposição do recurso contencioso.

13 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, concordam em rejeitar o recurso contencioso.

Custas a cargo dos recorrentes, com a taxa de justiça e a procuradoria fixadas, respectivamente, em 12 000\$ e 8000\$.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Expropriação por utilidade pública. Extemporaneidade do recurso. Publicação. Notificação. Recurso. Prazo. Princípio da proporcionalidade. Direito à habitação. Direito de propriedade privada.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — Não obstante o disposto no n.º 3 do artigo 54.º da *Lei de Processo nos Tribunais Administrativos*, sendo necessário decidir, para efeitos da tempestividade do recurso, se o acto recorrido é nulo ou inexistente, tal decisão deve ser relegada para o momento da decisão do mérito.
- 2 — O acto declarativo de expropriação por utilidade pública deve ser publicado no jornal oficial.
- 3 — Ao estatuir a obrigatoriedade da notificação dos actos administrativos aos interessados, o n.º 3 do artigo 268.º da *Constituição da República Portuguesa*, na versão da 2.ª revisão constitucional, não pretendeu fazer operar, só através e a partir dela, a respectiva eficácia.
- 4 — Quando a lei impõe a publicação no jornal oficial, é a partir dela que deve contar-se o prazo para a interposição do recurso, em consonância com o n.º 1 do artigo 29.º da *Lei de Processo nos Tribunais Administrativos*, sendo os vícios arguidos ao acto determinantes de mera anulabilidade.

Recurso n.º 30 042, em que são recorrentes *Amélia Ascensão Ferreira César* e outros e recorridos o Governo Regional da Madeira e outro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Amélia Ascensão Ferreira César, Vasco Ferreira César, Matilde dos Anjos Ferreira, Conceição César, Carlos Ferreira César, Teresa Ferreira Moreira, Filomena Ferreira César, Maria Natália Gomes de Ferreira, Maria Leonor Ferreira Ferreira, César Francisco Ferreira Ferreira e Juan Manuel Ferreira Ferreira, identificados nos autos, vêm interpor recurso contencioso da resolução do Governo Regional da Madeira de 29 de Novembro de 1990, notificada em 29 de Agosto de 1991, que declarou a utilidade pública, com carácter de urgência, da expropriação do imóvel sito no Rancho, freguesia e concelho da Câmara de Lobos.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

1.^a A tempestividade do presente recurso é manifesta, pois

O prazo de interposição do recurso conta-se, desde a 2.^a revisão constitucional, a partir da notificação *ex vi* dos artigos 268.^o, n.º 3, da Constituição e 29.^o da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA);

A publicação do acto recorrido não permitia aos recorrentes aperceberem-se do sentido e conteúdo da decisão, de modo a impugná-la contenciosamente;

O acto recorrido enferma de nulidade invocável a todo o tempo;

A questão da extemporaneidade deveria ter sido obrigatoriamente conhecida após junção aos autos da última contestação, *ex vi* do artigo 54.^o, n.º 3, alínea *b*), da LPTA — cf. texto, n.ºs 1 e 2, e, resumidamente, n.º 3;

2.^a A autoridade recorrida era incompetente para declarar a utilidade pública do terreno, pois

A competência pertencia ao Ministro e a cujo departamento competia a apreciação final do processo, *ex vi* do artigo 10.^o do Decreto-Lei n.º 845/76;

O Decreto-Lei n.º 171/83 é organicamente inconstitucional por violação dos artigos 164.^o, alínea *b*), e 168.^o, n.º 1, alíneas *b*), *e*) e *l*), da Constituição da República Portuguesa — cf. texto, n.ºs 4 a 7 e, resumidamente, n.º 8;

3.^a O acto recorrido foi proferido sem estarem preenchidos os pressupostos legais enunciados no artigo 12.^o e sem que previamente estivesse certificada a capacidade financeira referida no artigo 16.^o e caucionada a importância provável da indemnização (artigo 17.^o, n.º 2) — cf. texto, n.ºs 9 e 11 e, resumidamente, n.ºs 10 e 12;

4.^a O carácter urgente atribuído à expropriação não era necessário, para além de não especificar e justificar os seus motivos — cf. texto, n.º 13 e, resumidamente, n.º 14;

5.^a O acto recorrido violou o princípio da proporcionalidade consagrado nos artigos 4.^o do Decreto-Lei n.º 845/76, 18.^o e 266.^o, n.º 2, da Constituição, e o direito de propriedade privada consagrado no artigo 62.^o, n.º 1, pelo que é nulo por natureza (*v. Freitas do Amaral, Direito Administrativo*, vol. III, p. 334) — cf. texto, n.ºs 15 a 20, e, resumidamente, n.º 21;

6.^a O acto recorrido não está suficientemente fundamentado, pelo que foram violados os artigos 268.^o, n.º 3, da Constituição, 14.^o, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 845/76 e 1.^o, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 — cf. texto, n.ºs 22 a 26 e, resumidamente, n.º 27.

Quer o Governo Regional da Madeira quer o Instituto da Habitação da Região Autónoma da Madeira apresentaram também alegações. Não obstante, não formularam conclusões, mas terminaram de igual modo, escrevendo: «[...] além de sempre proceder, mantendo-se o acto impugnado [...]»

O Ministério Público limitou-se, a por um «visto», «[...] atento o parecer do meu predecessor neste processo, a fls. 51-52».

Com efeito, na sua resposta ao recurso, a entidade recorrida havia levantado a questão prévia da intempestividade do recurso, porquanto, sendo as resoluções tendentes à declaração de utilidade pública com carácter de urgência imperativamente publicadas no *Diário da República*, por força do artigo 14.^o do Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro (Código das Expropriações) e o artigo 8.^o, alínea *c*), do Decreto Regional n.º 6/77/M, de 21 de Abril, impor, do mesmo passo, a sua publicação no *Jornal Oficial da Região* e tendo, efectivamente, a resolução recorrida sido publicada no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 28, de 2 de Fevereiro de 1991, e no *Jornal Oficial da Região*, de 11 de Dezembro de 1990, não obstante, o presente recurso apenas deu entrada no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra em 28 de Outubro de 1991, manifestamente fora do prazo, pois, considerando o disposto nos artigos 28.^o, n.º 1, alíneas *a*) ou *b*), e 29.^o, n.º 1, da LPTA.

Ouidos os recorrentes sobre tal questão, nos termos do n.º 1 do artigo 54.^o da LPTA, disseram, em resumo, que «o prazo da interposição do recurso contencioso conta-se a partir da data da notificação da resolução impugnada, pelo que é manifesta a tempestividade do presente recurso, *ex vi* dos artigos 28.^o, 29.^o, n.º 1, da LPTA e 268.^o, n.º 3, da Constituição».

Ouido também o Ministério Público, disse este, a fls. 51-52, que dever-se-ia rejeitar o recurso, por extemporâneo, nos termos da resposta da entidade recorrida.

O Instituto de Habitação da Região Autónoma da Madeira, interessado no presente recurso, também levantou a questão prévia da intempestividade do recurso, nos mesmos termos do Governo Regional.

O processo tem os vistos dos Ex.^{mos} Juízes-Adjuntos.

Cumprе decidir.

I — Matéria de facto provada:

A) Os recorrentes são proprietários do prédio rústico localizado no sítio do Rancho, freguesia e concelho da Câmara de Lobos, descrito na Conservatória do Registo Predial do Funchal sob o n.º 23 251, a fl. 64 v.º do livro B-63, e inscrito na matriz cadastral sob o n.º 12 da secção BE;

B) Em 30 de Agosto de 1988, os recorrentes apresentaram na secretaria da Câmara Municipal da Câmara de Lobos um pedido de viabilidade e condicionamentos daquele prédio;

C) Em 8 de Setembro de 1988, a Câmara Municipal da Câmara de Lobos levou ao conhecimento da primeira recorrente que, naquela data, foi enviado à Direcção Regional de Habitação, Urbanismo e Ambiente um exemplar do seu processo para urbanizar o prédio, a fim de ser emitido parecer por aqueles serviços (fl. 9);

D) Depois de vária troca de correspondência, de fl. 10 a fl. 25, que aqui se dá por reproduzida, aquela Câmara oficiou à primeira recorrente, em 27 de Maio de 1991, nos termos seguintes:

«Relativamente à carta de V. Ex.^a, registada sob o n.º 37 882, datada de 20 de Maio do ano em curso [...], informo que, tendo a mesma

sido presente à reunião ordinária desta Câmara Municipal, realizada no dia 23 daquele mês, mereceu a deliberação do teor seguinte:

Devolva-se o cheque e informe-se que a Câmara já informou o que devia em relação ao assunto.

Mais se informe que esta Câmara tem conhecimento de que o terreno em questão vai ser utilizado pelo Governo Regional para nele implantar edifícios destinados à habitação.»;

E) Com a data de 28 de Agosto de 1991, o Instituto de Habitação da Madeira oficiou à primeira recorrente e outros, nos termos de fls. 29 e 30, que aqui se dão por reproduzidos, onde se diz, além do mais, o seguinte:

«1 — Fica(m) V. Ex.^{a(s)} notificado(s), por este meio, e, para os devidos efeitos legais, de que:

a) Por resolução deste Governo Regional, tomada em reunião do seu Conselho de 29 de Novembro de 1990, foi declarada a utilidade pública, com carácter de urgência, da expropriação, e, simultaneamente, autorizado este Instituto a tomar posse administrativa do imóvel abrangido pela obra supramencionada;

b) A resolução referida no parágrafo anterior acha-se inserta no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 28, de 2 de Fevereiro de 1991;

c) [...];

d) [...];

e) [...]

2 — Estas notificações são feitas nos termos e para os fins do citado Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro [...], especificamente, dos artigos 20.º e título III, 10.º e título II, 66.º, n.º 1, alínea a), e 67.º, n.ºs 1 e 2, título V.

3 — Identificação do imóvel abrangido e a vistoriar: prédio rústico e suas benfeitorias, com a área global, no solo, de 36 199,50 m², localizado no sítio do Rancho, freguesia e concelho de Câmara de Lobos, confrontante do norte com João Ricardo Ferreira César Júnior, do sul com o Salgado, do leste com a ribeira da Caldeira e do oeste com a Vereda, inscrito na matriz cadastral sob o artigo 12, secção BE, descrito na Conservatória do Registo Predial da Comarca do Funchal sob o n.º 23 251, a fl. 64 v.º do livro B-63, da actual detenção e posse de Matilde Ferreira César e outros.»;

F) A resolução do Governo Regional da Madeira, de 29 de Novembro de 1990, com o n.º 10/91 (2.^a série), foi publicada no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 28, de 2 de Fevereiro de 1991 (fl. 41), e no *Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira*, de 11 de Dezembro de 1990 (fl. 42);

G) O presente recurso contencioso deu entrada no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra em 28 de Outubro de 1991 e neste Supremo Tribunal Administrativo em 29 seguinte.

II — O direito:

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, são, pela ordem do artigo 57.º da LPTA e § 4.º do artigo 57.º do Regulamento deste Supremo Tribunal Administrativo, as seguintes:

1) Se o recurso é tempestivo;

2) Se a entidade recorrida é incompetente;

3) Se o acto recorrido violou os artigos 12.º, 16.º e 17.º, n.º 2, do Código das Expropriações;

4) Se o acto recorrido padece de vício de forma por falta de fundamentação.

Já vimos que a entidade recorrida, Governo Regional da Madeira, e o interessado, Instituto da Habitação da Madeira, acompanhados pelo Ministério Público neste Supremo Tribunal Administrativo, defenderam que o recurso deve ser rejeitado por extemporaneidade na respectiva interposição, tanto quanto decorreram os prazos do artigo 28.º da LPTA, contados da publicação, seja no *Diário da República*, seja no *Jornal Oficial da Madeira*, da deliberação impugnada.

Argumentam os recorrentes que assim não é, sendo, ao contrário, o recurso perfeitamente tempestivo, na base das seguintes considerações:

O prazo do recurso deve antes contar-se a partir da notificação da deliberação recorrida, e não da respectiva publicação;

A publicação, aliás, não permitia perceber o sentido e conteúdo da decisão;

A deliberação impugnada é nula;

A extemporaneidade devia ser obrigatoriamente conhecida após a última contestação, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 54.º da LPTA;

É verdade que, nos termos do n.º 1 do artigo 54.º da LPTA, «quando o Ministério Público ou algum recorrido suscite questão que obste ao conhecimento do objecto do recurso, é ouvido o recorrente e, depois, o Ministério Público, se a não tiver suscitado».

E, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, «os actos necessários à decisão das questões suscitadas nos termos dos números anteriores têm lugar:

a) Após a conclusão inicial do processo ao juiz ou ao relator;

b) Após a apresentação da última contestação ou do decurso do respectivo prazo;

c) Após o parecer final do Ministério Público.

Visa-se com tal articulado, nos termos das duas disposições citadas, garantir o contraditório de todas as partes intervenientes no processo (cf. Artur Maurício, Dimas Lacerda e Simões Redinha, in *Contencioso Administrativo*, 2.^a ed., p. 168). E, assim, para atingir tal desiderato, a lei disciplina «as fases processuais em que devem ser conhecidas as questões que obstem ao conhecimento do objecto do recurso» (*idem*). Porém, é bem de ver, quando a decisão de tais questões se prende com a decisão do fundo ou mérito do recurso, obviamente que não podem ser decididas em tais fases, tanto quanto só procederão, ou não, face ao juízo que se faça sobre vício ou vícios que porventura iniquem o acto recorrido.

Como se diz no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 23 de Junho de 1992 (recurso n.º 27 953), «sendo necessário decidir, no recurso, em sede de fundo, se o acto recorrido é inexistente ou nulo, a decisão sobre a tempestividade deve ser relegada para o momento dessa decisão de fundo».

Tal acórdão responde claramente ao infundado da argumentação dos recorrentes no tocante à pretensa objectoriedade da decisão prévia sobre a questão da extemporaneidade levantada pelos recorridos e pelo Ministério Público.

É que, sendo a nulidade um vício de tal modo grave que afecte o acto na sua maior essencialidade, produtora de efeitos jurídicos, não só o decurso do tempo não o soma, como também é cognoscível a demanda de quem quer e em qualquer instância.

Sendo assim, e porque os recorrentes arguem a deliberação contenciosamente impugnada, além do mais, de tal vício, obviamente

que, sendo arguível a todo o tempo, jamais poderia considerar-se o recurso intempestivo. Razão por que só com o conhecimento do mérito de tal vício se poderá decidir da efectiva tempestividade do recurso, sendo positiva a resposta se ele proceder, e negativa, no caso contrário.

Mas, sendo assim, também improcede a correspondente argumentação dos recorrentes.

Nos termos do artigo 28.º, n.º 1, da LPTA, «os recursos contenciosos de actos *anuláveis* são interpostos nos seguintes prazos [...]»:

a) Dois meses, se o recorrente residir no continente ou nas regiões autónomas;

b) Quatro meses, se o recorrente residir no território de Macau ou no estrangeiro;

c) [...];

d) [...].

De acordo com o artigo 29.º, seguinte, «o prazo para a interposição do recurso de acto expresso conta-se da respectiva notificação ou publicação, quando esta seja imposta por lei».

Ora, quer nos termos do artigo 44.º do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 154/83, de 12 de Abril, quer nos do Decreto n.º 13/91, de 5 de Junho (artigo 50.º, n.º 2), o acto declarativo de expropriação por utilidade pública deve ser obrigatoriamente publicado, seja no *Diário da República*, seja no *Jornal Oficial da Região* — cf. ainda o artigo 8.º, alínea d), do Decreto Regional n.º 6/77/M, de 21 de Abril.

Neste sentido, podem ler-se, entre muitos, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Outubro de 1989 (recurso n.º 18 237), de 8 de Novembro de 1988 (recurso n.º 25 235) e de 25 de Setembro de 1990 (recurso n.º 26 708).

Assim, dado que a deliberação impugnada foi publicada no *Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira* em 11 de Dezembro de 1990 e no *Diário da República* em 2 de Fevereiro de 1991 e dado que o presente recurso só deu entrada num Tribunal Administrativo em 28 de Outubro de 1991, a esta luz sempre ele seria extemporâneo porque, em qualquer dos casos, foi ultrapassado o maior dos prazos citados — quatro meses — mesmo a contar da publicação mais recente.

Porém, dizem os recorrentes que não é assim, porquanto, a partir da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, foi introduzida uma alteração profunda no n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, traduzida na obrigatoriedade da notificação dos actos administrativos, e eles só foram notificados da resolução recorrida em 29 de Agosto de 1991.

Na verdade, tal articulado constitucional estatuiu, na 1.ª revisão: «Os actos administrativos de eficácia externa estão sujeitos a notificação aos interessados, quando não tenham que ser oficialmente publicados [...]»

E agora, depois da 2.ª revisão, estatui: «Os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei.»

Tal 2.ª revisão parece dar corpo à profecia referida no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 8 de Novembro de 1988 (recurso n.º 25 235) onde, a certo ponto, se lê: «É certo que não se devem minimizar as vantagens que adviriam, para boa defesa dos

direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, de um regime jurídico diverso que tornasse dependente da notificação pessoal dos destinatários directos, ainda quando tivesse havido publicação imposta por lei, a oponibilidade de quaisquer actos administrativos susceptíveis de lesar a esfera jurídica das pessoas.»

Não obstante, ao estatuir a obrigatoriedade da notificação dos actos administrativos aos interessados, o legislador constitucional não pretendeu fazer operar, só através e a partir dela, a respectiva eficácia. Veja-se, a propósito, logo o artigo 122.º da própria Constituição da República Portuguesa, onde faz relevar a ineficácia jurídica dos actos referidos no n.º 1, se lhes faltar a publicidade no *Diário da República*, ou de qualquer acto de conteúdo genérico dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e remete para a lei as formas de publicidade dos demais actos e as consequências da sua falta, no n.º 3.

Ora a lei, já vimos, no caso de expropriação por utilidade pública, exige a sua publicação no jornal oficial. Só pois com esta, independentemente da sua notificação aos interessados, desejável e hoje obrigatória, se preenche a sua exigência de forma e o acto administrativo fica perfeitamente apto a produzir os seus efeitos. E é também a lei, agora a LPTA, que, no artigo 29.º, n.º 1, manda contar o prazo do recurso a partir da publicação quando esta seja, como é no caso, imposta por tal diploma.

Aliás, é no mesmo sentido, embora ainda não aplicável ao caso em análise, o artigo 132.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, onde se estatui que «os actos que constituam deveres ou encargos para os particulares e não estejam sujeitos a publicação começam a produzir efeitos a partir da sua notificação aos interessados, ou de outra forma de conhecimento oficial pelos mesmos, ou do começo de execução do acto» [italico nosso].

No mesmo sentido, ainda, pode ler-se M. Caetano, *Manual*, II, 9.ª ed., p. 1346: «Se a lei mandar contar o prazo a partir da publicação ou da notificação e não houver preceito expresso a ordenar obrigatoriamente a publicação de determinado acto, é também jurisprudência assente que, na hipótese de o acto ter sido publicado e notificado, se atenda à notificação e não à publicação.»

Porém, no caso *sub judice*, a lei impõe a publicação das expropriações no jornal oficial. A partir dela se deve, pois, contar o prazo para a interposição do recurso, em consonância com o n.º 1 do artigo 29.º da LPTA.

E, assim, como vimos, o presente recurso é extemporâneo.

Aliás, acrescenta-se que a notificação a que os recorrentes se reportam, constante de fls. 29 e 30 dos autos, é muito clara no sentido que é feita «nos termos e para os fins do [...] Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro [...], especificamente dos artigos 20.º, o título III, artigo 10.º e título II, artigo 66.º, n.º 1, alínea a), e artigo 67.º, n.ºs 1 e 2, do título V».

Ora o primeiro articulado citado refere-se à tomada de posse administrativa, o segundo é irrelevante para análise e os terceiro e quarto reportam-se à nomeação de árbitros e ao direito de assistir à vistoria *ad perpetuam rei memoriam*. Assim, nada tem com o recurso presente que é interposto da resolução que declarou a utilidade pública, com carácter de urgência, do imóvel dos recorrentes.

Neste sentido, além do acórdão citado de 8 de Novembro de 1988, o de 17 de Outubro de 1989, no recurso n.º 18 237.

Improcede, assim, também este argumento dos recorrentes quando defendem a tempestividade do recurso a contar da sua notificação.

Contudo, acrescentam ainda que a publicação não permitia perceber o sentido e conteúdo da decisão, pelo que não podia ter-se por eficaz, razão mais uma para se contar o prazo do recurso da notificação.

Dispõe o artigo 13.º do Código das Expropriações:

«1 — No acto de declaração de utilidade pública devem os prédios sujeitos a expropriação ser, na medida do possível, identificados com os elementos constantes da descrição predial e inscrição matricial, os direitos e ónus que sobre eles incidam e os nomes dos respectivos titulares.

2 — Quando não seja possível dar imediato cumprimento ao disposto no número anterior e se trate de expropriação urgente, será apresentada numa planta, indicando o terreno necessário para a realização da obra que dá causa à expropriação.

3 — [...]

4 — [...]

Insurgem-se os recorrentes que, do n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 845/76, resulta «a existência de um grau de exigibilidade que permita, no mínimo, o conhecimento, através da planta, da área sujeita a expropriação» e, da planta publicada no *Diário da República*, tal mínimo de exigibilidade não foi conseguido, «pelo que é o próprio objecto da expropriação que se torna inteligível».

Vejam os:

Como se diz no acórdão deste Tribunal de 25 de Setembro de 1990 (recurso n.º 26 708), «o citado artigo 13.º significa a consagração legada do princípio da titularidade aparente no acto de expropriação por utilidade pública, pois só, ‘na medida do possível’ — expressão do texto —, são os prédios sujeitos a expropriação identificados com os elementos constantes da descrição predial e inscrição matricial».

O que importa é que o prédio em causa, com toda a precisão, seja identificado e, por isso, o mesmo preceito legal refere-se à apresentação de uma planta».

Ora, no caso concreto, além de se indicar a destinação da expropriação, referem-se ainda as confrontações do prédio com terrenos particulares (aos restantes são a ribeira da Caldeira e a Vereda), as respectivas áreas destas, o autor do acto expropriativo e a entidade requerente.

Sendo assim, tem que ter-se o prédio expropriado por identificado face ao n.º 2 do artigo 13.º, tanto quanto balizado no respectivo espaço e área correspondente, satisfaz a exigência daquela norma quanto à «necessidade da aceleração do processo expropriativo, sem prejuízo da ulterior identificação concreta dos prédios e dos seus proprietários [...]» [acórdão de 19 de Janeiro de 1989 (recurso n.º 22 383), in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 383, p. 336].

Improcede, pois, também esta parte da alegação dos recorrentes.

Resta, pois, no tocante à averiguação da tempestividade do presente recurso, indagar se o acto impugnado é nulo por violar o princípio da proporcionalidade consagrado nos artigos 4.º do Decreto-Lei n.º 845/76, 18.º e 266.º, n.º 2, da Constituição e o direito de propriedade consagrado no artigo 62.º, n.º 1, desta última.

Segundo os recorrentes, tal princípio, a que, nos termos do n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, estão obri-

gados a respeitar, os órgãos e agentes administrativos, foi violado por uma tríplice forma: pelo dever que impende sobre a Administração «de realizar um balanço entre os custos e os benefícios de utilidade pública» para realizar um equilíbrio entre o interesse público e os respectivos inconvenientes; pela inadequação ou prosseguir os fins visados pela lei e pelo princípio da necessidade, isto é, que a expropriação seja condição *sine qua non* dos fins legais.

Tal violação deu-se, na visão dos recorrentes, porquanto o acto recorrido não era necessário para visar o fim público postulado, pois a habitação a custos controlados podia ter sido levada a efeito em terrenos da Câmara Municipal de Câmara de Lobos ou do próprio Governo Regional, ao mesmo tempo que não levou a efeito o referido equilíbrio entre benefícios e antes da expropriação, sendo mais onerosa, tanto quanto numa ilha voltada essencialmente para o terreno, «o valor dos terrenos aptos a esse fim é claramente superior aos demais» e, finalmente, porque a protecção constitucional dos direitos sociais é substancialmente mais fraca do que a devida ao direito de propriedade, que é um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias [...]

Vejam os:

Nos termos do artigo 4.º do Código das Expropriações, «a expropriação será limitada ao necessário para a realização do seu fim, podendo, todavia, atender-se a exigências futuras quando previsíveis».

Como se escreveu no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 6 de Outubro de 1992 (recurso n.º 26 345), «tal norma, programática do princípio da proporcionalidade da medida ablatória da esfera jurídica privada dos cidadãos em relação aos fins públicos visados na lei que a sanciona, impõe que «a Administração, mesmo que disponha de discricionariedade para escolher a medida a tomar, deve optar por aquela que menos lese a esfera jurídica dos destinatários dos seus actos, só sendo admitido o sacrifício total de um direito ou interesse quando o seu sacrifício parcial não permita — ou não permita de igual modo — a satisfação do interesse público — Cf. Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 102/85, de 10 de Outubro de 1985, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 354, p. 145, e acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 19 de Novembro de 1989 (recurso n.º 22 383), na mesma publicação, n.º 383, p. 336. Isto significa, como também aqui se diz, que a medida do comportamento discricionário há-de ser sempre adequada ao fim público visado pela norma, pelo que os actos administrativos excessivos ou manifestamente desproporcionados serão ilegais.

Assim, só é legítimo expropriar por utilidade pública quando a expropriação for *necessária* para atingir tal desiderato, isto é, quando este não possa alcançar-se por meio menos gravoso e, expropriando, deve causar-se o menor dano ao particular expropriado».

Ou, como diz naquele citado parecer, «nesta avaliação da presença, no caso concreto, de uma causa de interesse público, deve a Administração inspirar-se em critérios de ciência da administração, verificando se, em face das circunstâncias concretas, de casos e de interesse público que se pretende realizar, é oportuno e justificável recorrer à expropriação» tal actividade, mormente fixada no recurso e conceitos de discricionariedade dita técnica ou de conceitos vagos (utilidade pública, interesse público, bem comum) não é porém, mesmo quando assim, incontrolável, em absoluto, pelos tribunais administrativos.

«Na verdade, a Administração, no exercício dessa actividade discricionária, está vinculada a princípios jurídicos fundamentais, tais como a proporcionalidade, a imparcialidade, a igualdade, a justiça e a coerência, e não pode agir arbitrariamente supondo um fim subjectivo ao fim legal.»

Postas estas considerações de ordem teórica, vejamos o caso concreto.

Dizem, pois, os recorrentes violado tal princípio da proporcionalidade, alegando, para o justificar, o que atrás se referiu. Quanto à primeira sua asserção, isto é, que o empreendimento habitacional para cuja construção lhe expropriou o imóvel podia ser levado a efeito em terreno da própria Câmara ou do Governo, não tem qualquer consistência.

É verdade que no documento de fl. 13 se diz no ponto 2.º: «Acontece mesmo que, na altura da pesquisa de terrenos para lançamento dos 240 fogos, os serviços da Direcção Regional de Habitação, Urbanismo e Ambiente aconselharam uma área nesta zona que se localizava entre este terreno e a área urbana da vila.»

Porém, não se vê como desta transcrição partem os recorrentes para a conclusão que foi violado o princípio da proporcionalidade, tanto quanto seria «manifesto que a solução alcançada pelo acto recorrido não traduz a escolha do meio menos oneroso para os interesses dos ora recorrentes, não traduz a escolha da [...] via técnica e juridicamente idónea para chegar à situação final» (cf. Barbosa de Melo, *Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, 1987, p. 81).

Desde logo, não se alcança que a área da zona a que os serviços da Secretaria Regional do Equipamento Social da Região Autónoma da Madeira se referem naquele documento pertença à Câmara de Lobos ou ao Governo Regional.

Depois, que a construção em tal área fosse menos onerosa. Finalmente, considerando o princípio da presunção da legalidade do acto administrativo, incluindo nele o da veracidade dos respectivos pressupostos, não logram os recorrentes abalar tal adequação do acto expropriativo, sendo ainda certo que, como se diz no último acórdão citado, «o facto de o empreendimento poder ser concretizado em terreno da Câmara não significa, de imediato, qualquer violação do princípio da proporcionalidade; pelo contrário, pode ser essa solução inconveniente, do referido ponto de vista, sacrificando interesses públicos mais relevantes que os do proprietário privado».

Não se mostra por aqui violado tal princípio da proporcionalidade.

Acrescentam os recorrentes, porém, como se disse, que a solução acolhida é, de facto, mais onerosa, porquanto o terreno expropriado é apto ao turismo, logo mais caro que qualquer outro não apto a tal fim.

Tal afirmação assim, em abstracto, não pode proceder.

Dando mesmo de barato que tal asserção é verdadeira, como princípio, havia que demonstrar, e os recorrentes não o fizeram, não só os respectivos pressupostos, como ainda os de eventual solução alternativa que, concretamente, justificasse a hipotética maior onerosidade da encontrada. Além de que não é de desprezar a afirmação dos recorridos consistente na natureza rústica do terreno expropriado.

Finalmente, alegam os recorrentes que foi valorizado, não o devendo ser, o direito à habitação sobre o direito de propriedade privada.

Não entrando mesmo na discussão sobre a primazia de tais direitos, basta responder, para improceder a tese dos recorrentes, que tal prevalência, a existir, só é de considerar em caso de conflito entre ambos.

Ora, se é o próprio n.º 2 do artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa que permite a expropriação por utilidade pública «com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização», como restrição ao direito à propriedade privada previsto no n.º 1, tem de admitir-se que o próprio legislador constitucional ponderou tais casos legais de conflitualidade, dando, pois, prevalência a outros direitos que não àquele.

Sendo assim, o conflito desenhado pelos recorrentes está resolvido pelo próprio Código das Expropriações e pelo acto impugnado. Donde, se subsistiu, não será tanto pela discussão teórica da valia dos dois direitos, mas das eventuais lesões concretas do fim legal ou dos pressupostos da lei expropriativa.

Ora, nesta sede, nada aduzem os recorrentes, razão por que o Tribunal está impedido de as conhecer, à excepção do princípio da proporcionalidade, dito violado, mas a que já se respondeu no sentido negativo.

Assim, porque não foi violado tal princípio, não tem interesse sequer discutir as consequências de uma hipotética violação, nomeadamente se redundam na nulidade do acto viciado.

Mas, sendo assim, também, porque improcede toda a primeira conclusão das alegações dos recorrentes, mantém-se que o presente recurso foi interposto para além do prazo em que o deveria ser, já que outros vícios ou argumentos não são trazidos nem são de conhecimento oficioso, que obstem à extemporaneidade.

Nestes termos, se decide rejeitar o presente recurso contencioso, por extemporaneidade na respectiva interposição.

Custas pelos recorrentes, com 40 000\$ de taxa de justiça e 20 000\$ de procuradoria, solidariamente.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Recurso n.º 30 101, em que são recorrente Clotilde Lucinda Alves e recorrida a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. José da Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Por despacho do relator, de 12 de Junho de 1992, foi designado prazo para alegações.

A recorrente Clotilde Lucinda Alves deixou esgotar o prazo legal sem as produzir, o que levou a autoridade recorrida, Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, a requerer que o recurso fosse julgado deserto.

No mesmo sentido se pronunciou o digno magistrado do Ministério Público.

Por despacho do relator, de 22 de Outubro de 1992, foi o recurso julgado deserto e, como tal, extinto, por falta de alegações da recorrente e de harmonia com o disposto nos artigos 67.º, § único, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e 292.º, n.º 1, 690.º, n.º 2, e 287.º, alínea c), do Código de Processo Civil.

Por requerimento entrado em 3 de Novembro de 1992, o Dr. Manuel Martins dos Reis, advogado, na qualidade de colega do Ex.º Mandatário da recorrente, Dr. Henrique de Almeida Coelho, e a pedido da família, veio dar conhecimento em juízo de que este tinha, em 24 de Abril anterior, sofrido um acidente de viação de que lhe resultaram ferimentos graves, que levaram ao seu internamento prolongado no Hospital de Santa Maria e o obrigaram a tratamentos do foro psiquiátrico, a que na altura se encontrava sujeito, impossibilitando mesmo o seu estado um contacto pessoal.

Notificada pessoalmente a recorrente para se pronunciar sobre o requerido, notificação essa determinada por despacho do relator, de 11 de Novembro de 1992, veio ela, em 25 seguinte, notificada que foi, em 18, invocar a falta de conhecimento atempado do sucedido ao seu mandatário e alegar justo impedimento, com esse fundamento requerendo lhe fosse facultada agora a produção de alegações.

Em 26 desse mês juntou procuração a novo mandatário, a Dr.ª Carminda Caria.

Com a invocação de justo impedimento, apresentou atestado médico de 11 de Novembro de 1992, segundo o qual «o Sr. Dr. Henrique de Almeida Coelho [...] sofreu grave politraumatismo, consequente de desastre de viação, em 24 de Abril de 1992, em virtude do que tem permanecido doente e incapacitado para trabalhar desde aquela data, situação que persiste presentemente, dado sofrer ainda sequelas psíquicas e neurológicas decorrentes do acidente. É de prever que no próximo mês não reúna condições para retomar a sua actividade profissional.»

A autoridade recorrida veio pronunciar-se no sentido de que «os factos alegados não são de forma alguma prova cabal e bastante para sustentar e justificar o justo impedimento, pelo que e em consequência deverá o requerido ser indeferido com as legais consequências».

O digno magistrado do Ministério Público emitiu o parecer seguinte: «Em face da declaração constante de fl. 230, parece-me que será de considerar elidida a presunção de notificação para alegações a que respeita o talão de registo de fl. 216 v.º (presunção a que alude o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro).

Assim, afigura-se-nos ser de anular todos os actos que dependam absolutamente da omissão dessa notificação — artigo 201.º do Código de Processo Civil.

Tendo entretanto sido revogado o mandato tocante ao Ex.º Sr. Dr. Almeida Coelho e tendo sido constituída nova mandatária, parece-me ser de notificar agora essa última para apresentar as alegações.»

A recorrente deu a sua concordância a esta tese.

Em sentido oposto se manifestou a autoridade recorrida.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Há que conhecer prioritariamente da arguição de nulidade, visto que, a proceder, desaparece o próprio fundamento de alegação do justo impedimento.

Vejamos então.

Não sofre dúvidas que o então mandatário da recorrente, Dr. Henrique Almeida Coelho, sofreu em 24 de Abril de 1992 grave acidente de viação que lhe provocou lesões de tal modo graves que totalmente o incapacitaram para o exercício da profissão.

Essa incapacidade subsistia em 11 de Novembro de 1992, data do atestado médico junto, pelo que em 12 de Junho desse ano, quando o relator fixou prazo para alegações e se efectuou a correspondente expedição de carta registada para notificação, o referido mandatário dela não pôde tomar conhecimento, impossibilitado, como estava, de qualquer contacto.

Ora o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro, contém uma dupla presunção:

a) Uma primeira, de que a notificação se efectivou;

b) Uma outra, de que ela teve lugar no terceiro dia posterior ao do registo.

Demonstrado que o notificando estava impossibilitado de receber qualquer comunicação, ilidida fica a primeira dessas presunções e sem base alguma a segunda.

Daqui decorre que tem de haver-se como não realizada a notificação do despacho que mandara alegar.

Foi deste modo omitido um acto essencial, de tal modo que essa omissão produz nulidade dos actos posteriores dele dependentes, nos termos do artigo 201.º do Código de Processo Civil, na medida em que, tendo originado o despacho que julgou deserto o recurso e como tal extinto, necessariamente se tem de haver como influindo na decisão da causa.

O digno magistrado do Ministério Público dispõe de legitimidade para arguir a nulidade, nos termos do artigo 27.º, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

E a arguição está em tempo por ter tido lugar na primeira vista do processo que o digno magistrado referido teve após conhecimento nos autos do sucedido — n.º 1 do artigo 205.º daquele Código.

Pelo exposto, julgam procedente a arguição, têm como prejudicado o conhecimento da alegação de justo impedimento, anulam o despacho do relator que julgou deserto e, como tal, extinto o recurso contencioso, e designam novo prazo para alegações, com notificação da recorrente na pessoa da sua nova mandatária e da autoridade recorrida para as produzir.

Não são devidas custas.

lisboa, 8 de Junho de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Recursos contenciosos. Legitimidade dos recorridos. Rejeição do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Na petição de recurso, deve o recorrente definir a relação jurídico-administrativa que submete à apreciação dos tribunais administrativos, indicando, claramente, os respectivos sujeitos, o seu objecto, a causa de pedir e o pedido.*
- 2 — *Assim, quanto aos sujeitos, além de indicar a sua identidade e residência, bem como as dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar, deve o recorrente identificar o autor do acto recorrido, ou seja, o órgão da Administração Pública que o tiver praticado.*
- 3 — *É no autor do acto administrativo recorrido que se radica a legitimidade passiva nos recursos contenciosos de anulação.*
- 4 — *Tendo, pois, sido indicada, na petição do recurso, como autoridade recorrida, uma entidade que não foi a autora do acto impugnado, configurada está uma situação de ilegitimidade passiva, a determinar, nos termos do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, a rejeição do recurso.*

Recurso n.º 30 410, em que são recorrente Maria de Fátima de Sousa Ferreira Coelho e recorridos o Presidente da Assembleia da República e Ana Joaquina de Almeida Lopes Mira. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. José Vicente de Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria de Fátima de Sousa Ferreira Coelho, solteira, residente na Rua de Afonso de Albuquerque, 13, 1.º, São João da Talha, Sacavém, interpôs o presente recurso contencioso visando a anulação do despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República que anulou a lista inicial de classificação final do concurso externo de ingresso para o preenchimento de duas vagas da carreira de técnico auxiliar de documentação, secretariado e informação de 2.ª classe do quadro de pessoal da Assembleia da República, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 276, de 29 de Novembro de 1990.

Fundamentou o recurso em «erro sobre os pressupostos de facto».

Na sua resposta, a autoridade recorrida começou por suscitar a questão da «deficiente identificação do acto recorrido», dizendo o seguinte:

A recorrente declara, na petição, vir interpor recurso do despacho presidencial que anulou a lista inicial de classificação final e parece vir a identificar esse acto com o despacho de revogação do despacho que homologara a primeira lista, datado, aquele, de 22 de Novembro de 1991;

Parece ter havido confusão com o despacho presidencial de 15 de Novembro de 1991, o qual, concordando com uma informação prestada pela Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros, negou provimento a um recurso dito hierárquico do despacho de anulação da sua nomeação;

Por outro lado, não existe qualquer despacho presidencial a anular a lista inicial de classificação final do concurso.

Convidada a pronunciar-se sobre a aludida questão prévia, a recorrente nada disse.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público, ouvido sobre a mesma questão, pronunciou-se nos seguintes termos:

«Em nosso entender, a recorrente identifica inequivocamente, na petição, como acto recorrido o despacho de 22 de Novembro de 1991 que revogou o despacho que homologara a lista de classificação final do concurso em causa, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 284, de 10 de Dezembro de 1992, nos termos do aviso CON/PES/19/90, conforme documento n.º 2 junto a fl. 7.

A recorrente identificou como seu autor o Presidente da Assembleia da República que, por despacho de 30 de Outubro de 1990, abriu o mencionado concurso (cf. documento n.º 1, junto a fl. 5).

Todavia, da resposta daquela autoridade e do processo instrutor junto (cf. documento n.º 10 e ofício n.º 30/92, de 18 de Maio de 1992) constata-se que o seu autor é o secretário-geral da Assembleia da República e não o seu Presidente.

Afigura-se-nos, porém, que a errada identificação do autor do acto recorrido se ficou a dever a erro desculpável da recorrente, tendo em conta a insuficiência dos termos da respectiva publicação no que concerne à autoria do acto, não resultando deles, para um destinatário normal, com suficiente clareza, a correcta identificação do respectivo autor.»

Promoveu, portanto, o mesmo Ex.º Magistrado que se dirigisse à recorrente o convite a que alude o artigo 40.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, o que foi feito, através do despacho do relator exarado a fl. 30.

Em resposta, a recorrente veio dizer, a fl. 31, que «o autor do acto recorrido é o Ex.º Sr. Presidente da Assembleia da República».

Continuados os autos com vista ao Ex.º Magistrado do Ministério Público, por ele foi emitido, a fl. 32, o seguinte parecer:

«Em meu entender, a recorrente não deu integral e correcta satisfação ao duto despacho de fl. 30, termos em que, na sequência da promoção de fl. 28 v.º a fl. 29 v.º, deverá rejeitar-se o recurso por ilegitimidade passiva.»

Notificada para dizer o que se lhe oferecesse sobre a questão suscitada pelo Ministério Público, no seu transcrito parecer, a recorrente veio dizer, a fl. 34, e seguinte:

«O acto recorrido é o despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República que anulou o despacho que homologou a lista de classificação final, proferido em 22 de Novembro de 1991 e apenas publicado em 10 de Dezembro de 1991.

Face ao exposto, inexistente ilegitimidade passiva, conforme sugerido pelo mui digno magistrado do Ministério Público.»

Na sua contestação, junta a fls. 38-43, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, a recorrida particular Ana Joaquina de Almeida Lopes Mira levanta, por sua vez, além do mais, a mesma questão da errada identificação do autor do acto recorrido, dizendo, em suma, que, «como resulta dos factos descritos no artigo 1.º da contestação, o despacho recorrido não é do Presidente da Assembleia da República, mas do secretário-geral», pelo que «a entidade recorrida no presente recurso é, pois, parte ilegítima».

A recorrente, notificada para dizer o que se lhe oferecesse sobre as questões prévias suscitadas pela recorrida particular, na sua contestação, não se pronunciou.

Ao ter vista do processo, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público renovou a sua posição já assumida nos autos.

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir a aludida questão prévia.

Na petição de recurso, deve o recorrente definir a relação jurídico-administrativa que submete à apreciação dos tribunais administrativos, indicando, claramente, os respectivos sujeitos, o seu objecto, a causa de pedir e o pedido (cf. artigo 36.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos).

Assim, quanto aos sujeitos, além de indicar a sua identidade e residência, bem como as dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar, requerendo a sua citação, deve o recorrente identificar o autor do acto recorrido, ou seja, o órgão da Administração Pública que o tiver praticado.

E assim é, obviamente, porque, dirigindo-se a pretensão da tutela jurisdicional administrativa, em princípio, à anulação de um determinado acto praticado por uma autoridade administrativa, no uso de poderes públicos, é a esta que o recorrente deve opor-se em tribunal, pois é a ela que caberá vir ao processo dizer o que se lhe oferecer e, designadamente, se assim o entender, sustentar a legalidade do acto que praticou.

Isto, aliás, é, hoje, tão evidente que o n.º 2 do artigo 26.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos até obriga a que a resposta ao recurso seja assinada pelo próprio autor do acto recorrido ou por quem haja sucedido na respectiva competência.

É, pois, no autor do acto administrativo recorrido que se radica a legitimidade passiva nos recursos contenciosos de anulação.

«A indicação, como autoridade recorrida, de outrem, que não o autor do acto impugnado contenciosamente, importa a ilegitimidade passiva, que obsta ao conhecimento do objecto do recurso, que, por isso, deverá ser rejeitado, nos termos do disposto no § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo» [cf. acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 31 de Janeiro de 1989 (recurso n.º 26 256) e, no mesmo sentido, os acórdãos de 26 de Abril de 1989 (recurso n.º 22 353) e de 16 de Abril de 1991 (recurso n.º 14 501), este último publicado in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 374, p. 145, que se indicam como expressão da jurisdição pacífica deste Supremo Tribunal sobre o assunto].

Dito isto, vejamos:

Na petição do presente recurso, a recorrente atribui a autoria do despacho recorrido ao Presidente da Assembleia da República.

Porém, como vimos, logo a autoridade recorrida, secundada pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, e, depois, a recorrida particular vieram suscitar a questão de que o autor do acto recorrido estava erradamente identificado, porquanto, como alegaram, o seu autor não era o Presidente da Assembleia da República, como indicava a recorrente, mas, sim, o secretário-geral da mesma Assembleia.

A recorrente, convidada, nos termos do artigo 40.º, n.º 1, alínea *a*), a identificar correctamente o autor do acto recorrido, veio dizer, num primeiro momento, que o autor de tal acto é o Presidente da Assembleia da República, para, a seguir, posta perante a excepção da ilegitimidade passiva deduzida, entretanto, pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, reafirmar isso mesmo, concretizando melhor, isto é, que «o acto recorrido é o despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República que anulou o despacho que homologou

a lista de classificação final, proferido em 22 de Novembro de 1991 e apenas publicado em 10 de Dezembro de 1992».

A insistência e persistência da recorrente no aludido erro que se pretendeu ver devidamente corrigido é por demais evidente, em face dos factos que emergem dos autos e do processo instrutor apenso.

Com efeito, verifica-se, sem margem para dúvidas, através, designadamente, do documento n.º 10 e do ofício n.º 30/92, de 18 de Maio de 1992, do chefe da Divisão de Administração de Pessoal, dirigido ao auditor jurídico da Assembleia da República, insertos no processo instrutor, que o despacho de 22 de Novembro de 1991, indicado pela recorrente como sendo o acto recorrido, não é da autoria do Presidente da Assembleia da República, mas, sim, do secretário-geral da mesma Assembleia.

Tal despacho, exarado no instrumento em que se contém a informação n.º 149/91 DAPES, de 11 de Novembro de 1991, emitido pelo técnico superior jurista, é do seguinte teor:

«Visto.

Concordo, pelo que revogo o meu despacho de homologação de 25 de Março de 1991, exarando novo despacho de homologação da acta n.º 11, de 22 de Março de 1991, sendo abatidas à respectiva lista de classificação final as candidatas classificadas em 2.º e 3.º lugares.»

Este despacho foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 284, de 10 de Dezembro de 1991 (cf. documento junto a fl. 7).

Verifica-se, assim, que o presente recurso contencioso foi erradamente dirigido contra quem não é o autor do acto recorrido.

E, ainda, mais surpreende que, convidada e alertada, mais de uma vez, para corrigir tal erro, a recorrente tenha perseverado nele, agora, já sem quaisquer desculpas, pois era perfeitamente clara para ela, em face dos elementos constantes dos autos e do processo instrutor, a verdadeira autoria do acto recorrido.

Tendo, pois, sido indicada, como autoridade recorrida, uma entidade que não foi a autora do acto recorrido, configura-se, *in casu*, uma situação de *ilegitimidade passiva*, pelo que, nos termos do § 4.º do artigo 57.º do recurso do Supremo Tribunal Administrativo, acordam em rejeitar o presente recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Rolão Preto*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil. Técnicos superiores de saúde. Assessores, letra C. Estatuto jurídico-remuneratório após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho. Transição e progressão na carreira.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, não prevê qualquer transição automática dos antigos assessores — nestes incluídos os técnicos superiores de saúde — assessores, letra C, a que se reportava o Decreto Regulamentar n.º 29/87, de 24 de Junho, para a nova categoria de assessor principal — letra A.

Assim, a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º impõe o concurso público como forma de acesso a essa categoria cimeira, não permitindo uma transição meramente administrativa, enquanto o n.º 1 do artigo 8.º apenas assegura o automatismo transitivo aos «primeiros-assessores e aos técnicos especialistas de 1.ª classe», os quais transitam respectivamente para assessor principal e técnico especialista principal.

2 — A categoria de técnico superior de saúde assessor, letra C, não correspondia à de primeiro-assessor, letra B, prevista no mapa II anexo ao Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, categoria esta última desaparecida do elenco das categorias integrantes das carreiras técnicas superiores com a reclassificação operada pelo Decreto-Lei n.º 265/88.

3 — Face ao propósito ascensionar remuneratório unigradativo formulado no Decreto-Lei n.º 265/88, os técnicos superiores de saúde assessores, letra C, devem acompanhar os seus homólogos assessores das carreiras de regime geral, igualmente letra C, na subida à categoria de assessores, letra B, por analogia com o contemplado no mapa III anexo ao citado diploma.

Recurso n.º 30 559, em que são recorrentes Maria Manuela Gonçalves de Lima e outros e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Ferreira Almeida.

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

1 — Maria Manuela Gonçalves de Lima, Joaquim Manuel Ribeiro Gomes da Silva, Dina Maria Gonçalves Assunção e Amália de Jesus Cachucho Rodrigues Costa, todos assessores da carreira de técnicos superiores de saúde, prestando serviço no Centro Regional de Lisboa do Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil, vieram, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação do indeferimento tácito, pelo Ministro da Saúde, do requerimento que em 21 de Novembro de 1992 lhe endereçaram no sentido de «fazer transitar» os recorrentes para a categoria de «assessores principais» ao abrigo das disposições do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho.

Nas respectivas alegações conjuntas formularam as seguintes conclusões:

«a) Aos recorrentes devia ter sido aplicado o artigo 8.º, n.º 1, e o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, por interpretação extensiva do referido artigo 8.º, n.º 1 (cf. artigo 9.º do Código Civil);

b) Com efeito, terá sempre que entender-se que, estabelecendo o n.º 2 do artigo 2.º do citado decreto-lei que a nova estrutura de

carreira se aplica à carreira de técnicos superiores de saúde, não faz sentido que a citada disposição do artigo 8.º, n.º 1, se esquecesse da categoria do topo daquela carreira, a não ser por lapsos;

c) Tanto mais que os requisitos de recrutamento para a carreira de técnicos superiores de saúde eram mais exigentes do que para a carreira geral e no acesso a primeiro-assessor na carreira geral não era exigido concurso público;

d) Assim, quando a lei fala, no artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 265/88, em primeiro-assessor quis seguramente dizer a categoria do topo da carreira de assessor;

e) Interpretando restritivamente a lei e negando aos recorrentes a aplicação do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 265/88, o acto tácito recorrido enferma do vício de violação da lei.»

2 — A entidade recorrida, opondo-se à procedência do recurso, formulou, por seu turno, as seguintes conclusões:

«a) A reformulação das carreiras de regime geral integradas no grupo de pessoal técnico superior, operada pelo Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, é aplicável à carreira de técnicos superiores de saúde, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º deste diploma;

b) O disposto no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 265/88 não se aplica aos técnicos superiores de saúde assessores, com a letra de vencimento C, pelo facto de estes não estarem inseridos na categoria aí prevista para que se opera a transição;

c) Os técnicos superiores de saúde assessores, letra C, transitam para a categoria de assessor, letra B, prevista nos mapas I e III, anexos ao Decreto-Lei n.º 265/88, por força do disposto na alínea a) do artigo 10.º, e, por analogia, do n.º 2 do artigo 8.º desse diploma;

d) Consequentemente, o acto tácito de indeferimento ora impugnado pelos recorrentes não se encontra ferido de qualquer vício de violação de lei ou outro.»

3 — A Ex.ª Procuradora-Geral-Adjunta emitiu parecer no sentido da denegação de provimento ao recurso, louvando-se, para tanto, na argumentação desenvolvida pela entidade recorrida.

4 — Correram os vistos legais e, nada obstante, cumpre apreciar e decidir.

5 — Mostram os autos o seguinte:

a) Os recorrentes são técnicos superiores de saúde com a categoria profissional, desde 1980, de assessores e encontram-se todos eles ao serviço do Centro de Saúde de Lisboa do Instituto Português de Oncologia;

b) Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 265/88, de 27 de Julho, que veio estabelecer que os primeiros-assessores e os técnicos especialistas de 1.ª classe transitaram respectivamente para assessor principal e técnico especialista principal, os ora recorrentes, baseando-se na circunstância de já terem a categoria de assessores, formularam, com data de 21 de Novembro de 1991, um requerimento ao Ministro da Saúde no sentido de beneficiarem de tal regime e assim verem reconhecido o direito à transição para a categoria de assessores principais;

c) A propósito desse requerimento foi prestada nova informação, com data de 2 de Janeiro de 1992, dimanada do Departamento de Recursos Humanos da Saúde, que, com a concordância da respectiva directora de serviços, preconizava o não enquadramento dos recorrentes no regime de acesso pelos mesmos pretendido, e isto porque no diploma em apreço apenas se previa a transição automática para

assessor principal dos funcionários detentores da categoria de primeiro-assessor, categoria que os requerentes não possuíam à data da respectiva entrada em vigor, e não podiam possuí-la porque a mesma não fazia parte do diploma da carreira dos técnicos superiores de saúde para cujo topo consignava a categoria de assessor;

d) Sobre tais requerimento e informação não chegou a ser exarado qualquer despacho pela entidade governamental ora recorrida;

e) A petição do presente recurso contencioso deu entrada em juízo em 12 de Março de 1992.

Fixados os factos pertinentes, passemos ao direito aplicável.

6 — No *Diário da República*, 1.ª série, n.º 173, de 28 de Julho de 1988, foi publicado o Decreto-Lei n.º 265/88.

Extrai-se do preâmbulo respectivo que foi propósito do diploma «proceder à revisão das carreiras superior e técnica (da Administração Pública) em ordem a torná-las mais atractivas e a propiciar condições para reduzir situações de acumulação». E aí se esclarece também que as medidas nele consagradas se «traduzem essencialmente na subida de uma posição salarial e na institucionalização de um estágio como forma mais selectiva de ingresso nas carreiras em causa» (*sic*).

O artigo 2.º do diploma relativo à «estrutura das carreiras técnica superior e técnica» estatui, além do mais, o seguinte:

«1 — Todas as carreiras de regime geral integradas no grupo de pessoal técnico superior que possuam estrutura idêntica à fixada no Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, para a carreira técnica superior (*conforme mapa II anexo a este diploma*) e, bem assim, as que, integradas naquele grupo e independentemente das suas especificidades, tenham sido abrangidas por aquele diploma, passam a ter a estrutura constante do mapa I anexo ao presente diploma, de que faz parte integrante, desde que obedeçam aos mesmos requisitos habilitacionais de ingresso.

2 — O disposto no número anterior aplica-se também às carreiras de técnicos superiores de saúde [...]

Nesse mapa I passaram a ser contempladas cinco categorias — assessor principal, assessor, técnico superior principal, técnico superior de 1.ª classe e técnico superior de 2.ª classe — a que passaram a corresponder as letras de vencimento respectivas de A, B, C, D e E. Confrontando este mapa com o mapa II apenso ao Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, constatamos haver desaparecido a categoria intermédia de primeiro-assessor e que à categoria de assessor passava a corresponder o vencimento pela letra B da função pública enquanto anteriormente lhe cabia o da letra C.

Como norma transitória especial dispôs o artigo 8.º:

«1 — Os primeiros-assessores e os técnicos especialistas de 1.ª classe transitam respectivamente para assessor principal e técnico especialista principal.

2 — O pessoal a que se refere o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho (pessoal técnico superior provido em lugares não pertencentes à carreira técnica superior), transita para as categorias da carreira técnica superior de harmonia com a tabela constante do mapa III anexo ao presente diploma.

3 — [...]

4 — As transições a que se referem os números anteriores e, bem assim, todas as revalorizações de categorias determinadas pelo presente diploma apenas estão sujeitas a anotação das novas situações pelo Tribunal de Contas e a publicação no *Diário da República* [...]

E, no que concerne aos quadros de pessoal, determinou o artigo 10.º que os mesmos se considerassem automaticamente alterados nos seguintes termos:

«a) As letras de vencimento, no caso das categorias objecto de revalorização, são as constantes dos mapas anexos ao presente diploma;

b) As dotações das categorias de assessor principal e de técnico especialista principal são acrescidas, respectivamente, do número de lugares actualmente previstos para as categorias de primeiro-assessor e de técnico especialista de 1.ª classe» (*sic*).

O cerne da questão suscitada no presente recurso reside na aplicação dessas normas, ou melhor, da sua adaptação, às carreiras de técnicos superiores de saúde às quais o legislador, no já citado n.º 2 do artigo 2.º, quis abranger na respectiva estatuição. Mais concretamente: enquanto o Decreto Regulamentar n.º 29/81, de 24 de Junho, contemplava apenas quatro graus nessas carreiras, a que correspondiam as categorias de técnico superior de saúde de 2.ª classe — grau 1 e letra G de vencimento, técnico superior de saúde de 1.ª classe — grau 2 e letra E de vencimento —, técnico superior de saúde principal — grau 3 e letra D de vencimento — e técnico superior de saúde assessor — grau 4 e letra C de vencimento — conforme mapa anexo referido no artigo 3.º desse diploma — já o mapa I anexo ao Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, contempla, como já vimos, cinco categorias diferentes, a que correspondem outras tantas letras de vencimento. E mais, enquanto o lugar de topo da carreira de «técnico superior de saúde» era o de «técnico superior de saúde assessor», passou a ser agora a de «assessor principal», sendo certo que àquela correspondia a letra C e a esta a letra A de vencimento, como também já dissemos.

Mas como os recorrentes possuíam já essa categoria de topo pretendem que agora lhes seja reconhecida a nova categoria de topo. Será essa pretensão legítima?

Vários argumentos extraídos dos textos legais em presença se conjugam em sentido negativo.

Desde logo, enquanto a expectativa dos técnicos superiores de saúde em termos de progressão na carreira tinha como limite — como já referimos — a categoria de assessor, letra C, passou agora, face ao novo diploma em vigor, a alargar-se às categorias de assessor, letra B, e assessor principal, letra A; o que significa, em termos práticos, uma abertura do leque progressional em dois graus.

Depois porque — contra o que parecem pretender os recorrentes — nem o artigo 3.º nem o artigo 8.º do decreto-lei em apreço prevêem qualquer transição automática dos assessores para a nova categoria de assessor principal. Com efeito, a alínea a) do n.º 1 do primeiro desses preceitos impõe o concurso público como forma de acesso a essa categoria cimeira e não uma transição meramente administrativa e o artigo 8.º apenas assegura o automatismo transitivo para «os primeiros-assessores e os técnicos especialistas de 1.ª classe», os quais «transitam, respectivamente, para assessor principal e técnico especialista principal».

E diga-se a este propósito que a categoria que os recorrentes então possuíam de «técnico superior de saúde assessor», letra C, nem sequer correspondia à de «primeiro-assessor», letra B, contemplada no já citado mapa II anexo ao Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho. Os primeiros-assessores a que se reportava este diploma desapareceram

do elenco das categorias das carreiras técnicas superiores com a reclassificação operada pelo Decreto-Lei n.º 265/88, tendo os respectivos integrantes passado imediatamente e com efeito automático — como já vimos — a assessores principais, letra A.

A subida imediata de uma só vez dos dois escalões remuneratórios sugerida e pretendida pelos recorrentes, para além de não encontrar o necessário respaldo no texto legal, contraria ainda a própria filosofia inspiradora do diploma em apreço — traduzida no declarado *desideratum* da subida de apenas um grau na grelha salarial, conforme também já acima obtemperámos. Não se trata pois aqui de o legislador ter *minus dixit quam voluit*, já que a letra da lei coincide afinal com o espírito que a ditou — conforme artigo 9.º do Código Civil. Ainda porém que estivéssemos perante uma lacuna da lei, ela não poderia ser integrada pela forma aventada pelos recorrentes. Existe, com efeito, no diploma em análise uma norma a cuja estatuição subjazem as mesmas razões justificativas da solução que se propugna, isto é, em que a analogia de situações é flagrante — conforme n.º 2 do artigo 10.º do Código Civil. Postula, na verdade, o n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 265/88 — já acima transcrito — que o pessoal técnico superior provido em lugares não pertencentes à carreira técnica superior, isto é, o pessoal técnico superior diferenciado, transita para as categorias da carreira técnica anterior de harmonia com a tabela constante no mapa III anexo ao presente diploma. Quer isto significar que — dentro do propósito ascensional remuneratório unigradativo insito no diploma — os técnicos superiores de saúde assessores, letra C, devem acompanhar os seus homólogos assessores das carreiras de regime geral, igualmente letra C, na subida à categoria de assessores, letra B, tal como no mapa III acima referido se prevê; assessores esses que, por essa via, ficarão equiparados, quer em termos de categoria e designação quer em termos remuneratórios, ao restantes assessores abrangidos pelos mapas I e III anexos ao mencionado decreto-lei.

O despacho contenciosamente impugnado, prolatado neste pendor interpretativo e argumentativo, não enferma, por conseguinte, do invocado vício de violação de lei.

7 — Em face do exposto, negam provimento ao recurso contencioso.

Custas pelos recorrentes, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$ por cada um deles.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro* — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Cargos dirigentes. Cessação da comissão de serviço. Violação de lei. Ordem de apreciação de vícios do acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A cessação da comissão de serviço do pessoal dirigente, prevista na alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, tem de fundamentar-se em factos ou comportamentos subsumíveis à previsão geral desta forma e aos exemplos aí descritos ou em outros a eles equiparáveis em gravidade.*
- 2 — *Incorre em vício de violação de lei um despacho que manda cessar a comissão de serviço de um subinspector-geral quando os factos em que se apoia não preenchem a exemplificação da norma de referência, nem se revestem de gravidade equiparável.*
- 3 — *Na aplicação dos critérios estabelecidos no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, a regra é a de violação de lei de fundo em relação aos vícios de desvio de poder e de forma.*
- 4 — *Concluindo-se pela verificação de um vício de violação de lei de fundo, pela não correspondência entre os factos e a norma, toma-se dispensável a análise dos vícios de desvio de poder e de forma por falta de fundamentação do acto.*

Recurso n.º 30 715, em que são recorrente Elisabeth Martins Casquilho da Costa e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Elisabeth Martins Casquilho da Costa, inspectora assessora principal do quadro de pessoal da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde (IGSS), residente na Avenida dos Estados Unidos da América, 117, 9.º, A, em Lisboa, intrepôs o presente recurso contencioso de anulação do despacho de S. Ex.ª o Ministro da Saúde de 18 de Fevereiro de 1992, que faz cessar, antes do respectivo termo, a comissão de serviço em que a recorrente se encontrava provida como *subinspector-geral* daquela Inspeção-Geral, publicado no *suplemento ao Diário da República*, 2.ª série, n.º 36, de 19 de Março do mesmo ano.

Alegando, *concluiu*:

- 1.º O acto recorrido não está fundamentado;
- 2.º Os fundamentos invocados são insuficientes, obscuros, contraditórios e incoerentes;
- 3.º O acto recorrido foi praticado com plúrimos erros nos seus pressupostos de facto;
- 4.º Não se verificam os factos insinuados como seus pressupostos; em contrapartida,
- 5.º Existem e foram trazidos ao processo outros factos e situações demonstrativos da falsidade e ou da inexistência daqueles pseudo-pressupostos, o que comina o correspondente vício de violação de lei de fundo por erro nos pressupostos de facto;
- 6.º O recorrido admitiu tacitamente os factos referidos e alegados pela recorrente, demonstrativos dos invocados erros nos pressupostos de facto do acto recorrido, nenhum tendo rebatido;
- 7.º O acto recorrido foi praticado com o desvio de poder por ter, conscientemente, visado atender (e de facto atendido e satisfeito),

única exclusivamente, a animosidade pessoal do inspector-geral dos Serviços de Saúde para com a recorrente e para, por isso e desse modo, impedir a mesma de retomar o exercício das funções da sua substituta legal no ano de 1992 e ainda para permitir a acumulação da direcção das duas subinspecções-gerais em magistrada do Ministério Público da sua confiança pessoal;

8.º O objectivo atrás referido não se integra nem equivale a nenhuma das hipóteses previstas na lei e, designadamente, no Decreto-Lei n.º 323/89, artigo 7.º, n.º 2, alínea a), o que integra os corresponsáveis vícios de violação de lei de fundo e de desvio de poder.

A autoridade recorrida não apresentou contra-alegações, tendo, no entanto, respondido oportunamente, para sustentar que o acto recorrido não enferma dos vícios que lhe foram apontados.

Assim, e quanto ao vício de *desvio de poder*, diz não integrarem a fundamentação do acto as expressões invocadas pela recorrente de «desagradável a muitos títulos», «pessoalmente incómodo» e «insuportável», porquanto o mesmo acto se apropriou, como vinha proposto, dos fundamentos do § 1.º do *ofício* subscrito pelo inspector-geral dos Serviços, e que as expressões que vêm usadas nesse ofício se reportam a outra circunstância, a qual seja de manter em funções como subinspector-geral quem, na verdade, não vinha desempenhando tais funções.

Relativamente à *violação de lei* por erro nos pressupostos, o acto administrativo não contraria as normas jurídicas com as quais se devia conformar e os fundamentos que vêm invocados para a existência deste vício são esclarecedores quanto à pormenorização dos fundamentos do mesmo acto.

Enfim e quanto ao vício de *forma*, por falta de fundamentação, o acto, por apropriação da proposta formulada pelo inspector-geral, e nos seus precisos termos, revela expressamente e com pormenor, embora de forma sucinta, os fundamentos de facto, bem como os fundamentos de direito da decisão.

2 — Na sua vista final, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público pronunciou-se pelo provimento do recurso, considerando procedente a alegação do vício de *forma* por falta de fundamentação, expondo as seguintes razões:

«O acto impugnado, concordando expressamente com a proposta de cessação da comissão de serviço da recorrente no cargo de subinspector-geral da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, formulada pelo respectivo inspector-geral, acolheu os fundamentos de facto e de direito nela referidos na sua parte final.

Todavia, a fundamentação de facto é, em nosso entender, insuficiente na medida em que se traduziu na formulação de juízos conclusivos sobre a situação funcional da recorrente sem explicitação dos factos a eles subjacentes, o que, impedindo o conhecimento dos motivos que concretamente determinaram a prática do acto impugnado, equivale à sua falta de fundamentação — artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

3 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Consideram-se provados os seguintes factos:

3.1 — Por proposta do inspector-geral de Saúde de 27 de Novembro de 1980, com fundamento «no trabalho já efectuado» e no «seu reconhecimento mérito no desempenho das funções responsáveis que tem desempenhado neste Ministério», traduzido no «currículo que se junta», foi a ora recorrente nomeada, por despacho ministerial

da mesma data, para o cargo de *subinspector-geral* do quadro da Inspeção-Geral, nos termos dos artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, aplicável por força do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 384/80, de 19 de Setembro, e ainda, dada a urgência da remodelação dos serviços, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio.

3.2 — Por proposta do mesmo inspector-geral de 22 de Outubro de 1987, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 312/87, de 18 de Agosto, foi, por despacho de 30 do mesmo mês e ano, designada a recorrente para substituir o proponente nas suas faltas e impedimentos.

3.3 — Ainda com base na mesma legislação, foi a recorrente designada para substituir o inspector-geral nas suas faltas e impedimentos, em 8 de Março de 1990, também por proposta deste, de 22 de Fevereiro de 1990.

3.4 — Idêntica proposta de substituição, formulada em 27 de Dezembro de 1990, mereceu a concordância do Ministro da Saúde, mas relativamente ao subinspector-geral Dr. Armando Moreira Domingos, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1991.

3.5 — Com data de 13 de Fevereiro de 1992, o inspector-geral Dr. António Soares Póvoa, que tinha subscrito a proposta referida no n.º 3.3, dirigiu ao Ministro da Saúde uma *exposição*, na qual, dizendo não ser «suportável a permanência» da recorrente com subinspector-geral da IGSS solicitou que «com os fundamentos a que aludo, no § 1.º, e que conduziram ao pedido formulado, ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, seja dada por finda a sua comissão de serviço».

3.6 — É do seguinte teor a exposição referida, na parte que antecede o pedido formulado:

«Na primeira reunião de trabalho ocorrida no gabinete, após a tomada de posse do Governo, dando conta que a subinspector-geral Dr.^a Elisabeth Casquilho da Costa não se integrava no espírito da equipa necessário para a realização dos objectivos pretendidos para a Inspeção-Geral, contribuía para um clima de difícil aceitação, por incapacidade de se reunir e planear acções com o subinspector-geral procurador da República Armando Moreira Rodrigues, além de deixar de merecer a confiança do signatário, por se afastar de um relacionamento normal com o dirigente do serviço a partir de Junho de 1991 (deixou praticamente de comparecer no meu gabinete), solicitei a V. Ex.^a que lhe fosse dada por finda a comissão de serviço em 31 de Dezembro de 1991.

No entanto, atendendo a que a cessação da comissão não era devida a falta de capacidade, no aspecto técnico, para o exercício do cargo e por ter desempenhado funções como dirigente durante vários anos, solicitei ainda a V. Ex.^a que, dentro das possibilidades do gabinete, fosse possível vir a desempenhar funções de chefia, atrevido-me, nessa altura, a sugerir a Direcção de Serviço de Contencioso, por vacatura do lugar.

Contactou V. Ex.^a a Ex.^{ma} Secretária-Geral do Ministério para estudo quanto à eventualidade de se processar a *transferência* para o gabinete.

Não dei a conhecer os pedidos formulados a V. Ex.^a, aguardando notícias do gabinete para, então, comunicar à interessada.

Dignou-se o Sr. Ministro a dar-me a saber que havia dificuldades, quase insuperáveis, quanto a colocação aceitável da Dr.^a Elisabeth Casquilho da Costa no gabinete.

Após a quadra natalícia, falei com a Ex.^{ma} Subinspectora-Geral sobre a matéria, referindo que, como era minha intenção não prender o preenchimento do lugar até terminar a sua comissão de serviço, até 15 de Janeiro deveria dar tal conhecimento à Sr.^a Secretária-Geral e ser procurada uma solução mesmo interna, que estaria facilitada com a posição anunciada.

Fui surpreendido com a manutenção da Ex.^{ma} Subinspectora da IGSS, para além da *data prorrogada de 15 de Janeiro*, pelo que, em novo encontro, expliquei que outra saída, que não a cessação da comissão, seria do seu exclusivo interesse, quando me comunicou que não chegara a ter a audiência com a Sr.^a Secretária-Geral, apesar de falar com o secretariado duas vezes.

Em contacto telefónico com a Sr.^a Secretária-Geral referi a minha posição, mas frisei que interessava o imediato afastamento, como subinspector-geral da IGSS, da Ex.^{ma} Dr.^a Elisabeth Casquilho da Costa.

Continuando sem a situação definida, dei conta ao Sr. Chefe de Gabinete das preocupações pela manutenção da situação, que é desagradável a muitos títulos e, pessoalmente, me incomoda.»

3.7 — Em 18 de Fevereiro de 1992, S. Ex.^a o Ministro profere o despacho ora recorrido, nos seguintes termos:

«Face ao exposto pelo Sr. Inspector-Geral dos Serviços de Saúde, nos termos da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, faço cessar a comissão de serviço como subinspector-geral da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde da Dr.^a Elisabeth Casquilho da Costa.»

3.8 — Uma «norma de serviço» (n.º 1/89), assinada pelo então inspector-geral, datada de 9 de Janeiro de 1989, determina, entre outras coisas, que o Serviço de Inspeções será dirigido pela subinspector-geral Dr.^a Elisabeth Casquilho da Costa (a recorrente) e que a organização e administração da Secção de Processos dependerá funcionalmente da mesma.

3.9 — A recorrente, nomeada em comissão de serviço na data indicada no n.º 3.1, viu esta renovada, sem interrupções, tacitamente primeiro (n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 199-F/79, de 26 de Junho), e expressamente depois (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro).

3.10 — No exercício das funções coube-lhe a partir de 1986 e após aposentação do substituto em exercício, como subinspector-geral mais antigo, a substituição legal do inspector-geral, constando as últimas designações de despachos ministeriais.

3.11 — Por despacho ministerial de 27 de Dezembro de 1990, sob proposta do inspector-geral e para produzir efeitos no ano de 1991, a recorrente foi substituída no exercício dessas funções pelo outro subinspector-geral, com fundamento na conveniência de alternância no desempenho das mesmas, mas no ano de 1992 o princípio da alternância não foi aplicado.

3.12 — A comissão de serviço foi feita cessar antes do termo do triénio em curso, que seria em 27 de Novembro de 1992.

3.13 — A recorrente chefiou, desde Janeiro de 1989, o serviço de inspeções, dirigindo nessa qualidade o pessoal a ele afecto.

3.14 — Este serviço, enquanto chefiado pela recorrente, actuou sempre conforme planos de acções anuais e com base em questionários e guiões superiormente aprovados.

3.15 — Em Fevereiro de 1990, quando do ingresso do outro subinspector-geral, encontravam-se nem curso de execução acções cons-

tantes do plano e dos instrumentos do trabalho aprovados por despachos do anteriormente inspector-geral, além de outras acções transitadas do ano antecedente, nos quais o novo inspector-geral não introduziu qualquer alteração nem deu novas orientações.

3.16 — No ano de 1991 as actividades do Serviço da Inspeção desenvolveram-se em conformidade com o plano de acção e com base em guiões e questionários apresentados pela recorrente e aprovados pelos despachos do novo inspector-geral.

3.17 — Tendo em vista a elaboração do plano de acção para 1992, a recorrente apresentou em 4 de Novembro de 1991 um documento com as respectivas bases, cuja decisão nunca lhe foi notificada.

3.18 — O inspector-geral residia em Coimbra, deslocando-se a Lisboa em dias e horas variáveis.

4 — Os factos estabelecidos no número anterior baseiam-se em documentos apresentados com a petição de recurso e, não obstante não terem sido impugnados especificadamente pela autoridade recorrida, na parte em que correspondem aos fundamentos da mesma petição, são de aceitar como verdadeiros, nos termos do artigo 50.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

5 — Nada obstando ao julgamento do objecto do recurso, preceitua o artigo 57.º da mesma LPTA que o tribunal deve conhecer prioritariamente dos vícios que conduzam à declaração de invalidade do acto recorrido e depois dos vícios que conduzam à anulação deste (n.º 1).

E, nos referidos grupos, a apreciação é feita pela ordem seguinte: *a*) no primeiro grupo, o dos vícios cuja procedência determina, segundo o prudente critério do julgador, mais estável ou eficaz tutela dos interesses ofendidos; *b*) no segundo grupo, a indicada pela recorrente, quando estabeleça entre eles uma relação de subsidiariedade e não sejam arguidos outros vícios pelo Ministério Público, ou, em demais casos, a fixada no número anterior (n.º 2).

Como resulta no relatado nos n.ºs 1 e 2, não foram arguidos vícios que conduzam à declaração de invalidade do acto recorrido, ou seja, vícios que geram a inexistência ou a nulidade do mesmo acto nem dos factos constantes do n.º 3 resulta a existência de vícios dessa natureza. Segue-se que a ordem de apreciação dos vícios invocados há-de estabelecer-se de harmonia com o critério da alínea *b*) do n.º 2 do referido artigo 57.º

Como se disse, a recorrente, e por esta ordem, imputou ao acto os vícios de *forma* (falta de fundamentação), de *violação de lei*, por erro nos pressupostos de facto, e de *desvio de poder*, não estabelecendo entre eles qualquer relação de subsidiariedade. Deve, pois, começar-se pela avaliação daqueles que, «segundo o prudente critério do julgador», determinem mais eficaz tutela dos interesses ofendidos.

Conforme já foi decidido por este Tribunal, não se tratando de inexistência ou de nulidade absoluta — e salvo sempre o prudente critério do julgador —, não têm prioridade de conhecimento os vícios geradores de anulação não impeditiva da prática de acto novo (acto renovável). Consequentemente, e ressalvadas sempre as situações específicas, a regra é a de que devem ser apreciados prioritariamente os vícios de violação de lei de fundo e de desvio de poder em relação aos vícios de incompetência do órgão e de forma (neste sentido, v. g., o acórdão desta Secção de 13 de Fevereiro de 1986, processo n.º 16 975, citado em *Contencioso Administrativo*, de Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Redinha, p. 170).

Começaremos, por isso, pela apreciação do arguido vício de violação de lei:

6 — A disposição legal que diz violada é, como vimos, a do artigo 7.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, precisamente a que é invocada no despacho recorrido, para fundamentar de direito a cessação da comissão de serviço da recorrente.

O cargo de subinspector-geral é um cargo dirigente, como decorre dos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º do mesmo diploma, cujo artigo 5.º dispõe que esse pessoal é provido em comissão de serviço por um período de três anos, renovável por iguais períodos.

Fora dos casos de cessação automática, previstos no n.º 1 do artigo 7.º, a comissão pode, *a todo o tempo*, ser dada por finda nos termos do n.º 2 do mesmo artigo. Não interessa aqui referir os casos previstos nas alíneas *b*) e *c*) do mesmo preceito, por não terem qualquer aplicação ao caso vertente.

Mas a alínea *a*) preceitua que a comissão, nos termos expostos, pode ser dada por finda durante a sua vigência, «por despacho fundamentado do membro do Governo competente, nos casos de director-geral ou subdirector-geral ou cargos equiparados, podendo tal fundamentação basear-se, *nomeadamente*, na não comprovação superveniente da capacidade adequada a garantir a execução das orientações superiormente fixadas, na não realização dos objectivos previstos, na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, de modificar as políticas a prosseguir por estes ou tornar mais eficaz a sua actuação e da não prestação de informações ou na prestação deficiente das mesmas quando consideradas essenciais para o cumprimento da política global do Governo».

A norma referida usa a técnica legislativa dos *exemplos-padrão* ou da *exemplificação da regra*, como resulta do emprego do advérbio «nomeadamente», os quais se destinam a orientar a autoridade competente na fundamentação do acto exigida no preceito.

É visível que, com ela, a decisão de pôr termo à comissão de serviço, «a todo o tempo», não releva de uma ampla discricionariedade, na justa medida em que a lei, para além de exigir «despacho fundamentado», vincula a decisão à ponderação de determinados motivos, de interesse público, que enuncia a título exemplificativo, assim limitando a liberdade do órgão competente.

No caso concreto, tratando-se de um cargo cujo recrutamento é feito por escolha, logo pressupondo uma certa confiança política (como se salientou no acórdão deste Tribunal de 9 de Fevereiro de 1993, processo n.º 30 651), nem por isso se apresenta como relevante ao princípio da livre amovibilidade, que, em geral, caracteriza os chamados cargos políticos.

Não era assim no Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, cujo artigo 4.º, n.º 3, dispunha que «a comissão de serviço dos directores-gerais, subdirectores-gerais ou equiparados poderá, a todo o tempo, ser dada por finda durante a sua vigência, por despacho do membro do Governo competente».

Não tendo o Decreto-Lei n.º 323/79, que revogou aquele, mantido o sistema da «livre cessação», é lógico pensar que o legislador, em nova avaliação do regime de provimento daquelas categorias funcionais, quis rodear de algumas garantias o pessoal dessa forma recrutado. E fê-lo através da exigência expressa de um «despacho fundamentado», que não pode interpretar-se, sob pena de inexplicável redundância, como referindo-se ao *dever geral* de fundamentar os actos

administrativos, já imposto pelo Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, que lhe é anterior em data. E não se contentou com essa reafirmação, indo mais longe ao indicar, conquanto a título exemplificativo, uns tantos «fundamentos» a que a entidade aplicadora do direito devia atender para tomar a sua decisão.

É evidente que o referido modo de provimento do pessoal dirigente visa obviar aos inconvenientes da nomeação vitalícia ou por tempo indeterminado, susceptíveis de favorecerem atitudes rotineiras ou tendências para a burocratização, adversas aos objectivos enunciados no *preâmbulo* do Decreto-Lei n.º 323/89: competência, dinamismo, lealdade, capacidade de decisão e de previsão das solicitações externas e das necessidades públicas, de enfrentar com denodo o desafio da modernidade, em suma, de gerir com eficácia crescente os serviços sob a responsabilidade desse pessoal.

Só que, contrariamente à lei anterior, introduziu uma contrapartida ao carácter tendencialmente temporário da forma de provimento estabelecida, simultaneamente no interesse da Administração e no dos agentes providos por escolha. Não seria de esperar que o pessoal dirigente pudesse corresponder às exigências do referido preâmbulo do Decreto-Lei n.º 323/89 se, a cada momento, estivesse sujeito a ver cessada a sua comissão de serviço sem a ocorrência de motivos ponderosos.

Os «exemplos-padrão» apontados pelo preceito em exame inculcam a ideia de que só comportamentos ou atitudes de uma *certa gravidade* podem justificar, fundadamente, a cessação da comissão de serviço. E os casos *equiparáveis* às situações exemplificativamente indicadas no mesmo preceito devem necessariamente revestir-se de semelhante gravidade, aliás voltar-se-ia ao regime puramente discricionário da legislação precedente.

Posto isto, interessa verificar se as razões indicadas no despacho recorrido relevam *dessa gravidade* que se exprime na formulação dos exemplos da norma de referência.

7 — O despacho apropriou-se das razões da «exposição» do Sr. Inspector-Geral, embora excluindo as de carácter «pessoal» como a aludida de «incomodidade» e a «situação desagradável a muito títulos». Tal resulta de a «exposição» ter cingido essas razões aos «fundamentos» aludidos no seu § 1.º, a saber, «não se integrar (a recorrente) no espírito de equipa necessário para a realização dos objectivos pretendidos para a Inspeção-Geral», a sua «contribuição para um clima de difícil aceitação», por incapacidade de se reunir e planejar acções «com o outro subinspector-geral» e «deixar de merecer a confiança do signatário, por se afastar de um relacionamento normal com o dirigente do serviço a partir de Junho de 1991 (deixando praticamente de comparecer no seu gabinete)».

Como bem observou o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público (v. supra n.º 2), embora na perspectiva de um *vício de forma*, gerador da anulação do acto, tal fundamentação é insuficiente, na medida em que se traduz na formulação de juízos conclusivos sobre a actuação funcional da recorrente, sem explicitação dos factos a eles subjacentes, impedindo o conhecimento dos motivos que concretamente determinaram a prática do acto impugnado.

Não se desconhecendo o princípio de que os actos administrativos gozam da presunção de legalidade, nos termos gerais, seria injusto levar este princípio ao ponto de dispensar o autor do acto de indicar, ainda que de forma sucinta, a substância fáctica em que deve apoiar

a sua decisão. Dizendo de outra maneira, e cabendo ao administrado ilidir a presunção por prova em contrário e, nessa medida, alegar e provar factos que, à face da lei, infirmem os pressupostos de facto e de direito em que assenta o acto, como é orientação constante deste Tribunal (ver, por todos, o acórdão de 2 de Dezembro de 1986, no *Apêndice ao Diário da República* de 1992, p. 4667), forçoso é concluir que ele não o poderá fazer quando tais pressupostos de facto não são claramente explicitados no acto, o que acontece quando este se abona em considerações genéricas e vagas ou em juízos conclusivos, assim se tornando impossível discutir a justeza da subsunção lógico-formal da materialidade fáctica à norma.

É frequentemente difícil traçar uma fronteira dividida entre a falta ou deficiência de fundamentação e a não correspondência entre factos e previsão da norma, quanto mais não seja porque essa falta ou deficiência impedem o exercício subsuntivo e, por essa via, a crítica da alegação da violação de lei por erro nos pressupostos de facto.

Mas, no caso vertente, e tendo em vista os factos considerados provados (v. supra n.º 3), além da abstenção da entidade recorrida, não só em contra-alegar como em refutar os factos expostos na petição de recurso, que este Tribunal deve apreciar livremente para efeitos probatórios (artigo 50.º da LPTA), alcança-se a convicção de que o despacho impugnado não logrou fazer correcta interpretação da disposição invocada para fundamentar de direito a decisão.

O elenco exemplificativo desta disposição aponta para um conjunto de comportamentos indesejáveis para o interesse da Administração, não lhe podendo ser assimilados outros que se não revistam de gravidade comparável. A ser de outra maneira, estaria aberta a porta ao arbítrio, bastando que a entidade competente para a decisão entendesse, em mero juízo pessoal, divorciado dos factos, não desejar manter a comissão de serviço do pessoal dirigente, precisamente o que a lei actual, em confronto com a sua predecessora, quis evitar.

Nesta ordem de ideias, a vaga invocação de «não integração no espírito de equipa» ou da contribuição «para um clima de difícil aceitação» ou ainda a «incapacidade para se reunir e planejar acções» e «de deixar de merecer a confiança», não servem as exigências legais que transparecem do tipo normativo, para mais quando o proponente logo acrescenta que a cessação da comissão não «é devida a falta de capacidade, no aspecto técnico, para o exercício do cargo».

Em justa avaliação das coisas, entende-se que não estamos perante um caso de simples falta de fundamentação, mas sim de não correspondência entre os motivos invocados e o quadro legal aplicável. A própria alusão ao «afastamento do relacionamento normal com o dirigente de serviço», por ter «deixado de comparecer no meu gabinete», para além de debilidade probatória que a caracteriza, não se antolha suficiente para integrar o tipo de condutas descritas na norma em causa, todas elas constituindo um quadro de referências marcado por um conteúdo de gravidade susceptível de tornar inconveniente a manutenção da recorrente no cargo para que foi nomeada.

Subsiste sempre a dúvida sobre se esse afastamento de relacionamento normal ou de não comparência no gabinete se ficou a dever a uma atitude deliberada da recorrente ou a outras razões.

Donde se conclui que os motivos alegados na «exposição», e de que o despacho recorrido se apropriou, não são concludentes para firmar uma decisão tão grave como a adoptada, quer em sede fáctica quer em sede jurídica.

Assim, procede a conclusão da alegação da recorrente quanto ao vício de violação de lei de fundo, assente em erro sobre os pressupostos de facto, a qual torna dispensável a análise dos restantes vícios invocados.

8 — Termos em que, com prejuízo do exame dos demais vícios alegados, decidem conceder provimento ao recurso, anulando o acto recorrido.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *Artur Joaquim Faria Maurício*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Indeferimento tácito ou presumido. Acto expresso prolatado dentro do prazo de 90 dias contemplado no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, mas apenas chegado ao conhecimento do destinatário na pendência do recurso contencioso. Rejeição do recurso por falta de objecto. Irresponsabilidade pelo pagamento de custas.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Interposto recurso contencioso ao abrigo do disposto nos artigos 3.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e 28.º, n.º 1, alínea d), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — decurso do prazo de 90 dias com desconhecimento do sucesso da pretensão (indeferimento tácito ou presumido) — mas tendo afinal sido praticado acto expresso no decurso desse prazo, nunca notificado ao destinatário, o qual dele só tomou conhecimento no seio do processo judicial e face aos elementos no mesmo integrados, há que entender que o recurso não possui objecto, devendo, consequentemente, ser rejeitado.*

2 — *Nessa eventualidade, não deve o recorrente ser responsabilizado pelo pagamento das custas processuais.*

Recurso n.º 31 009, em que são recorrente Maria José Neves Sardinha e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida.

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

1 — *Maria José Neves Sardinha, residente na Rua de João Dias, 4, 1.º, C, Lisboa, veio, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação do indeferimento tácito, pelo Ministro da Saúde,*

do recurso hierárquico para esse membro do Governo interposto em 15 de Abril de 1991 do igualmente indeferimento tácito, pela Administração Regional de Saúde (ARS) do Porto, do seu pedido para que lhe fosse pago o vencimento base de 153 000\$, e não o de 118 800\$, correspondentes aos meses de Abril, Maio, Junho e Julho de 1990, que essa última entidade lhe havia indevidamente reduzido e que lhe era devido face à sua qualidade de médica de clínica geral do Centro de Saúde de Valongo.

2 — Na sua resposta, a entidade recorrida veio informar que em 2 de Julho de 1992 o Sr. Secretário de Estado da Administração da Saúde, ao analisar o referido recurso hierárquico apresentado em 15 de Abril de 1991, o havia indeferido.

3 — Ouvida a recorrente sobre a suscitada questão, veio a mesma referir só ter tomado conhecimento do aludido despacho expresso mediante a consulta do processo instrutor, despacho este que nunca chegou a ser-lhe notificado.

E, assim, formou-se acto tácito de indeferimento.

4 — A Ex.^{ma} Procuradora-Geral-Adjunta emitiu parecer no sentido da rejeição do recurso por falta de objecto.

5 — Correram os vistos legais, pelo que cumpre apreciar.

6 — Mostram os autos o seguinte:

a) A recorrente é médica integrada na carreira médica de clínica geral, em serviço no Centro de Saúde de Valongo, ARS do Porto;

b) Em 16 de Dezembro de 1990 solicitou ao presidente da comissão instaladora da ARS do Porto que lhe aprovasse o vencimento base de 153 700\$, correspondente aos meses de Abril, Maio, Junho e Julho de 1990, em vez de igual vencimento base do montante de 118 800\$; isto para o regime de trabalho de «tempo completo prolongado» que lhe havia sido concedido em 14 de Setembro de 1989;

c) Nada decidiu a entidade destinatária sobre tal pretensão dentro do prazo de 90 dias a contar da sua apresentação;

d) Em 15 de Abril de 1993 a ora recorrente fez entrar no Gabinete do Ministro da Saúde novo «recurso hierárquico» do indeferimento que presumiu;

e) Em 20 de Junho de 1991 foi proferida no processo administrativo a seguinte informação:

«[...] Face aos elementos fornecidos pela ARS do Porto, é de indeferir o pedido. Concorde-se com a posição da ARS. Apesar de declarada a urgente conveniência de serviço, e porque declarada, iniciou a prática do TCP antes da publicação, mas em 9 de Outubro de 1989, portanto após 30 de Setembro de 1989. É situação abrangida pelo n.º 6 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 73/90, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 210/91, de 12 de Junho [...]»;

f) Sobre esta informação recaiu o seguinte despacho da autoria do Secretário de Estado da Administração da Saúde:

«Concordo com o parecer no verso, pelo que indefiro, *Jorge Augusto Pires*, Secretário de Estado da Administração da Saúde. — 2 de Julho de 1991.»;

g) Esse último despacho nunca foi notificado à ora recorrente;

h) O presente recurso contencioso deu entrada em juízo em 20 de Julho de 1992.

7 — Conforme já se deixou atrás explanado, a ora recorrente formulou em 15 de Abril de 1991 à entidade governamental ora recorrida uma pretensão consistente na revogação de um acto silente que arguiu de ilegal e que imputou a uma entidade subalterna.

Em face do preceituado no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, então aplicável (cf. hoje o artigo 109.º do Código do Procedimento Administrativo), como no prazo de 90 dias, cominado no n.º 2 do mesmo preceito, não chegou ao seu conhecimento qualquer decisão da entidade destinatária relativa a tal pretensão, assistia-lhe a «faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação». Impugnação contenciosa essa de carácter facultativo, que, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º daquele decreto-lei e da alínea d) do n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, poderia ser formulada «dentro do prazo de um ano enquanto não fosse levada ao conhecimento do interessado a prática de acto expresso» (*sic*).

Foi precisamente dentro deste condicionalismo legal e com obediência aos sobreditos prazos que a administrada agiu: nada lhe tendo sido comunicado entre 15 de Abril de 1991 e 14 de Julho de 1991 — data do término do prazo de 90 dias contemplado no n.º 2 do artigo 3.º supracitado —, presumiu que a pretendida e solicitada definição da sua situação remuneratória havia sido indeferida. Esta a ficção legal de acto tácito negativo que tornaria possível a utilização da impugnação judicial, utilização essa que a interessada veio a fazer com a interposição do presente recurso contencioso em 10 de Julho de 1992, portanto dentro do prazo de um ano a que se reportam os sobreditos preceitos legais.

Só que sem que a recorrente o soubesse — uma vez que tal não lhe chegou a ser por qualquer forma comunicado —, a entidade recorrida proferiu em 2 de Julho de 1991, ainda pois dentro do apontado prazo de 90 dias, despacho expresso de indeferimento do pedido oportunamente por si formulado.

Não se chegou, por conseguinte, a verificar o condicionalismo de indeferimento presumido pela recorrente, cuja anulação constituía precisamente o objecto do presente recurso contencioso, circunstância de que — por falta de notificação oportuna — a recorrente só veio a aperceber-se após a junção aos presentes autos do correspondente processo instrutor.

Definida pois que foi por forma autoritária e expressa a concreta situação remuneratória funcional controvertida, o presente recurso contencioso perdeu o seu objecto, tornando inútil a prossecução da lide — cf., quanto a este ponto, entre muitos outros, os acórdãos deste Tribunal de 27 de Junho de 1992, no recurso n.º 26 240, e de 25 de Fevereiro de 1992, no recurso n.º 29 199, proferidos em processos relativos a hipóteses semelhantes.

À recorrente não pode, todavia, ser assacada qualquer responsabilidade processual tributária por tal actividade, já que actuou de harmonia com o que a lei lhe facultava: presumir o indeferimento tácito e interpor dessa ficção de acto o competente recurso. Com efeito, e conforme já se obtemperou, só no decurso do processo de recurso contencioso veio a tomar conhecimento do citado acto expresso e na sequência dos elementos documentais entranhados no processo instrutor.

Ver, neste último sentido, o acórdão desta Secção de 3 de Novembro de 1992, no recurso n.º 30 319.

8 — Em face do exposto, rejeitam o presente recurso por perda de objecto.

Sem custas.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Agosto de 1993.

Assunto:

Guarda Fiscal. Recurso. Alegação. Conclusões. Arguição de vícios. Prisão disciplinar agravada. Regulamento de Disciplina Militar. Inconstitucionalidade.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Destinando-se o recurso a rever uma decisão jurisdicional, e não a criar decisões novas, tem que balizar-se, concreta e expressamente, as razões da discordância com o julgado recorrido.*
- 2 — *O recorrente só pode arguir vícios ao acto, pela primeira vez, depois de petição do recurso, quando não teve possibilidade, não culposa, de o fazer nesta peça, nomeadamente porque só os descobriu posteriormente por acesso a elementos que não logrou alcançar naquele momento.*
- 3 — *O conhecimento da conformidade constitucional das normas jurídicas aplicáveis é oficioso para o tribunal.*
- 4 — *O artigo 69.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei de Defesa Nacional, manda aplicar aos militares da Guarda Fiscal, além do mais, o Regulamento de Disciplina Militar (RDM), tal-qualmente o faz também a Lei n.º 11/89, de 1 de Junho [artigos 2.º, alínea e), 4.º, 16.º e 17.º].*
- 5 — *Assim, é irrelevante a indagação da pretensa inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, que, do mesmo passo, no artigo 1.º, manda aplicar à Guarda Fiscal o RDM, e até vedada ao tribunal tanto quanto redundaria numa fiscalização abstracta da constitucionalidade, função antes cometida ao Tribunal Constitucional nos termos do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e nos dos artigos 6.º e 51.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Janeiro.*
- 6 — *À Guarda Fiscal, em termos de prescrição do procedimento disciplinar, aplica-se o artigo 153.º do RDM.*
- 7 — *Quando a alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa excepciona a possibilidade de ser preso por mera medida administrativa disciplinar imposta a militares, este conceito não pode sofrer qualquer interpretação ampliativa, tanto quanto o legislador cons-*

titucional o fez distinguir de outros idênticos, quando o entendeu, em normas diversas.

- 8 — *Aplicar tal dispositivo constitucional aos elementos da Guarda Fiscal, militares não pertencentes às Forças Armadas, implicaria a aplicação analógica de uma norma fortemente excepcional, o que, de todo em todo, é proibido ainda pelo artigo 11.º do Código Civil.*

Recurso n.º 31 012, em que são recorrente Alberto António Silva e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Alberto António Silva, identificado nos autos, recorre para este Supremo Tribunal do despacho de 1 de Junho de 1992, do Sr. Ministro da Administração Interna, que o puniu com 30 dias de prisão disciplinar agravada.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

A) Devido à não aplicabilidade ao corpo do pessoal da Guarda Fiscal dos preceitos atrás citados (em 8.1) do Regulamento de Disciplina Militar (RDM) [quer o recorrente referir-se aos artigos 22.º e 36.º, 50.º e 54.º, 90.º (prazo), 114.º, 120.º, 121.º, 123.º e 154.º do RDM] e também por estarem afectados do mesmo vício — inconstitucionalidade orgânica — os artigos 2.º, 4.º e 5.º do referido Decreto-Lei n.º 143/80 e ainda os artigos 132.º e 139.º da Lei Orgânica da Guarda Fiscal, encontram-se ripristinados os preceitos correspondentes do Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal e, quando aí se verifique lacuna, ganhe valor subsidiário o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84;

B) Quanto à autuação disciplinar em referência, o sancionamento disciplinar das infracções imputadas ao recorrente já se encontrava prescrito quando o processo lhe foi instaurado (artigo 101.º do Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal);

C) Consigna-se ainda estarem feridas de inconstitucionalidade material (artigo 27.º da Constituição da República) as normas que facultam à hierarquia da Guarda Fiscal a aplicação de penas de prisão aos membros da corporação a título de sanção disciplinar;

D) Por todo o exposto, o despacho de S. Ex.^a o Ministro da Administração Interna recorrido encontra-se viciado por violação de lei (aplicação de normas feridas de inconstitucionalidade orgânica), desvio e abuso de poder;

E) Assim, a decisão é nula e deve ser declarada sem efeito. A entidade recorrida também alegou, tendo concluído:

1.º O recorrente não levou às conclusões da sua alegação o fundamento que incluía, quer na petição de recurso (n.º 3), quer no contexto daquela peça (n.º 4), de padecer o acto recorrido de alicerce factual consistente, em virtude de a acusação enfermar de generalidade e abstracção inaceitáveis em processo disciplinar, por cercearem ao acusado o cabal exercício do direito de defesa, pelo que se deva entender que, ao assim proceder, abandonou a invocação do mencionado vício, tendo restringido, tacitamente, o objecto inicial do recurso [artigo 690.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)];

2.º A despeito do afirmado na conclusão antecedente, a nota de culpa que foi dirigida ao ora recorrente, no processo disciplinar de que foi sujeito na Guarda Fiscal, não é genérico e abstracto, pois contém, de forma clara e precisa, a exposição dos factos que lhe imputa (cf. fls. 4 a 6 do vol. v do processo disciplinar);

3.º Como se constata do processo instrutor — fls. 12 e seguintes do vol. v do p. d. —, o recorrente, notificado regularmente da acusação, produziu a defesa que consta dos autos — locais citados —, da qual se depreende que compreendeu, perfeitamente, o âmbito, sentido e alcance do despacho acusatório, pelo que não há, assim, qualquer nulidade processual;

4.º O Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio — diploma cujo artigo 1.º manda aplicar à Guarda Fiscal o RDM —, foi emanado pelo Governo, no legítimo exercício dos seus poderes legislativos, pelo que não padece de inconstitucionalidade orgânica;

5.º Por força da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro — Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas —, o RDM é aplicável aos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes e aos contratados em serviço efectivo na Guarda Fiscal (artigo 32.º, n.º 1, da citada Lei, *ex vi* do seu artigo 69.º, n.º 1);

6.º Para além das normas invocadas na conclusão anterior, o RDM é, ainda, aplicável ao pessoal militar da Guarda Fiscal, por força dos preceitos contidos na Lei n.º 11/89, de 1 de Junho — bases gerais do estatuto da condição militar —, particularmente das regras contidas nos seus artigos 2.º, alínea e), 4.º, 16.º e 17.º;

7.º Em virtude da conclusão 5.ª, o artigo 12.º, n.º 1, da Lei Orgânica da Guarda Fiscal — texto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro —, ao determinar a aplicação aos militares da Guarda Fiscal, nos termos da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, o RDM, não padece de inconstitucionalidade orgânica, sendo, ao invés, numa norma válida;

8.º Em resultado das conclusões antecedentes, em matéria de procedimento disciplinar, a regulação do instituto em causa, no âmbito da Guarda Fiscal — e com referência ao seu pessoal militar —, tem a sua sede não no artigo 101.º do Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal — que fez parte do Decreto n.º 46 969, de 23 de Abril de 1966 — mas, sim, do RDM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, particularmente no seu artigo 153.º;

9.º No caso de espécie, as infracções que foram imputadas ao ora recorrente, no libelo acusatório de fls. 4 a 6 do processo disciplinar (vol. v), são de natureza continuada, pelo que o procedimento disciplinar que lhe foi instaurado no seio da Guarda Fiscal foi efectuado em tempo útil, não estando, assim, prescrito (máxime artigo 153.º do RDM);

10.º O recorrente, quer na petição de recurso, quer no contexto da sua alegação, não invoca a questão de inconstitucionalidade material que vem suscitar na alínea c) das conclusões desta última peça processual, pelo que não pode a mesma — e enquanto razão aduzida pelo recorrente — ser considerada;

11.º Não obstante o afirmado na conclusão antecedente, as normas que facultam à hierarquia da Guarda Fiscal a aplicação de penas de prisão aos militares daquela força de segurança, a título de sanção disciplinar, não sofrem de inconstitucionalidade material, atento o disposto no artigo 27.º, n.º 3, alínea c), da lei fundamental, e o facto

de o RDM ser aplicável ao pessoal militar daquele corpo especial de tropas, pelas razões anteriormente aduzidas;

12.º Em virtude das conclusões anteriores — que aqui se dão por reproduzidas — o acto impugnado — despacho da autoridade recorrida, de 1 de Junho de 1992, que cominou ao recorrente a pena de 30 dias de prisão disciplinar agravada — traduz o legítimo exercício de um poder, que não viola, nem afronta — ainda que de forma indirecta —, o trato constitucional ou qualquer outra disposição de lei.

Neste Tribunal, o Ministério Público foi de parecer que não deverá conhecer-se do vício de «generalidade e abstracção» da acusação e da alínea c) das conclusões da alegação do recorrente e, quanto ao mais, entende que o recurso não merece provimento porque o Decreto n.º 46 969 foi revogado pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 143/80, norma esta que o recorrente não impugna de inconstitucionalidade, sendo ainda certo que a eventual inconstitucionalidade do artigo 1.º do mesmo diploma não altera o problema em debate, pois a sujeição dos soldados da Guarda Fiscal ao RDM permanece face à Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, e o artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro, limitou-se a consagrar, no diploma orgânico da Guarda Fiscal, aquilo que já era imperativo em face dos artigos 32.º, n.º 1, e 69.º da Lei de Defesa Nacional.

O processo tem os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos.

Cumpra decidir.

I — *Matéria de facto*:

A) Por despacho do comandante-geral da Guarda Fiscal de 20 de Fevereiro de 1990, foi ordenada a instauração de processo de averiguações com vista ao apuramento das responsabilidades, considerando que havia militares do Batalhão n.º 4 com processo-crime pendente no âmbito de designado processo «Águas Turvas» e poderia haver, além da matéria-crime, infracções que se enquadrem no âmbito do RDM (fl. 3 do p. i.);

B) Tal processo de averiguações foi iniciado em 3 de Abril de 1990 (fl. 4);

C) O ora recorrente prestou nele declarações, em 21 de Maio de 1990, de fl. 178 a fl. 180 v.º, que aqui se dão por integralmente reproduzidas;

D) Considerando que nele reuniu matéria de âmbito disciplinar, o oficial averiguante propôs o procedimento disciplinar respectivo (fl. 218 do p. i.);

E) Por despacho de 7 de Agosto de 1990, o comandante da Guarda Fiscal ordenou se continuasse o processo de averiguações em processo disciplinar (fl. 219);

F) A fls. 720-722 foi deduzida nota de culpa contra o recorrente, nos termos que aqui se dão por inteiramente reproduzidos;

G) Nota de culpa essa que lhe foi notificada em 12 de Setembro de 1991 e a que respondeu nos termos de fls. 728-731, aqui dados por reproduzidos;

H) Ouvidas as testemunhas arroladas pelo ora recorrente, o instrutor elaborou o relatório de fls. 749-750 v.º, em 19 de Novembro de 1991, em que considera provada toda a matéria de acusação, que se reproduz;

I) O comandante do Batalhão n.º 4 da Guarda Fiscal, por despacho de 20 de Novembro de 1991, «nos termos e pelas razões de facto e de direito do relatório que antecede com o qual concordo intei-

ramente o que aqui dou por reproduzido [...], puniu o recorrente com 20 dias de prisão disciplinar agravada». (fls. 752-754, aqui dadas por reproduzidas);

J) O ora recorrente reclamou nos termos de fls. 760-761, aqui dadas por reproduzidas;

L) Tal reclamação foi indeferida, por despacho de 12 de Dezembro de 1991 do Sr. Comandante do Batalhão n.º 4;

M) Deste despacho de indeferimento foi interposto recurso hierárquico para o comandante-geral da Guarda Fiscal (fl. 773);

N) O Sr. Comandante-Geral da Guarda Fiscal, na decisão, por despacho de 20 de Janeiro de 1992, usando da faculdade do artigo 80.º do RDM, «e atendendo à gravidade da falta cometida», agravou para 30 dias de prisão disciplinar agravada a pena recorrida (fl. 778 v.º);

O) De tal despacho interpôs o ora recorrente recurso hierárquico para o Sr. Ministro da Administração Interna (MAI);

P) Ouvida a auditoria jurídica do Ministério, produziu esta o parecer de fls. 787-807, que aqui se dá por reproduzido;

Q) Sobre tal parecer, o Sr. MAI despachou:

«Nos termos do presente parecer da auditoria jurídica, em especial com fundamento no 1.º ponto da alínea I), de fls. 20 e 21, revogo o acto recorrido e em substituição deste aplico ao soldado da Guarda Fiscal Alberto António Silva a pena de 30 dias de prisão disciplinar agravada.»

Este o despacho contenciosamente impugnado.

II — *O Direito:*

É jurisprudência pacífica dos tribunais superiores que o âmbito do recurso jurisdicional se determine em face das conclusões da alegação do recorrente, pelo que só abrange — e abrange só — as questões aí contidas. Neste sentido, além dos acórdãos referidos pelo Ministério Público no respeitante a este Supremo Tribunal Administrativo, pode ler-se, no que toca ao Supremo Tribunal de Justiça, o acórdão de 2 de Dezembro de 1992, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 322, p. 315, citado por Abílio Neto ao *Código de Processo Civil Anotado*, 9.ª ed., p. 552.

Tal delimitação do objecto de cognição do tribunal *ad quem* resulta claramente dos artigos 660.º, n.º 2, e 690.º do Código de Processo Civil, aplicáveis ao contencioso administrativo por força do artigo 102.º da LPTA.

Efectivamente, destinando-se o recurso a rever uma decisão jurisdicional produzida por um tribunal inferior na hierarquia — e não a criar decisões novas —, tem que balizar-se muito concreta e expressamente as razões da discordância com o julgado recorrido, «[...] sob pena de não se conhecer [...]» dele (n.º 3 do artigo 690.º), tanto quanto «o juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação [...]» e «não pode ocupar-se senão das questões suscitadas pelas partes, salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento oficioso de outras» (artigo 660.º, n.º 2).

Por isso, o «recorrente deve apresentar a sua alegação (de recurso), na qual concluirá pela indicação dos fundamentos por que pede a alteração ou anulação da decisão» (recorrida) — artigo 690.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

Nestes termos, o Tribunal não pode conhecer, no presente recurso, senão das questões postas pelo agravante nas conclusões da sua alegação, e já transcritas a princípio. Porém, nem de todas elas.

É que, nessas conclusões, o recorrente excede manifestamente o pedido que podia fazer.

Na verdade, em primeiro lugar, pelas razões expostas, não pode este Supremo Tribunal Administrativo conhecer nem do pretensão vício de que sofreria a acusação deduzida contra o recorrente — «generalidade e abstracção inaceitáveis em processo disciplinar, por cercar ao acusado cabal exercício do direito de defesa» — nem do eventual desvio e abuso de poder de que padeceria o a. a. recorrido.

Do primeiro, porque, além do alegado, igualmente pelo recorrente de uma forma genérica e abstracta, o que, desde logo, impede o Tribunal, por carência de razões de facto, de assentar o seu julgamento, não foi sequer levado às conclusões da alegação do recurso (como, aliás, já o não tinha sido nas «conclusões» da petição).

Dos segundos, porque, ao contrário, embora efectivamente levados à conclusão D) da alegação final do recurso, acontece que, no corpo deste articulado, o recorrente nem uma palavra sacrifica à demonstração da respectiva verificação, impedindo pois este Supremo Tribunal Administrativo de avaliar das razões da sua hipotética existência quando é certo que as não pode, no caso, criar oficiosamente.

Mas não poderá igualmente o Tribunal conhecer da conclusão D) das alegações do agravante, como pretendem a entidade recorrida e o Ministério Público?

Vejam os.

O vício ali alegado — pretensão inconstitucionalidade material, por violação do artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), das «normas que facultam à hierarquia da Guarda Fiscal a aplicação de penas de prisão aos membros da corporação a título de sanção disciplinar» — não havia sido arguido logo na petição do recurso contencioso, podendo e devendo sê-lo.

É também jurisprudência uniforme deste Supremo Tribunal Administrativo que o recorrente só pode arguir vícios ao acto, pela primeira vez, depois daquela peça processual quando não teve possibilidade, não culposa, de o fazer ali, máxime porque só os descobriu posteriormente por acesso a elementos que não logrou alcançar naquele momento.

Sendo assim, o Tribunal não tomará conhecimento de tais vícios senão nessa própria medida «[...] salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento oficioso», pois este último é, como vimos, permitido pela parte final do n.º 2 do artigo 660.º do Código de Processo Civil.

Ora, a questão levantada na alínea C) das conclusões da alegação do recorrente é uma questão de direito, perfeitamente possível de arguir logo na petição inicial. Assim, deveria tê-lo sido aí e, como não o foi, se não for o caso de o Tribunal poder conhecer dela, *ex officio*, não pode, do mesmo passo, ser objecto de cognição deste julgamento.

Porém, não é assim. É que o conhecimento de tal inconstitucionalidade é oficioso por parte dos tribunais.

Na verdade, como se disse atrás, o Tribunal, nos termos do artigo 664.º do Código de Processo Civil, «não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» [...] e, se não pode ocupar-se senão das questões suscitadas pelas partes, por imperativo da 2.ª parte do n.º 2 do artigo 660.º o mesmo normativo, impõe-lhe, porém, o conhecimento oficioso das não suscitadas que a lei, não obstante, impuser ou permitir.

É o caso em apreço.

Nos termos do artigo 207.º da CRP, «nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados».

Significa isto que os tribunais têm de conhecer se a norma que vão aplicar aos factos que lhe são submetidos a julgamento está, ou não, de acordo com a Constituição da República, como arquitectura fundamental do edifício jurídico português, sob pena de, não o estando, não poderem subsumir tal normativo.

Donde decorre que tal conhecimento é sempre obrigatório para o Tribunal, seja ou não invocado pelas partes do litígio.

É, pois, um conhecimento oficioso antes que esgotado esteja, obviamente, o respectivo poder jurisdicional.

Ou, como se lê no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 42/92 — processo n.º 331/91, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 116, de 20 de Maio de 1992:

«[...] a inconstitucionalidade é questão de conhecimento oficioso de qualquer tribunal [...]»; «[...] os casos de conhecimento oficioso sempre se ressalvaram, pois, de acordo com aquela norma da Constituição (refere-se ao artigo 207.º), os tribunais não podem aplicar normas inconstitucionais»;

«A questão da natureza oficiosa do conhecimento da inconstitucionalidade [...] não só prevalece perante o argumento da ‘questão nova’, como igualmente se fez valer perante o da limitação do objecto do recurso pelo teor das conclusões das alegações, baseado no artigo 690.º, n.º 1, do Código de Processo Civil [...]».

Ou ainda, como refere o acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 31 de Maio de 1988 (recurso n.º 24 908):

«Por um lado, entendemos que a apreciação concreta da inconstitucionalidade de normas pode ter sempre lugar no decurso do processo, qualquer que seja a fase em que se encontre, desde que ainda não tenha terminado por decisão transitada em julgado (cf. artigos 69.º e seguintes da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro — organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional).»

«Por outro [...] haverá que tomar conhecimento deste vício de inconstitucionalidade, agora alegado, não obstante não ter sido arguido no tribunal *a quo*, na 1.ª instância, pois tal matéria é do conhecimento oficioso dos tribunais, qualquer que seja o grau de jurisdição, já que os tribunais não podem aplicar normas inconstitucionais, como resulta do disposto no artigo 207.º da Constituição da República Portuguesa.»

Tal significa que «a função jurisdicional integra também a justiça constitucional e que os tribunais — todos e cada um deles — têm o poder e o dever de confrontar com a lei fundamental as normas infraconstitucionais que sejam chamados a aplicar, tendo de recusar-se a aplicá-las se elas não forem compatíveis com ela» (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º vol., 2.ª ed., p. 313, de G. Canotilho e V. Moreira).

No mesmo sentido, podem ainda consultar-se os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 5 de Novembro de 1987 (recurso n.º 14 459), de 20 de Janeiro de 1983 (recurso n.º 14 530), in *Apêndice ao Diário da República*, de 26 de Agosto de 1986, p. 156, ou *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 323, p. 241, e de 17 de Dezembro de 1975 (tribunal pleno), in *Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo*, n.º 171, p. 451.

Assim, não irá conhecer-se nem do pretenso vício de forma do acto recorrido, por generalidade e abstracção da nota de culpa, nem do desvio e abuso de poder [conclusão *D*)], mas conhecer-se-á da matéria da conclusão *C*) das alegações do recorrente.

Alega, em primeiro lugar, o recorrente existir inconstitucionalidade orgânica dos artigos 2.º, 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 143/80 e dos artigos 12.º e 13.º da Lei Orgânica da Guarda Fiscal, valendo pois, em consequência, o artigo 101.º do Decreto n.º 46 969, de 23 de Abril de 1966, tanto quanto não deve, por aquele motivo, aplicar-se o artigo 153.º do RDM, pelo que o procedimento disciplinar estaria prescrito.

Diz ele que reconhecendo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, que a Guarda Fiscal não integra as Forças Armadas, tal decreto-lei, ao mandar aplicar à Guarda Fiscal (artigo 1.º) o RDM, é inconstitucional em relação a todos os preceitos cuja remissão se reporte a direitos, liberdades e garantias, por violação da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 167.º e artigo 168.º da CRP, na versão original. Do mesmo passo, e pelos mesmos motivos, os artigos 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro (Lei Orgânica da Guarda Fiscal), por ser matéria reservada da Assembleia da República.

Vejamos:

É verdade que o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, manda aplicar à Guarda Fiscal o RDM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, e fá-lo nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do 201.º da CRP, ou seja, no uso da sua competência legislativa. É verdade também que, ao tempo do Decreto-Lei n.º 143/80, era da competência da Assembleia da República, salvo autorização legislativa ao Governo, legislar sobre direitos, liberdades e garantias [alínea *c*) do n.º 1 do artigo 167.º e artigo 168.º da Constituição, na versão original].

É verdade também que o n.º 1 do artigo 12.º (e o artigo 13.º) do Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro, foi publicado no uso de competência legislativa própria do Governo.

Porém, é também verdade que o artigo 69.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, a chamada Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, manda aplicar aos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes e dos contratados em serviço efectivo na Guarda Fiscal o disposto no artigo 32.º, ou seja, além do mais, o RDM, tal-qualmente o fazem também os artigos 2.º, alínea *e*), 4.º, 16.º e 17.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, quando, aplicando-se à Guarda Fiscal (artigo 16.º), caracteriza a condição dos respectivos corpos pela aplicação de um regime disciplinar próprio.

Ora, quer a Lei n.º 29/82 quer a Lei n.º 11/89 foram produzidas no exercício da competência exclusiva da Assembleia da República em matéria de organização da defesa nacional e deveres decorrentes.

Sendo assim, e porque o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito, nos termos do artigo 664.º do Código de Processo Civil, e concluindo-se, por via da aplicação atrás feita, que o RDM é ainda aplicável aos militares em serviço na Guarda Fiscal, como o recorrente, é de todo irrelevante a indagação da pretensa inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 143/80 ou dos artigos 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 373/85.

Irrelevante e, por outro lado, vedada mesmo por lei, pois, como se disse já atrás, estaria então a conhecer-se em matéria de fiscalização abstracta da constitucionalidade daquelas normas.

Vejamos então:

Dispõe o artigo 153.º do RDM:

«1 — O procedimento disciplinar prescreve passados cinco anos, a contar da data do cometimento da infracção, excepto nos casos de intervenção obrigatória do Conselho Superior de Disciplina, em que tal procedimento é imprescritível.

2 — As infracções disciplinares que resultem de contravenções prescrevem nos termos da lei geral.

3 — No caso de o tribunal militar julgar que os factos de que o arguido é acusado constituem infracções de disciplina, a contagem do prazo da prescrição inicia-se com o trânsito em julgado da respectiva decisão.

4 — A prescrição do procedimento disciplinar interrompe-se com a prática de qualquer acto de instrução.»

O recorrente alega a prescrição do procedimento disciplinar na base de que, sendo suposto que não tem aplicação ao caso o artigo 153.º do RDM — o que já vimos não ser verdade —, então aplicar-se-ia o prazo prescricional do artigo 101.º do Decreto n.º 46 969, antigo Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal, que é de 12 meses sobre a data da infracção «[...] se entretanto não tiverem sido realizadas diligências para averiguar do seu cometimento [...]».

Diz o seguinte: «Assim, é manifesto que o procedimento pelas supostas infracções disciplinares cometidas pelo recorrente se encontrava prescrito, dado que as mesmas são reportadas a datas anteriores a Março de 1988 e o processo de averiguações é posterior a 1990.»

Quer, pois, o recorrente dizer que, sendo o prazo de prescrição de um ano apenas, este foi ultrapassado quando se reportam os factos a antes de Março de 1988 e só foi instaurado processo de averiguações depois de 1990.

Vimos da matéria de facto provada que o processo de averiguações foi instaurado por despacho de 20 de Fevereiro de 1990 do Sr. Comandante-Geral da Guarda Fiscal e o processo disciplinar por despacho de 7 de Agosto de 1990.

Vimos também que, a fls. 720-722, foi deduzida acusação contra o recorrente.

Ora, verifica-se desta que não contém qualquer data para os factos por que se inculpa o recorrente. Como circunstância de tempo apenas aparece, logo no preâmbulo, a afirmação que o recorrente prestou serviço no posto da Barra de Aveiro anteriormente a Março de 1988. E deduz-se-lhe acusação «por ter praticado de forma continuada factos que constituem infracções às leis e regulamentos militares e fiscais», designadamente os que depois se articulam, apenas se referindo no artigo 1.º que «no exercício das suas funções, como agente fiscal, no posto da Barra de Aveiro, anteriormente a Março de 1988, ter associado actividade favorável aos defraudadores da Fazenda Nacional, colidente com a missão da Guarda Fiscal».

Temos, assim, duas datas para o termo *ad quem* do prazo prescricional do artigo 153.º do RDM (20 de Fevereiro de 1990 e 7 de Agosto de 1990), mas não temos, numa data precisa para o termo *a quo*, senão a expressão vaga «anteriormente a Março de 1988».

Porém, o recorrente não logrou intentar demonstrar que entre tais prazos passaram cinco anos, reduzindo a sua alegação à demonstração que apenas passou um.

Além do que, como vimos, a sua tese não procedeu, acresce que, na seqüência do princípio da presunção da legalidade do acto administrativo, têm que ter-se por certos os respectivos pressupostos.

Não tendo ilidido tal presunção, prova que lhe cabia, sofre-lhe o respectivo ónus.

Improcedem, assim, as conclusões A) e B) da alegação do recorrente.

Quanto à conclusão C), refere aqui o recorrente que estão feridas de inconstitucionalidade material (artigo 27.º da CRP) as normas que facultam à hierarquia da Guarda Fiscal a aplicação de penas de prisão aos membros da corporação, a título de sanção disciplinar.

Posta a questão assim, como o faz o recorrente, este Supremo Tribunal estaria impedido de a conhecer.

Com efeito, se não pode aplicar normas que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados, nos termos do artigo 207.º, o certo é que só lhe é vedada tal actividade nos casos que lhe são submetidos a julgamento.

É que, doutro modo, a questão da correcta subsunção jurídica travestia-se na questão académica de uma fiscalização abstracta da constitucionalidade de todas as normas que apliquem pena de prisão por ilícito disciplinar, julgamento proibido por lei a este Tribunal, e antes cometido ao Tribunal Constitucional, de acordo com o artigo 281.º da CRP e artigos 6.º e 51.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro.

Porém, já nada impede, e antes se impõe, ao Tribunal apreciar a eventual lesão da Constituição da norma concreta aplicada efectivamente ao agravante e que o puniu com prisão disciplinar agravada, no caso tipificada na disposição do artigo 28.º do RDM.

Segundo tal articulado, «a prisão disciplinar agravada consiste na reclusão do infractor em caso de reclusão». E o recorrente foi punido com 30 dias de tal prisão.

Vejamos então:

Segundo o n.º 2 do artigo 27.º da CRP, redacção da 2.ª revisão constitucional, «ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência da sentença judicial condenatória pela prática do acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial da medida de segurança».

Comentando este artigo, Gomes Canotilho e Vital Moreira, na sua *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., revisão, dizem, a fl. 185, nota IV: «Note-se que a Constituição parece não reservar a pena de prisão para infracções criminais, pois limita-se a falar em 'acto punido por lei com pena de prisão (n.º 2). A eventualidade da pena de prisão para infracções não criminais, que se afigurará pouco consentânea com o princípio do Estado de direito, possui uma concretização constitucional na admissão da prisão como pena disciplinar militar [n.º 3, alínea c)]'.

Em qualquer caso, as medidas privativas da liberdade estão sujeitas a uma dupla reserva: reserva de lei e reserva da decisão judicial. A reserva de lei impõe que seja uma lei — lei da Assembleia da República, ou decreto-lei autorizado [artigo 168.º, n.º 1, alínea c)] — a definir as penas e as medidas de segurança; à reserva de decisão judicial implica a proibição de medidas administrativas da privação da liberdade.».

Porém, é a própria CRP, no mesmo artigo 27.º, que, no n.º 3, alínea c), exceptua este princípio geral da privação da liberdade nas condições e pelo tempo que a lei determinar, a «prisão disciplinar imposta a militares, como garantia de recurso para o tribunal competente».

Dizem ainda Canotilho e V. Moreira: «excepcionalmente, a Constituição admite que a prisão possa ser não uma sanção penal mas sim uma sanção disciplinar [...]», desde que se trate de sanções impostas a *militares*, e naturalmente em virtude de infracções disciplinares militares (cf. RDM, artigos 27.º e seguintes).

O recorrente é soldado da Guarda Fiscal e foi-lhe imposta, já se disse, uma pena disciplinar de prisão por 30 dias.

Caberá o seu caso na excepção da alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa? No caso afirmativo, nada há de inconstitucional em tal medida detentiva; no negativo, ela confrontará tal preceito.

Vejamos:

O Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro, aprovou a Lei Orgânica da Guarda Fiscal em substituição do regulamento orgânico da mesma instituição, que contava já com 100 anos.

Ora, o artigo 1.º de tal lei define a Guarda Fiscal como «[...] um corpo especial de tropas constituído para assegurar a execução da lei no que ele lhe conferir competência, em particular no relativo ao trânsito de pessoas e bens».

Nos termos do artigo 2.º, alínea c), comete-lhe a lei, além de outras, funções de «colaborar na execução da política de defesa nacional [...]»

Por seu lado, o artigo 12.º refere que «aos militares da Guarda Fiscal aplicam-se, nos termos da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, as restrições ao exercício de direitos por militares, o Código de Justiça Militar e o RDM e o regime jurídico de recurso ao Provedor de Justiça em matéria de defesa nacional e das Forças Armadas» (n.º 1).

Em matéria de defesa nacional e das Forças Armadas, o legislador prontificou, pois, em virtude da sua especial sensibilidade e gravidade, as restrições ao exercício de direitos aceites, pela própria Constituição, para os cidadãos militares no artigo 270.º, e bastantemente desenvolvidos, quer no artigo 31.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Novembro, (Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas), quer na Lei n.º 11/89, de 1 de Junho; não obstante, é pacífica e nítida a autonomia da Guarda Fiscal em relação às Forças Armadas, a quem incumbe, nos termos do n.º 1 do artigo 275.º da Constituição da República Portuguesa, «a defesa militar da República». Na verdade, de acordo com o n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 29/82, as Forças Armadas apenas compreendem os órgãos militares de comando e os três ramos — Marinha, Exército e Força Aérea.

Ora, de acordo com o n.º 1 do artigo 18.º, ainda da Lei de Defesa Nacional, «a componente militar da defesa nacional é *exclusivamente* assegurada pelas Forças Armadas [...]» [itálico nosso], salvo o disposto no número seguinte, ou seja, a coadjuvação das forças de segurança e o direito individual de resistência.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 374/85, de 20 de Agosto, aprovou o «Estatuto do Militar da Guarda Fiscal».

Por seu lado ainda, quer o Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio (artigo 5.º), por a Lei de Defesa Nacional (artigo 69.º), quer a Lei

n.º 11/89, mandou aplicar à Guarda Fiscal o RDM, tal-qualmente o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 373/85; «[...] aos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes e dos contratados em serviço efectivo na [...] Guarda Fiscal», diz o n.º 1 do artigo 69.º citado.

Da resenha legislativa enunciada temos que o legislador se refere à Guarda Fiscal como «corpo especial de tropas», ou «militares da Guarda Fiscal» para aceitar-lhes restrições de direitos, ou, finalmente, cometer-lhes funções de defesa nacional.

Ora, sendo certo que, nos termos do artigo 21.º, o pessoal da Guarda Fiscal compreende:

«a) Oficiais, sargentos e praças do seu quadro privativo; e

b) Militares das Forças Armadas, adido ou em diligência», poder-se-á dizer que todo ele se subsumirá à previsão da excepção da alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º da CRP? Ou seja: todo e qualquer elemento, não civil, da Guarda Fiscal poderá ser considerado «militar» para tal efeito?

Quanto às remissões das Leis n.ºs 29/82 e 11/89, parece poder pôr-se dúvidas se apenas se quererão referir aos militares das Forças Armadas, adidos ou em diligência, em serviço na Guarda Fiscal, tanto quanto são leis de defesa nacional das Forças Armadas *stricto sensu*, de excusão da componente militar da defesa nacional, nos dizeres do artigo 17.º da primeira. Isto quando expressamente se reportam aos «militares» da Guarda Fiscal. Porém, acresce que o artigo 69.º da Lei n.º 29/82, também mandada aplicar o RDM, não só aos militares da Guarda Fiscal, como ainda aos respectivos «agentes militarizados».

E aqui chegamos a um novo conceito, «agente militarizado», que não vem simplificar a tarefa hermenêutica.

É que, se bem se saiba já que, não obstante a Guarda Fiscal não integrar as Forças Armadas, e só a estas incumbir exclusivamente a componente militar da defesa nacional, ou seja, a utilização de meios armados (G. Canotilho e V. Moreira, *idem*, p. 962), apenas cabendo à Guarda Fiscal e a outras «forças de segurança» colaborar com as Forças Armadas nesse desiderato, não se segue daqui que o seu pessoal, mesmo o não pertencente às Forças Armadas, não possa ser considerado igualmente pessoal militar se usufruir dos respectivos caracteres.

E não há dúvida que as possui.

Segundo o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 103/87, de 24 de Março (processo n.º 74/83), in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 314, «a qualificação de 'militarizado' de certo organismo ou de certos agentes depende da verificação da presença de um conjunto significativo dos índices típicos da instituição militar, designadamente: a) o estrito enquadramento hierárquico dos seus membros, segundo uma ordem rigorosa de patentes e postos; b) a subordinação da actividade da instituição e da actuação individualizada de cada um dos seus membros a um peculiar princípio de comando em cadeia, implicando um especial dever de obediência; c) o uso de armamento com características próprias, de utilização vedada aos cidadãos e agentes públicos em geral, no exercício da função e como modo próprio desse exercício; d) o princípio do aquartelamento; e) a obrigatoriedade de uso de farda ou uniforme; f) a sujeição a particulares regras disciplinares e, eventualmente, jurídico-penais.

Não foi inocente a citação deste acórdão. É que, embora aplicado à Polícia de Segurança Pública, na parte descrita do mesmo passo aplica-se, até por maioria de razão, à Guarda Fiscal. É que este «corpo

especial de tropas», este «corpo com estrutura militar» nos dizeres do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, comunga de todos estes descritos índices, típicos da instituição militar. Bastará compulsar os capítulos II e III, subordinados à epígrafe «características militares», e «estrutura», do Decreto-Lei n.º 373/85, para o verificar, como ainda é mais patente até o Decreto-Lei n.º 374/85, que aprova o «Estatuto do Militar da Guarda Fiscal». Assim, poderá dizer-se que a Guarda Fiscal pode, sem dúvidas de maior, qualificar-se de corpo com estatuto similar aos dos militares das Forças Armadas.

Não chega, porém, tal asserção para incluir o seu pessoal na excepção da alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º da CRP.

É que este diploma fundamental soube e quis distinguir o pessoal militar, propriamente dito, ou seja, o pessoal em serviço de defesa nacional com utilização de meios armados nos termos do n.º 1 do artigo 275.º, por outras palavras, o pessoal militar que integra as Forças Armadas, do pessoal militarizado, ou seja, de pessoal de outras forças de segurança que coadjuvam as Forças Armadas na defesa nacional militar, utilizando, para tanto, do mesmo modo, meios armados. Ao primeiro é que chamou «militares»; aos restantes, «agentes militarizados».

Veja-se, com efeito, o artigo 270.º da CRP, onde, a propósito justamente da restrição do exercício de direitos, se estatui: «A lei pode estabelecer restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, na estrita medida das exigências das suas funções próprias.»

Comentando este normativo constitucional, os autores citados, G. Canotilho e V. Moreira, *idem*, p. 949, dizem: «os destinatários exclusivos desta norma constitucional são os militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo. A densificação do espaço semântico do conceito de «militares e agentes militarizados» não é isento de algumas dificuldades. *Militares* são obviamente os elementos das Forças Armadas, tipicamente caracterizados pelos seus traços específicos (função, posto, uniforme, etc.); *agentes militarizados* são os elementos de certas organizações de polícia que, embora não incluídas nas Forças Armadas, possuam um estatuto idêntico («forças militarizadas, na linguagem corrente»).

«Trata-se de conceitos suficientemente sedimentados, para não poderem ser objecto de manipulação, impedindo nomeadamente a sua ampliação para abranger situações diferentes das contempladas pela Constituição. Em particular, não basta que certas categorias de agentes com funções de autoridade estejam por lei sujeitas a formas de disciplina militar para, de forma automática, serem também considerados «militares» para outros efeitos, designadamente para efeitos de restrição dos direitos individualizados neste artigo [...]»

O que acaba de transcrever-se serve, por maioria de razão, para interpretar o artigo 27.º da mesma Constituição, onde o direito restringido é o mais fundamental deles todos, ou seja, o direito à liberdade, à liberdade física, de movimentos, isto é «o direito de não ser detido, aprisionado, ou de qualquer modo fisicamente confinado a um determinado espaço, ou impedido de se movimentar» (*idem*, p. 184).

Quando a alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º excepçiona a possibilidade de ser preso por mera medida administrativa disciplinar imposta a

militares, este conceito não pode sofrer qualquer interpretação ampliativa, tanto quanto o legislador constitucional o fez distinguir de outros idênticos, quando o entendeu, em normas diversas.

Se o legislador constitucional usou conceitos e expressões diversas para colorir situações em que sufragou o mesmo regime jurídico, é porque quis efectivamente distingui-los; assim, não se justificaria — e o artigo 9.º do Código Civil até o impediria — desobedecer a tal intenção normativa, logo justamente num capítulo de restrição de direitos, como é o direito à liberdade.

Aplicar a alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa aos elementos da Guarda Fiscal, militares não pertencentes às Forças Armadas, implicaria a aplicação analógica de uma norma fortemente excepcional, o que, de todo em todo, é proibido ainda pelo artigo 11.º do Código Civil.

Não se trataria de interpretação ainda extensiva ou declarativa, lata, pois não pode concluir-se, pelo que se disse, que no espírito do legislador da Constituição estivessem os casos de outras forças de segurança, e respectivos elementos, que não somente os militares das Forças Armadas. Antes pelo contrário [...]

Neste mesmo sentido é, aliás, o acórdão do Tribunal Constitucional citado, onde, no ponto XVII do respectivo sumário, pode ler-se:

«[...] as penas disciplinares de prisão e detenção, que constituem um elemento característico e nuclear do sistema punitivo do RDM, só são constitucionalmente toleradas quanto a 'militares' [...] e, por outro lado, a Constituição (artigo 280.º, n.º 2) circunscreve o âmbito do direito penal militar e âmbito da competência dos correspondentes tribunais aos 'crimes essencialmente militares', ou seja, aos integrados por factos que violem algum dever militar ou ofendam a segurança e disciplina das Forças Armadas, bem como os interesses militares da defesa nacional, pelo que é inadmissível que o legislador venha estender de plano esse direito, enquanto tal, e a tutela jurisdicional, que corresponde à protecção de outros interesses ou valores, como são, no caso, os da segurança e disciplina de uma força militarizada, o do cumprimento dos seus deveres próprios ou os interesses da segurança interna.»

Porém, nem assim ainda está sanada a dúvida se os elementos da Guarda Fiscal podem, ou não qualificar-se de «militares» para efeitos da alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º da CRP. É que, embora, como se deixa dito, o legislador constitucional, na 1.ª revisão, distinga, no artigo 270.º, «militares» dos «agentes militarizados», isto nada prova que os soldados da Guarda Fiscal não sejam militares — e não agentes militarizados. É preciso, pois, fazer avançar, logo alcançar, o universo da última expressão.

Os trabalhos preparatórios do artigo 27.º são absolutamente irrelevantes nesta matéria.

Um único deputado, o Dr. Jorge Sampaio, do PS, se lhe refere com algum interesse. Conferir o *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 101, de 11 de Junho de 1982, p. 4170, onde diz:

«No que respeita à matéria da alínea c) (do n.º 3 do artigo 27.º) sabemos que é, em si mesma, controversa.

Todavia, pensamos que é necessário o legislador constitucional ter, nesta sede, um mínimo conhecimento de que é a prática das coisas e a prática da vida e que vale mais assumir essa prática e, portanto, procurar, de certa maneira, pôr-lhe os entraves de controlo judicial indispensáveis.

Sabemos que se pratica a prisão disciplinar. Sabemos que ela se pratica, muitas vezes, para não dizer na sua totalidade, em condições que deixam muito a desejar, tanto mais que ela é flagrantemente inconstitucional mas que, até este momento, ninguém ousou pedir a declaração da sua inconstitucionalidade [...].

Por isso, parece-nos, pela nossa parte, inteiramente procedente sancionar do ponto de vista legislativo, pondo entraves a uma determinada prática, obrigando ao recurso para o tribunal competente.

Pensamos, por isso, que com isto se dá — para nós é extremamente importante — um passo também importante para a democratização das Forças Armadas, fazendo intervir o tribunal competente, para efeitos de recurso, nos casos de prisão disciplinar.»

E nada mais, de interesse, se discutiu.

Porém, nem do que fica dito resulta, ao fim e ao cabo, também qualquer interesse para a questão *sub judice*, tanto quanto nenhum elemento outro foi trazido à colação que imponha que aquele deputado constituinte usou o sentido restrito e técnico de expressão quando se referiu às Forças Armadas.

Mas, se os trabalhos preparatórios do artigo 27.º da CRP não são frutuosos, já o mesmo se não pode dizer dos mesmos em relação à Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, máxime do n.º 2 do seu artigo 69.º, bem como dos pedidos de autorização legislativa à Assembleia da República para um Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública.

A este propósito, pode ler-se no Acórdão do Tribunal Constitucional, já citado, n.º 103/87, «[...] três diferentes teses ou posições de princípio encontraram eco nesses debates»:

Segundo a primeira, e mais radical, o artigo 270.º da Constituição reportar-se-ia apenas às Forças Armadas e a referência nele inserta aos «agentes militarizados» destinar-se-ia simplesmente a fazer incluir na sua previsão certas categorias residuais de pessoal que, sem serem constituídas por militares em sentido próprio, integram ainda aquelas Forças (citaram-se, nomeadamente, os casos dos picadores do Centro Militar de Educação Física e Desportos, dos cabos-de-mar, dos cabos-de-faróis e de determinado tipo de pilotos);

De acordo com uma segunda tese, o preceito constitucional em causa, já abrangeria, além das Forças Armadas, certas forças de segurança, mas só aquelas (entre as quais, porém, não se conta a Polícia de Segurança Pública) que tradicional e legalmente recebiam entre nós a qualificação de «militares» (ou eram, para todos os «equiparados a militares»), como a Guarda Nacional Republicana e a Guarda Fiscal; a ela, precisamente, se aludiria agora na citada referência aos «agentes militarizados»;

Finalmente, de harmonia com um terceiro ponto de vista, na previsão do artigo 270.º, e abrangido por esta última referência, caberia ainda à Polícia de Segurança Pública, visto que, não constituindo embora um corpo militar, todavia apresenta uma estrutura e enquadramento organizacional que fazem dela, caracterizadamente, um corpo «militarizado» (segundo alguns dos defensores desta tese, a referência em apreço só mesmo teria sentido para a Polícia de Segurança Pública, porquanto aquelas outras referidas forças de segurança, como forças militares que ainda eram, já estavam, a esse título, ressalvadas pela disposição em causa).

O nosso sufrágio vai para esta última tese, tal como o foi o Tribunal Constitucional.

Na verdade, sendo liminarmente de rejeitar a primeira — pois nada nos trabalhos preparatórios permite acalentá-la, antes pelo contrário, existiu uma referência expressa à Polícia de Segurança Pública a incluí-la entre as forças militarizadas [cf. *Diário da Assembleia da República*, I, IV Legislatura, 1.ª sessão, n.º 100, de 23 de Julho de 1982, p. 1998-(73)] — e não parecendo igualmente poder aceitar-se a segunda — pelas mesmas razões omissivas dos trabalhos preparatórios e da referência citada e ainda porque nada impede, no próprio domínio da segurança interna, uma intervenção de «forma» ou «estrutura» militar — resta-nos a terceira, que, aliás, tem alguns argumentos favoráveis.

Efectivamente, tudo leva a crer que o conceito de «agentes militarizados» do artigo 270.º da CRP refere-se [...] «não a agentes com um estatuto idêntico, mas antes a agentes que, sob certo ponto de vista, se encontrem numa ‘situação organizatória’ similar à dos militares» — *idem*, p. 328.

Em primeiro lugar, o local e a expressão dos trabalhos preparatórios referidos.

Depois, o enquadramento legal existente.

Na verdade, e no que concerne à Guarda Fiscal, já vimos que variadíssimos diplomas se lhe referem sempre como «corpo especial de tropas» e «corpo com estrutura militar», sendo sempre os seus elementos designados por militares. Ver, repete-se, os Decretos-Leis n.ºs 143/80, de 21 de Janeiro, 373/85 e 374/85, designado «Estatuto do Militar da Guarda Fiscal».

Para o legislador ordinário, a Guarda Fiscal era ainda uma força militar sem dúvida.

Por outro lado, no caso de outras forças de segurança, nomeadamente a Polícia de Segurança Pública, mas também, por imbuída de algumas características, a própria Polícia Judiciária, já não sustentando a mínima norma estatutária de natureza militar, possuem, ao invés, caracteres organizacionais similares aos dos militares: enquadramento hierárquico, comando em cadeia, uso de armamento, etc., isto é, são forças de segurança «[...] em que a realidade em questão se conserva *extrínseca* à realidade militar, mantendo a sua natureza substancial originária, e apenas é objecto de um enquadramento legal — mormente um enquadramento ‘organizatório’ — que parcialmente reveste de uma configuração similar à daquela» (*idem*, p. 329).

Não é de descurar também o lugar sistemático, não inocente, em que aparece o referido artigo 270.º da Constituição da República Portuguesa. Justamente antes do título x, dedicado à «defesa nacional», que, sem dúvida, compete aos militares. Quanto às Forças Armadas, pela própria Constituição, no n.º 1 do artigo 275.º, e, quanto à Guarda Fiscal, pela alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 373/85 ou n.º 3 do artigo 69.º da Lei de Defesa Nacional insere-se o artigo 270.º no título ix, referente à Administração Pública; passa a ser seguro que a segurança nacional, no campo da defesa externa, não compete só às Forças Armadas.

Finalmente, sendo as funções de polícia «defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos», nos termos do n.º 1 do artigo 272.º da CRP, e justificando-se também, em relação a qualquer dos seus corpos ou agentes, as restrições do referido artigo 270.º, «haverá então de concluir-se — como se diz naquele acórdão do Tribunal Constitucional — que nesse preceito

da Constituição se tem em vista não apenas os membros das Forças Armadas e os membros das forças de segurança com um «estatuto idêntico» (aos militares delas) mas ainda esses outros agentes: é a eles [...] que o artigo 270.º se refere quando estende a sua ressalva aos «agentes militarizados».

Um outro argumento se pode ainda juntar aos já enumerados a favor de interpretação restritiva de expressão «militares» da alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa, como referida tão-só aos elementos das Forças Armadas.

Trata-se da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro.

Dispõe o respectivo artigo 5.º:

«1 — Toda a pessoa tem direito à liberdade e segurança. Ninguém pode ser privado da sua liberdade, salvo nos casos seguintes e de acordo com o procedimento legal:

a) Se for preso em consequência de condenação por tribunal competente;

b) Se for preso ou detido legalmente, por desobediência a uma decisão tomada, em conformidade com a lei, por um tribunal, ou para garantir o cumprimento de uma obrigação prescrita pela lei;

c) Se for preso ou detido a fim de comparecer perante a autoridade policial competente, quando houver suspeita razoável de ter cometido uma infracção, ou quando houver motivos razoáveis para crer que é necessário impedi-lo de cometer uma infracção onde se pôs em fuga depois de a ter cometido;

d) Se se tratou de detenção legal de um menor feita com o propósito de o educar sob vigilância, ou da sua detenção legal com o fim de o fazer comparecer perante a autoridade competente;

e) Se se tratar de detenção legal de uma pessoa susceptível de propagar uma doença contagiosa, de um alienado mental, de um alcoólico, de um toxicómano ou de um vagabundo;

f) Se se tratar de prisão ou detenção legal de uma pessoa para lhe impedir a entrada ilegal no território ou contra a qual está em curso um processo de expulsão ou extradição.

2 — [...]

3 — [...]

4 — [...]

5 — [...]

Ora, no artigo 2.º da Lei n.º 65/78, Portugal, além de outras, fez a seguinte reserva:

«Ao texto da Convenção são formuladas as seguintes reservas:

a) O artigo 5.º da Convenção não obstará à prisão disciplinar imposta a militares, em conformidade com o RDM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril.»

Note-se que a Lei n.º 12/87, de 7 de Abril, que eliminou algumas das reservas feitas pelo nosso País à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, não o fez porém em relação à alínea a) do artigo 2.º

Em vão se encontrarão nos trabalhos preparatórios de tal lei referências claras e expressas ao tema que nos ocupa simplesmente porque [...] nem uma existe.

Efectivamente, compulsando os números do *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, correspondentes, 84, de 9 de Julho de 1978, e 103, de 6 de Setembro de 1978, ou *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 89, de 16 de Junho de 1978, nenhuma palavra caiu sobre o significado com que os deputados tomaram a reserva citada.

Veja-se, a propósito, o *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 89, de 16 de Junho de 1979, a p. 3323, onde apenas se constata: «O Sr. Presidente: Vai ser lido o artigo 2.º»

Foi lido. É o seguinte: (segue-se a transcrição do artigo 2.º).

O Sr. Presidente: Está em discussão.

Pausa.

Como ninguém deseja intervir, vamos votar o artigo 2.º

Submetido a votação, foi aprovado por unanimidade.»

Nenhuma palavra, pois.

Porém, uma coisa é certa.

Quer a alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º quer o artigo 270.º da Constituição da República Portuguesa não tinham correspondência na versão originária da Constituição, sendo ambos introduzidos na revisão constitucional de 1982, logo, depois da Lei n.º 65/78.

Assim, além de ser duvidosa a constitucionalidade de uma medida administrativa de privação da liberdade de militares até à 1.ª revisão constitucional, acresce que, do mesmo passo, o seria a de qualquer agente militarizado. Assim também, pelo menos até àquela revisão, seria provavelmente inconstitucional a pena aplicada ao recorrente.

Ora, o texto da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que, não sofre dúvidas, tem que ser interpretado face ao direito constitucional interno português, seria assim, no tocante à alínea a) do artigo 2.º da Lei n.º 65/78, contrário à versão originária da Constituição de 1976.

Já não o será face à primeira e actual revisão quanto aos militares das Forças Armadas, tendo em vista a alínea c) do n.º 3 do actual artigo 27.º da CRP.

Mas, e a pergunta repete-se, pode tal alínea estender-se a outros agentes militarizados que não aos das Forças Armadas, nomeadamente aos da Guarda Fiscal?

A despeito da sua eventual inconstitucionalidade originária, o certo é que a alínea a) do artigo 2.º da Lei n.º 65/78, ao reservar a prisão disciplinar aplicada a militares em conformidade com o RDM, não pode compreender outro sentido que não sejam os destinatários militares das Forças Armadas, e mais nenhum, chame-lhes a lei ordinária o que chamar e sejam, ou não, sentidos como tal.

É que, além da própria expressão ter uma conotação significativa unívoca e não desconhecida pelo homem médio, qual é a de só aos militares das Forças Armadas se referir, acresce que, ao tempo, 13 de Outubro de 1978, o RDM só àqueles era aplicável, não o sendo, por outro lado, à Guarda Fiscal, tirante os oficiais oriundos das Forças Armadas — cf. artigo 8.º do Estatuto do Oficial da Guarda Fiscal. A Guarda Fiscal aplicava-se, então, o seu próprio Regulamento Disciplinar, aprovado pelo Decreto n.º 46 969, de 23 de Abril de 1966, sendo que o RDM só o veio a ser posteriormente, no seu todo, pela primeira vez, pelo Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio (artigo 1.º).

Assim, os fatores da Lei n.º 65/78 não podiam, com a reserva feita, ter tido em vista senão os militares das Forças Armadas, e não outros, designadamente os da Guarda Fiscal, em conformidade com o RDM de 1977, que só àqueles efectivamente se aplicava.

Ora, o legislador constitucional de 1982 não podia desconhecer esta realidade jurídica, como não podia desconhecer, igualmente, o próprio artigo 60.º da Convenção que aprovou, que proíbe que qual-

quer disposição dela seja «interpretada no sentido de limitar ou prejudicar os direitos do homem e as liberdades fundamentais [...]».

Portanto, se os militares referidos na alínea a) do artigo 2.º da Lei n.º 65/78 só podiam ser os militares das Forças Armadas, é inaceitável que na alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º da CRP, os constituintes quisessem abranger outros que não aqueles, afinal, segundo a lei do tempo, os únicos a quem podia excepcionar-se o princípio geral constitucional da impossibilidade de ser privado de liberdade senão nas condições do n.º 2 daquele artigo 27.º

O recorrente é soldado privativo da Guarda Fiscal, não pertencendo pois às Forças Armadas. É um agente militarizado mas não é um militar *hoc sensu*. Assim, não lhe podia ser aplicada uma pena de prisão agravada, como foi, em matéria disciplinar.

Tal pena foi-lhe, porém, aplicada ao abrigo do artigo 28.º do RDM de 1977.

Esta norma sofre, pelas razões ditas, de inconstitucionalidade material por violar a alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º da Constituição, enquanto aplicada ao recorrente, mero agente militarizado e não militar das Forças Armadas. Logo, o acto recorrido sofre do vício de violação de lei por erro neste pressuposto de direito.

Aliás, neste sentido, já decidiu, pelo menos uma vez, este Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão de 28 de Fevereiro de 1980 (recurso n.º 10 840), publicado na *Colecção de Acórdãos*, vol. II, 1980, 1.º trimestre, p. 1044.

Ainda versando sobre o original da Constituição de 1976, diz-se no respectivo sumário:

«1 — O despacho do Secretário de Estado do Orçamento que homologa a pena de prisão disciplinar agravada é uma medida administrativa de privação da liberdade.

2 — Tal despacho viola o disposto no n.º 2 do artigo 27.º da CRP.

3 — [...]»

Tratava-se, então, de normas do Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal, aprovado pelo Decreto n.º 46 969, de 23 de Abril de 1966. Mas a questão é idêntica face à aplicação do RDM de 1977, que, tal-qualmente, permite a aplicação de penas de prisão disciplinar.

Nestes termos, se decide dar provimento ao recurso e anular o acto contenciosamente impugnado, por padecer do vício de violação de lei, tanto quanto se sustentou numa norma punitiva não aplicável por violar a Constituição da República.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *João Vaz Rebordão*. — *Fui presente, Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Indeferimento tácito de um requerimento solicitando determinado índice de vencimento, sem que existisse qualquer decisão impugnada.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Não existindo qualquer decisão impugnada no recurso hierarquicamente interposto, o recurso contencioso é ilegal, por carência de objecto, nos termos do § 4.º de artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.*

2 — *A entender-se que no recurso hierárquico se impugnava todos os actos de processamento de vencimentos de 1990-1991, a verdade é que tais actos se haviam já consolidado na ordem jurídica por falta de atempada impugnação — artigo 34.º, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos —, casos em que não impendia sobre a autoridade recorrida dever legal de decidir, não se havendo formado, conseqüentemente, sobre ele o impugnado acto tácito de indeferimento (acórdão do pleno de 24 de Fevereiro de 1982, no recurso n.º 12 719).*

Recurso n.º 31 021, em que são recorrente Francília Maria Domingos Soares e recorrido o Secretário de Estado dos Recursos Educativos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto.

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

Francília Maria Domingos Soares, professora efectiva da Escola Secundária de Santo André, no Barreiro, residente na Rua do 1.º de Maio, 1.º, esquerdo, Baixa da Banheira, Barreiro, interpõe recurso contencioso, contra o Secretário de Estado dos Recursos Educativos, do indeferimento tácito do seu requerimento de 7 de Fevereiro de 1992, entrado no Ministério da Educação em 19 de Fevereiro de 1992, no qual requeria que lhe fosse processado o vencimento correspondente ao índice 128 no ano de 1991.

Alega, para tanto e em resumo, o seguinte:

Sendo portadora de licenciatura que confere habilitação profissional para a docência, foi colocada em 1990-1991, em resultado de concurso, como professora profissionalizada não efectiva na Escola Secundária do Alto do Seixalinho;

No referido ano lectivo e por força da circular n.º 16/91 da Direcção-Geral da Administração Escolar (DGAE), foi-lhe processado o vencimento correspondente ao índice 116 quando o deveria ter sido pelo índice 128;

Com efeito, tendo em consideração que a recorrente, porque profissionalizada, possui qualificação para o exercício de funções docentes e que, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, o ingresso na carreira docente é condicionado à posse de qualificação profissional, há que concluir que no referido ano escolar de 1990-1991 se encontrava já integrada na carreira;

Aliás, dispõe o n.º 4 do artigo 7.º do mesmo diploma que «[...] a aquisição de qualificação profissional para a docência [...] determina o ingresso na carreira docente»;

De resto, tal integração na carreira resulta *a contrario sensu* do disposto no artigo 6.º do citado diploma;

Com efeito, se estão em pré-carreira os docentes não portadores de qualificação profissional para a docência, na carreira estarão integrados os portadores de tal qualificação;

Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do citado diploma, eram aplicáveis aos docentes inseridos na carreira as remunerações previstas no anexo IV;

Dado que os docentes profissionalizados em licenciatura ingressam no 3.º escalão da carreira docente, era-lhe devido o índice 128, uma vez que o índice 116 se refere apenas ao período probatório que não é aplicável à recorrente, visto que já esteve integrada no sistema anteriormente ao ano escolar de 1990-1991;

Por outro lado, mesmo que se admitisse que o exercício de funções docentes por professores profissionalizados em regime de contexto administrativo de provimento não permitiria o ingresso na carreira, o artigo 12.º, n.º 3, estabelece inequivocamente que a remuneração do docente em tal situação «não poderá ser inferior ao vencimento dos docentes integrados na carreira, em escalão equiparável»;

A aplicação à recorrente da alínea *a*) do ponto 5.3 da mencionada circular n.º 16/91, da DGAE, conduziria ainda ao absurdo de passar a ter após a aprovação no estágio retribuição inferior àquela que auferia durante o estágio;

Na verdade, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril (que aprovou o Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário) aos licenciados em pré-carreira (ou seja, a realizar profissionalização) correspondia em 1991 o índice 122;

Não é, pois, admissível que, após tal profissionalização, a recorrente vise reduzida a sua remuneração, o que, aliás, seria proibido face ao disposto no artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabelece os princípios gerais de salário e gestão de pessoal da função pública;

O acto recorrido constitui, pois, violação de lei, designadamente dos artigos 5.º, 6.º, 7.º, n.ºs 2 e 4, 12.º, n.º 2, e 21.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, e 40.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 184/89.

A fl. 10 dos autos, o Ex.º Magistrado do Ministério Público veio promover que a recorrente fosse notificada para juntar cópia da decisão hierarquicamente impugnada e da respectiva notificação com vista à identificação cabal do objecto do recurso [artigos 36.º, n.º 1, alínea *c*), e 34.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos].

Veio, a fl. 12 dos autos, a recorrente a informar, além do mais, que não houve decisão hierarquicamente impugnada por parte do conselho directivo da Escola Secundária do Alto do Seixalinho, isto é, que tivesse determinado o processamento do seu vencimento no ano lectivo de 1990-1991 pelo índice 116.

Mais informo que o acto lesivo será, pois, o acto de processamento de vencimentos durante o ano lectivo de 1990-1991 na referida escola secundária.

E não sendo o acto de processamento de vencimentos considerado de per si como um acto administrativo definitivo e executório passível de impugnação contenciosa directa, a entidade com competência para praticar actos verticalmente definitivos relativamente ao processamento de vencimentos seria, no caso, o Secretário de Estado dos Recursos Educativos, para quem foi interposto o recurso hierárquico.

Seguidamente veio o Ex.º Magistrado do Ministério Público, a fl. 13, a levantar a questão do não conhecimento do recurso, nos

termos do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

Notificadas a recorrente e a entidade recorrida, nada requereram.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A) Como refere a recorrente, na petição inicial, o presente recurso contencioso contra o Secretário de Estado dos Recursos Educativos tinha como objecto o indeferimento tácito do seu requerimento de 7 de Fevereiro de 1992, entrado no Ministério da Educação em 19 do mesmo mês, no qual requeria que lhe fosse processado o vencimento correspondente ao índice 128 no ano de 1991, recurso hierárquico aquele da decisão do conselho administrativo da Escola Secundária do Alto do Seixalinho — cf. fls. 4 e 5 dos autos.

Mas como a própria recorrente informa, a fl. 12, não houve qualquer decisão do conselho administrativo da Escola Secundária do Alto do Seixalinho, o que, porém, para a recorrente, e ao que parece, não invalida a sua pretensão, porquanto pretende impugnar todos os actos de processamento de vencimentos relativos ao ano lectivo de 1990-1991, da responsabilidade do Secretário de Estado dos Recursos Educativos, que, como refere a fl. 12 v.º, é «a entidade com competência para praticar actos verticalmente definitivos relativamente ao processamento de vencimentos dos docentes».

B) Decidindo.

Ora, como doutamente sublinha o Ex.º Magistrado do Ministério Público, no seu parecer, o presente recurso é ilegal, por carência de objecto, nos termos do preceituado no § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

Com efeito, como dos autos resulta e é corroborado pela própria recorrente (a fl. 12), não existe qualquer decisão do conselho administrativo da Escola Secundária do Alto do Seixalinho impugnada no recurso hierárquico interposto para a autoridade recorrida — Secretário de Estado dos Recursos Educativos — em 19 de Fevereiro de 1992 — cf. fls. 3, 5 e 12 dos autos.

Por outro lado, a entender-se que naquele recurso hierárquico se impugnavam todos os actos de processamento de vencimentos referentes ao ano lectivo de 1990-1991, a verdade é que «tais actos se haviam já consolidado na ordem jurídica por falta de atempada impugnação [nos termos do preceituado no artigo 37.º, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos], pois tais actos de vencimentos são administrativos e autónomos, caso em que não impedia sobre a autoridade recorrida o dever legal de decidir, não se havendo formado, consequentemente, sobre ele o impugnado acto tácito de indeferimento», como ainda é opinado pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público, que cita a propósito o entendimento expresso no acórdão do pleno de 24 de Fevereiro de 1982, no recurso n.º 12 719.

Nestes termos e dada a ilegalidade do recurso, por falta de objecto, nos termos do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, decide-se rejeitar o mesmo recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 12 000\$ e a procuradoria em 6000\$.

— Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil por danos emergentes do acto ilícito de gestão pública, praticado por um seu órgão ou agente.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Os requisitos de obrigação de indemnização para o Estado e demais pessoas colectivas públicas são os seguintes:*

- a) *Prática por este, através de um órgão ou agente, de um acto ilícito (positivo ou omissivo), no exercício de funções públicas ou por causa delas;*
- b) *Imputação desse acto a título de dolo ou de mera culpa;*
- c) *Que desse acto tenha resultado prejuízo;*
- d) *Verificação de um nexo de causalidade entre o acto e o prejuízo do dano (cf. Marcelo Caetano, Manual, vol. II, 9.ª ed., pp. 1223 e segs., e acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Julho de 1980, in Acórdãos Doutrinários, n.º 227, p. 1277, e de 7 de Março de 1989, in Acórdãos Doutrinários, n.º 344-345, p. 1035) — artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.*

2 — *Segundo o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051: «Por efeitos deste diploma, consideram ilícitos os actos jurídicos que violem as normas legais e regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis e os actos materiais que infrinjam estas normas e princípios ou ainda as regras de ordem técnica e de pendência comum que devam ser tidos em consideração.».*

3 — *No caso dos autos, o recorrente não articulou factos que configurem a ilicitude da deliberação do recorrido. E tal ilegalidade, como é sabido e por ser um elemento da causa de pedir, compete ao A., na acção, alegá-lo, sob pena de sucumbência do respectivo pedido, o que, aliás, veio a acontecer, considerando o Ex.º Juiz a quo impropriedade a respectiva acção, por falta de requisito da ilicitude.*

Recurso n.º 31 029, em que são recorrente António de Matos Fernandes Coito e recorrido o Hospital de Santa Maria. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rolão Preto.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — António de Matos Fernandes Coito, devidamente identificado nos autos, interpôs recurso da decisão do Ex.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que julgou improcedente a acção

e absolveu o R. do pedido, com o fundamento na falta do requisito da ilicitude.

2 — O recorrente alega, em conclusão, o seguinte:

1) O acto administrativo negado da pretensão do recorrente foi proferido assente em [...], obscura e ininteligível, revestindo-se a deliberação proibitiva de uma natureza e circunstâncias incomuns, excepcionais, atento o interesse público, científico e pedagógico relevantes associados à iniciativa do recorrente;

2) Somente a invocação de interesses públicos superiores aos que vieram a ser preteridos [...] fundamentos a deliberação não permissiva;

3) As pretensas «razões de funcionamento interno do Hospital, desacompanhadas de enunciação dos factos integradores do fundamento invocado, equivalem à não fundamentação do acto»;

4) A deliberação visou atingir a idoneidade pessoal e profissional do A.;

5) Os actos administrativos devem ser fundamentados, nos termos do disposto nos artigos 268.º do Constituição da República Portuguesa e 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

6) A fundamentação deve ser expressa, suficiente, lógica, racional, confirmante, precisa, correcta, individualizada, clara e adequada aos fins em vista;

7) A deliberação padece dos vícios de não fundamentação e de desvio de poder;

8) O recorrente aduziu factos e argumentos suficientes dos vícios invocados na petição inicial;

9) O recorrente sofreu danos vários, que enunciou, decorrentes necessária e directamente da deliberação em causa;

10) O réu constituiu-se no dever de [...] os danos, mediante justa indemnização;

11) O M.º Juiz *a quo* violou o disposto no artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, os artigos 2.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e ainda as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, pelo que deve a dita sentença ser revogada.

Contra-alegou o recorrido, defendendo a confirmação do decidido pelo Ex.º Juiz *a quo*.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido de o recurso não merecer provimento.

3 — Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A) *Matéria de facto:*

1) O A. obteve do presidente do conselho de administração do R., em Fevereiro de 1991, a concessão de uma entrevista, na qual teve oportunidade de o informar do interesse em iniciar no Hospitalar de Santa Maria a cirurgia laparoscópica, no Serviço de Clínica Cirúrgica;

2) Para o efeito o A. iria convidar o respeitado cirurgião espanhol Dr. Eurico Laporte, do Hospital Cirúrgico ADRIA, de Barcelona;

3) Na ocasião da entrevista, o A. mencionou o gosto, o interesse e a importância da vinda a Lisboa do médico espanhol, o qual seria convidado a proferir na Aula Magna uma conferência sobre «cirurgia laparoscópica»;

4) Foi ainda mencionado que o cirurgião espanhol efectuariá a «colecistectomia laparoscópica» no bloco operatório da Clínica Ci-

rúrgica, operação que seria transmitida em directo pela televisão, em circuito fechado, da sala de operações para a Aula Magna da Faculdade de Medicina de Lisboa;

5) O evento teria lugar no dia 21 de Março de 1991, conforme prévio acordo estabelecido entre o A. e o especialista espanhol, que deu o seu assentimento ao convite;

6) O presidente do conselho de administração do R. não fez oposição e deu a sua concordância verbal à iniciativa, que foi reputada, na altura, do maior interesse científico e pedagogicamente recomendável;

7) Situação que levou o A. a solicitar por escrito o pedido que apresentava de modo informal;

8) Acontece que, com data de 12 de Março de 1991, portanto praticamente em cima da realização da iniciativa, foi o A. notificado da deliberação do conselho de administração do R. e que não autorizava a realização da projectada intervenção em circuito de TV, «por razões de organização interna hospitalar» — documento n.º 1;

9) O A. ficou admirado, confuso e estranho perante uma negativa formulada pelo conselho de administração com base numa argumentação obscura e cujo alcance real se revela ininteligível.

10) Sendo certo que as designadas «razões de serviço» costumam esconder os reais motivos da não permissão dos actos;

11) Mas quis o A. [...] de novo saber as razões que fundamentaram a deliberação negativa, através do seu mandatário, tendo-lhe de novo sido referido tratar-se de razões de serviço — documento n.º 2;

12) A deliberação do conselho de administração do R. visou assim atingir a idoneidade docente e o prestígio e imagem pessoal do A.

B) Ora, perante o teor da matéria fáctica supra-referida, entendeu o M.^{mo} Juiz *a quo* que a questão a decidir consistia em saber se, no caso em causa, se mostravam preenchidos os pressupostos materiais da responsabilidade civil do recorrido — Hospital de Santa Maria — por danos emergentes do acto ilícito de gestão pública, praticado por um seu órgão ou agente.

Para tanto e lançando mão do preceituado no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, indica os requisitos da obrigação de indemnizar, para o Estado e demais pessoas colectivas públicas:

a) Prática por este, através de um seu órgão ou agente, de um acto ilícito (positivo ou omissivo), no exercício de funções públicas ou por causa delas;

b) Imputação desse acto a título de dolo ou de mera culpa;

c) Que desse acto tenham resultado prejuízos;

d) Verificação de um nexo de causalidade entre o acto e o prejuízo ou dano (cf. Marcelo Caetano, *Manual*, vol. II, 9.^a ed., pp. 1223 e segs., e acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Julho de 1980, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 227, p. 1277, e de 7 de Março de 1989, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 344-345, p. 1035).

E como sublinha o M.^{mo} Juiz *a quo*, é entendimento comum que a procedência da acção significa a verificação cumulativa daqueles quatro requisitos referidos, pelo que não interessa a ordem a seguir na sua apreciação.

Assim, ponderando o alegado pelo A., vejamos se tais factos alicerçam suficientemente o pedido do mesmo A.

Refere o artigo 6.º do citado Decreto-Lei n.º 48 051 que «para efeito deste diploma, consideram-se ilícitos os actos jurídicos que vio-

lem as normas legais e regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis e os actos materiais que infringjam estes mesmos princípios ou ainda as regras de ordem técnica e de pendência comum que devam ser tidas em consideração».

Ora, o ora recorrente, na petição inicial, dá-nos conta da sua grande estranheza e incompreensão quanto ao deliberado pelo conselho de administração do recorrido em não autorizar, «por razões de organização interna hospitalar», a realização da projectada intervenção por parte do cirurgião espanhol — Dr. Eurico Laporte — de uma «coleristectomia laporoscópica» no bloco operatório, que seria transmitida em directo pela televisão, em circuito fechado, da sala de operações para a Aula Magna da Faculdade de Medicina de Lisboa, quando é certo que anteriormente o presidente do conselho de administração do recorrido teria dado a sua concordância verbal àquela realização.

Interpretou mesmo o ora recorrente tal deliberação do conselho de administração do recorrente como significando um atentado ou ofensa à sua idoneidade docente e prestígio e imagem pessoal, a ponto de lhe causar um dano.

Só que, como doutamente sublinha o M.^{mo} Juiz *a quo*, o ora recorrente, na respectiva petição inicial, não indica «quaisquer vícios de que eventualmente enferme a deliberação em causa, nem quaisquer factos integradores de algum desses vícios ou que de algum modo sejam susceptíveis de integrar o conceito amplo de ilicitude descrito no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051» que se deixou transcrito.

Poderá, talvez, concordar-se com o recorrente quando refere merecer outra consideração por parte da entidade recorrida, o que não é o mesmo que considerar que aquela deliberação não foi motivada por razões de interesse público e que, assim, enferma de um qualquer vício conducente à ilicitude do acto.

De qualquer modo e não obstante os juízos de valor expressos pelo ora recorrente, na sua petição inicial, a verdade é que omitiu a alegação de factos bastantes para sustentar tais juízos, ou seja, não articulou factos que configurem a ilicitude da deliberação do recorrido.

E tal ilegalidade, como é sabido e por ser um elemento da causa do pedido, compete ao A. na acção, alegá-la, sob pena de sucumbência do respectivo pedido, o que aliás veio a ocorrer, tendo o M.^{mo} Juiz *a quo* considerado improcedente a respectiva acção, por falta do requisito de ilicitude.

4 — O recorrente, porém, nas suas alegações de recurso para este Tribunal, vem arguir que a ilegalidade da deliberação do conselho de administração do Hospital de Santa Maria residiria na falta de fundamentação da mencionada deliberação e que a referida falta de fundamentação já se encontrava alegada no teor do artigo 9.º da petição inicial: «O A. ficou admirado, confuso e estranho perante uma negativa formulada pelo conselho de administração com base num argumento absurdo e cujo alcance real se revela ininteligível.»

Ora, salvo o devido respeito, não entendemos, assim, o teor do ora transcrito artigo 9.º da petição inicial, que longe de significar o entendimento de que aquela deliberação se não mostrava precisamente fundamentada por força do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, antes parece expressar um sentimento de confusão, admiração e estranheza, ou, como doutamente refere o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público: «um estado de confusão psicológica do A.».

Vindo o recorrente apenas agora a alegar o respectivo vício no presente recurso da decisão de improcedência da acção, tal é, obviamente, irrelevante e inócuo.

De igual modo e quanto ao agora alegado vício de desvio de poder entendemos, como bem refere o M.^{mo} Juiz *a quo*, que «o A. limita-se a formular a conclusão de que o acto visou atingir a sua idoneidade e o seu prestígio e imagem pessoal, mas não alegou factos suficientes para sustentar tais juízos de valor. Ou seja, os factos alegados não chegam para convencer o Tribunal de que a não autorização da referida realização não foi motivada por razões de interesse público».

Finalmente, no que concerne às alegadas medidas a que se reportam às alíneas *b)* e *c)* do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, também, segundo nos parece, o recorrente carece de razão.

Com efeito, o recorrente não especifica as razões de verificação de tais nulidades, parecendo-nos, de qualquer modo, atento o teor constante daquelas alíneas, que tais nulidades se não verificam, quando é certo que a decisão recorrida se mostra devidamente fundamentada e, bem assim, a mesma decisão se revela de harmonia com os respectivos fundamentos.

Pelo exposto, improcedem as duntas alegações do recorrente.

Termos em que se decide negar provimento ao agravo, confirmando-se a decisão recorrida.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Habilitação de herdeiros.

Doutrina que dimana da decisão:

Requerido, por apenso ao recurso contencioso, o incidente de habilitação dos sucessores do recorrente falecido e junta uma certidão de escritura notarial de habilitação de herdeiros, há apenas que julgar habilitados os sucessores que constam dessa escritura (artigo 373.º, n.º 1, do Código de Processo Civil).

Recurso n.º 31 038-A, em que são recorrentes Maria José Costa Baptista de Oliveira Leitão e outro e recorrido o Ministro das Finanças. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — José Dionísio de Oliveira Leitão, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso contencioso do «acto tácito de in-

deferimento praticado pelo Ministro das Finanças, que recaiu sobre o pedido que lhe fora feito pelo recorrente para pagamento de adequada actualização de uma gratificação percentual.»

2 — Na sequência da tramitação processual do recurso contencioso, foi ordenado pelo relator o cumprimento do artigo 54.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e na resposta apresentada foi dado conhecimento do óbito do recorrente e de que fora «requerida a habilitação dos sucessores do recorrente para serem prosseguidos os termos do recurso — artigo 371.º do Código de Processo Civil».

3 — Por despacho do relator, a fl. 60 v.º do processo principal, foi ordenada a suspensão da instância, «nos termos dos artigos 276.º, n.º 1, alínea *a)*, e 277.º do Código de Processo Civil e do artigo 9.º, n.º 1, alínea *d)*, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho».

4 — Em 4 de Março de 1993 foi deduzida a habilitação de herdeiros pelos requerentes Maria José Costa Baptista de Oliveira Leitão, Alice Maria Baptista de Oliveira Leitão Fernandes Duarte e José Dionísio Baptista de Oliveira Leitão, com os sinais identificadores dos autos, invocando os mesmos serem «herdeiros de José Dionísio de Oliveira Leitão» e juntando fotocópia certificada de uma escritura de habilitação de herdeiros (outorgada no dia 15 de Outubro de 1992 no Cartório Notarial de Mação, dela constando que «o falecido não fez testamento ou qualquer outra disposição de sua última vontade, tendo deixado por seus herdeiros legitimários a esposa e dois filhos», exactamente os ora requerentes).

5 — Ordenado o cumprimento do artigo 372.º do Código de Processo Civil, veio dizer a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento que «nada tem a opor ao pedido de habilitação e ao consequente prosseguimento da instância nos termos legais», pronunciando-se ainda o Ministério Público no sentido de «nada a opor ao pedido».

6 — Cumpre decidir, vindo os autos à conferência, sem vistos, dada a simplicidade da matéria.

Considerando o que consta dos autos, nomeadamente o documento autêntico identificado no n.º 4;

Considerando que não há oposição de quem quer que seja;

Considerando o disposto no artigo 373.º, n.º 2, do Código de Processo Civil:

Conclui-se de forma inequívoca que os sucessores do recorrente falecido são os já referenciados Maria José Costa Baptista de Oliveira Leitão, Alice Maria Baptista de Oliveira Leitão Fernandes Duarte e José Dionísio Baptista de Oliveira Leitão, herdeiros legitimários *do de cujus*.

7 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em julgar habilitados os sucessores ou herdeiros Maria José, Alice Maria e José Dionísio, para com eles prosseguir seus termos o recurso contencioso.

São devidas custas, nos termos do artigo 453.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, com a taxa de justiça fixada no mínimo legal.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Falsos tarefeiros ou tarefeiros em sentido impróprio. Princípio da equiparação ou do paralelismo entre o serviço prestado nessa qualidade e o serviço prestado no seio da função pública. Relevância do tempo de serviço prestado naquela condição, para efeitos de progressão na carreira após a respectiva integração em categorias de ingresso na função pública. Decretos-Leis n.ºs 656/74, de 23 de Novembro, 100-A/87, de 5 de Março, 427/89, de 7 de Dezembro, e 407/91, de 17 de Outubro.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Os «tarefeiros», isto é, aqueles prestadores de serviço ou trabalho a que a doutrina e a gíria administrativas apelidavam de «tarefeiros puros» ou «tarefeiros em sentido próprio», nunca foram considerados como agentes administrativos. Isto em nítido contraste com os «falsos tarefeiros» ou «tarefeiros em sentido impróprio», definidos estes como os prestadores de serviço que executam as suas tarefas em regime de tempo completo, com sujeição à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço, com carácter de regularidade e de continuidade e sob a égide e autoridade de determinado ente público.*
- 2 — *Dos sucessivos diplomas destinados a regularizar a situação desses «falsos tarefeiros», v. g., os Decretos-Leis n.ºs 656/74, de 23 de Novembro, 100-A/87, de 5 de Março, 427/89, de 7 de Dezembro, e 407/91, de 17 de Dezembro, flui com nitidez um princípio de equiparação ou de paralelismo entre o serviço prestado nessa condição e o serviço prestado na função pública, quer para efeitos de contagem de tempo de serviço (antiguidade), quer para efeitos de aposentação, quer para efeitos de progressão ou acesso na carreira onde os mesmos vieram a ser integrados.*
- 3 — *O tempo de serviço prestado na qualidade de «falso tarefeiro» por um arquitecto integrado na função pública na categoria de ingresso de arquitecto de 2.ª classe, ao abrigo do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, releva para efeitos de contagem de antiguidade nessa categoria de ingresso, nesta devendo pois ser imputado — com a consequente retroacção dos efeitos de integração na Administração Pública à data da celebração do designado «contrato de tarefa» — para fins de acesso e progressão na carreira, à categoria imediatamente superior.*

Recurso n.º 31 329, em que são recorrente Benjamim António Grijó Araújo e recorrido o director-geral das Instalações e Equipamentos de Saúde. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

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

1 — Benjamim António Grijó Araújo, técnico superior de 2.ª classe da carreira de arquitecto, do quadro da Direcção-Geral das Construções Hospitalares (DGCH), interpôs no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação do despacho de 21 de Maio de 1990, da autoria do director-geral das Instalações e Equipamentos de Saúde, que, em decisão de recurso hierárquico, manteve a decisão do júri do concurso para técnico superior de 1.ª classe da carreira de arquitecto daquela primeira Direcção-Geral — aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 40, de 16 de Fevereiro de 1990 — de excluir o recorrente da respectiva lista de candidatos.

Isto por, não tendo o júri considerado a contagem, para efeitos de antiguidade, na categoria imediatamente anterior, do tempo de serviço prestado como tarefeiro pelo recorrente, assim o afastando do concurso por não ter perfeito os três anos de serviço efectivo no quadro aquando do encerramento do concurso.

Teria assim o despacho impugnado violado a lei por incorrecta interpretação e aplicação do disposto nos artigos 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, 23.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, 3.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, e 38.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

2 — O M.^{mo} Juiz desse Tribunal negou, porém, provimento ao recurso, baseando-se para tanto, e essencialmente, na seguinte argumentação:

«[...] o recorrente foi admitido ao concurso interno para a categoria de arquitecto de 2.ª classe por força de uma norma excepcional, ou seja, o n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, a qual não comporta aplicação analógica;

E no que respeita à relevância do tempo em que o recorrente prestou serviço em regime de «tarefa», para efeitos de antiguidade, o citado artigo 16.º nada estabeleceu, permitindo tão-só que o trabalho prestado em regime de tarefa releve para efeitos de ingresso na função pública;

Por outro lado, e ao contrário do pretendido pelo recorrente, o artigo 38.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que visou regularizar determinadas situações, não é aplicável ao recorrente, uma vez que este, desde 2 de Novembro de 1987, tinha a situação regularizada (cf. artigo 12.º do Código Civil);

Assim, o período decorrente entre 30 de Março de 1983 (data da assinatura do «contrato de tarefa») e 2 de Novembro de 1987 (data da tomada de posse na categoria) não pode ser contado [...].

3 — Inconformado, interpôs o recorrente recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal, no qual formula as seguintes conclusões:

«1 — O agravante [...] celebrou com a DGCH um «contrato de tarefa» em 30 de Março de 1983;

2 — Em 2 de Novembro de 1987 foi integrado provisoriamente no quadro da Direcção-Geral das Instalações e Equipamento da Saúde, na sequência de concurso aberto nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, nomeação esta posteriormente convertida em definitiva;

3 — Apresentou-se a concurso para técnico superior de 1.ª classe da carreira de arquitecto de que foi excluído por decisão do júri do concurso, atento o facto de terem considerado não reunir o candidato a condição de permanência de tempo exigida na categoria anterior, não lhe tendo pois contado o tempo de serviço prestado de 30 de Março de 1983 a 2 de Novembro de 1987;

4 — Não obstante o expresso [...], na sequência do parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 57/89, para efeitos de aposentação, tal tempo de serviço foi contado;

5 — No âmbito da regularização do pessoal considerado como «tarefeiro» ou «falso tarefeiro» tem sido vária a legislação publicada em que sempre se tem encarado solução de justiça para tal pessoal, designadamente a que consagra orientação no que ao tempo de serviço respeita, designadamente ao pessoal ao serviço do Ministério da Justiça em particular — o Decreto-Lei n.º 448/88, de 30 de Dezembro, e os Decretos-Leis n.ºs 100-A/87, de 5 de Março, 427/89, de 7 de Dezembro, e 407/91, de 17 de Outubro [...]

4 — Contra-alegou, por seu turno, a entidade recorrida, formulando as seguintes conclusões:

«a) O ora agravante ingressou no quadro de pessoal da ex-DGCH, ao abrigo do regime excepcional previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março;

b) Nos termos desta norma, o desempenho de funções em regime de tempo completo, com um mínimo de três anos de serviço ininterrupto, com sujeição à disciplina, hierarquia e horário de serviço respectivo, apenas era valorado para efeitos de admissão a concurso interno de ingresso;

c) Em sede de política legislativa veio posteriormente a detectar-se uma falha do mesmo, sendo esta colmatada pelo Decreto-Lei n.º 407/91;

d) Só que não podendo tal falha ser qualificada como lacuna, não pode o ora agravante vir a beneficiar do novo regime agora em vigor [...]

5 — A Ex.ª Procuradora-Geral-Adjunta nesta Secção emitiu parecer no sentido do provimento do recurso, considerando haver o despacho impugnado violado o disposto no artigo 23.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, e o artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 656/74, de 23 de Dezembro, louvando-se ainda em jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, que cita, sobre a situação e os direitos dos chamados «falsos tarefeiros».

6 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

7 — Em matéria de facto relevante, a sentença recorrida deu como assentes os seguintes pontos, relativamente aos quais não se suscita agora qualquer controvérsia:

a) Em 30 de Março de 1983 entre o recorrente (segundo outorgante) e a DGCH foi celebrado «contrato de tarefa DSA-DP», o qual, além do mais, continha as seguintes cláusulas:

[...] «3.ª Sempre que não convenha a continuação do presente contrato, pode ele ser denunciado por qualquer das partes outorgantes, sem direito a indemnização alguma, considerando-se sem efeito dois meses após a recepção da denúncia;

[...] 7.ª O presente contrato não confere ao segundo outorgante a qualidade de funcionário ou agente do Estado, nem cria qualquer

vínculo ou relação de emprego, nem confere quaisquer direitos ou regalias inerentes à função pública.»;

b) Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 15 de Julho de 1989, o recorrente foi admitido definitivamente ao «concurso interno de ingresso para o preenchimento de um lugar de arquitecto de 2.ª classe», aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 95, de 24 de Agosto de 1987;

c) Por despacho do director-geral das Instalações e Equipamentos de Saúde de 28 de Agosto de 1987, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 251, de 31 de Outubro de 1987, foi o recorrente «nomeado provisoriamente arquitecto de 2.ª classe do quadro de pessoal desta Direcção-Geral», cargo de que tomou posse em 2 de Novembro de 1987;

d) Por despacho do director-geral das Instalações e Equipamentos de Saúde, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 286, de 13 de Dezembro de 1988, foi o recorrente «nomeado definitivamente técnico superior de 2.ª classe da carreira de arquitecto do quadro de pessoal desta Direcção-Geral»;

e) Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 40, de 16 de Fevereiro de 1990, foi aberto [...] concurso para técnico superior de 1.ª classe da carreira de arquitecto do quadro de pessoal da DGCH, o qual, no ponto n.º 1, referia: «requisitos especiais — mínimo de três anos de efectivo serviço na categoria de técnico superior de 2.ª classe da mesma carreira com classificação de serviço de *Bom*, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho»;

f) Por decisão do júri do concurso de 30 de Março de 1990 foi o recorrente excluído da lista dos candidatos «por não reunir as condições a que se refere o n.º 7 do aviso do concurso», decisão essa da qual, nos termos do n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, interpôs o recorrente recurso para o director-geral das Instalações e Equipamentos de Saúde;

g) Em 21 de Maio de 1990, a consultora jurídica da DGIES emitiu o parecer n.º 26/90, onde formulou as seguintes conclusões:

«[...] 3.1 — O recorrente [...] tomou posse na categoria de arquitecto de 2.ª classe do quadro de pessoal da DGCH em 2 de Novembro de 1987, culminando um processo de concurso interno a que o mesmo se candidatou por reunir os requisitos excepcionais previstos no artigo 16.º do Decreto-Lei 100-A/87, de 5 de Março.

3.2 — O tempo prestado pelo mesmo como «tarefeiro» não releva para efeitos de progressão na carreira.

3.3 — É que, nos termos do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, o direito à carreira e à categoria apenas assiste aos funcionários e essa qualidade apenas a adquiriu o recorrente em 2 de Novembro de 1987.

3.4 — A aplicação analógica do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, ao caso *sub judice* não pode proceder, já que, a admitir-se, far-se-ia aplicar um diploma legal retroactivamente a factos que o preexistiram.

3.5 — E a isso se opõe o artigo 12.º do Código Civil, quando refere que «a lei só dispõe para o futuro».

Termos em que somos de parecer que deve ser negado provimento ao recurso, mantendo-se a exclusão do recorrente com todas as consequências legais.»;

h) O subdirector-geral das Instalações e Equipamentos de Saúde, na qualidade de substituto do director-geral, proferiu em 21 de Maio de 1990 o seguinte despacho:

«1 — Considerando que:

a) O tempo de serviço prestado pelo recorrente como ‘tarefeiro’ não releva para efeitos de progressão na carreira, por a tanto se opor o Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho;

b) A aplicação analógica do Decreto-Lei 427/89 ao caso *sub judice* não procede, por contrariar o disposto no artigo 12.º do Código Civil;

c) Merece a minha concordância o parecer n.º 26/90 desta data, o qual se dá como inteiramente reproduzido para todos os efeitos legais, parecer esse que reforça as considerações acima deduzidas:

2 — Nego provimento ao recurso [. . .]»

8 — Encontra-se ainda documentalmente adquirido nos presentes autos — cf. fl. 38 — e, bem assim, no processo instrutor — cf. fl. 24 — o seguinte:

[. . .] do contrato de tarefa a que se reporta a alínea a) do n.º 7 supra fazem ainda parte as seguintes cláusulas:

«1.ª A DGCH encarregou o arquitecto Benjamim António Grijó Araújo e este aceita:

[. . .] d) Trabalhar em estreita colaboração como corpo de fiscalização da DSRCHL destinado a este empreendimento, cumprindo e fazendo cumprir as determinações deste emanadas;

e) Cumprir o horário de trabalho dos restantes técnicos em serviço na DSRCHL;

f) Cumprir e fazer cumprir todas as determinações emanadas da DGCH;

g) As deslocações para fora do local de trabalho serão efectuadas mediante ajudas de custo e subsídios de marcha iguais aos dos restantes funcionários de idêntica classificação [. . .]

[. . .] 8.ª O presente contrato não produz quaisquer efeitos antes de visado pelo Tribunal de Contas.

9.ª — 1 — Serviu de padrão à fixação dos honorários acordados entre as partes contratantes a tabela de vencimentos dos funcionários civis do Estado.

2 — A retribuição fixada na cláusula 4.ª será revista por despacho do director-geral das Construções Hospitalares quando houver qualquer alteração à tabela referida no número anterior e na mesma proporção.»

Fixados os factos pertinentes passemos agora ao direito aplicável.

9 — Conforme os autos demonstram, o ora recorrente havia entrado ao serviço da DGCH em 30 de Março de 1983, ao abrigo de um contrato que ambas as partes contratantes qualificaram como de «contrato de tarefa».

Tal qualificação enfermava porém de manifesto erro. Com efeito, e segundo o n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 289/85, de 29 de Julho — na esteira aliás do Prof. M. Caetano, in *Manual*, vol. II, 9.ª ed., p. 657 —, o «contrato de tarefa» caracteriza-se por ter como objecto e execução trabalhos específicos de natureza excepcional sem subordinação hierárquica, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido, apenas se admitindo aos serviços recorrer a tal tipo de contrato quando no próprio serviço não existam funcionários ou agentes com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da tarefa

e a celebração de contratos de trabalho a prazo curto prevista no Decreto-Lei n.º 280/85, de 22 de Julho, for desadequada. E acrescenta o n.º 6 que «os contratos de tarefa [. . .] não conferem ao particular outorgante a qualidade de agente».

E isto na sequência, entre outros normativos, dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 166/82, de 10 de Maio, que distinguia já os «contratos de tarefa» dos «contratos fora dos quadros», pela circunstância de aqueles terem por objecto a «execução de trabalhos específicos sem subordinação hierárquica», não conferindo em caso algum ao particular outorgante a qualidade de «agente».

Os «tarefeiros», isto é, aqueles prestadores de serviço ou trabalho a que a doutrina e a gíria administrativas apelidam de «tarefeiros puros» ou tarefeiros em sentido próprio, nunca foram pois considerados com o agentes administrativos; isto em nítido contraste com o que sucedia com os «falsos tarefeiros» ou «tarefeiros em sentido impróprio», isto é com os que desempenham as suas funções ou executam as suas tarefas em regime de tempo completo, com sujeição à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço, com carácter de regularidade e de continuidade e sob a égide e autoridade de determinado ente público.

Partindo desta realidade dos «falsos tarefeiros», isto é daqueles que embora contratados em regime de tarefa mais não eram que assalariados eventuais com sujeição à disciplina, direcção, à subordinação hierárquica, em tempo completo e continuado, e com observância do horário do serviço a que se encontravam afectados, a Assembleia da República incluiu na Lei, orçamental, n.º 49/86, de 31 de Dezembro, o n.º 6 do artigo 10.º respectivo, segundo o qual «o Governo tomará as disposições adequadas à regularização da situação do pessoal que, embora designado por tarefeiro, reúna os requisitos exigidos pela lei geral para a integração ou admissão na Administração Pública, provendo a sua integração através do recurso a concursos internos abertos para o efeito» (*sic*). E, com o objectivo de dar execução ao disposto naquela lei, surgiu o Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, o qual, no n.º 1 do respectivo artigo 16.º, veio estatuir o seguinte: «Tendo em conta o disposto no n.º 6 do artigo 10.º da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, poderão os serviços e organismos da administração central *abrir concursos internos de ingresso* nos termos e com as condições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, aos quais poderá candidatar-se *excepcionalmente* o pessoal contratado a prazo e o pessoal designado por «tarefeiro» que desempenha funções em regime de tempo completo, com sujeição à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço, e que *conte mais de três anos de serviço ininterrupto* até ao termo do prazo para a apresentação da respectiva candidatura.» E acrescenta o n.º 3 da mesma norma: «O pessoal referido no n.º 1 que tenha sido aprovado nos respectivos concursos mas não provido por inexistência de lugares vagos adquire a qualidade de agente, ingressando no quadro de efectivos interdepartamentais do ministério em cujo concurso tenha obtido aprovação nos termos e para os efeitos do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.»

Foi precisamente por reunir os requisitos contemplados no artigo 16.º citado, e após haver sido admitido, e nele ter obtido êxito, no aludido concurso interno de ingresso, que o ora recorrente acabou por ser nomeado arquitecto de 2.ª classe do quadro da Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos de Saúde, assim adquirindo a qua-

lidade de agente, com a correspondente integração nos quadros da Administração Pública, tal como já dissemos supra, no n.º 7, alíneas b) a d), sendo certo que esse ingresso se processou através do despacho de nomeação publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 31 de Outubro de 1987, seguido da correspondente posse em 9 de Novembro de 1987. E sem dúvida o que das cláusulas contratuais supratranscritas no n.º 7, alínea a), fluíam, com exuberância, os pressupostos conducentes à respectiva qualificação como «falso tarefeiro», conceito cujos contornos também já acima explanámos.

Uma dificuldade parecia, contudo, resultar quanto ao verdadeiro sentido e alcance da eficácia do referido artigo 16.º Inquestionável era que da respectiva estatuição resultava a possibilidade de o trabalho prestado em regime de tarefa relevar para efeitos de ingresso na função pública. E quanto ao relevo para efeitos de aposentação e para efeitos de progressão e acesso nas respectivas carreiras dos funcionários recém-integrados?

No que concerne directamente à aposentação, foi emitido a tal respeito o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 57/89, de 12 de Fevereiro de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 253, de 3 de Novembro de 1989, p. 10 971, devidamente homologado, no qual se concluiu, além do mais, que «nas situações previstas [...] (nos artigos 10.º, n.º 6, da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, e 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março) [...]» quando o tempo de serviço prestado como «tarefeiro» [sublinha-se que a palavra «tarefeiro» surge entre aspas para realçar a impropriedade do termo] tenha constituído um pressuposto especial de ingresso ou integração excepcionais na função pública, deve o mesmo ser contado para efeitos de aposentação nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1.º e 25.º, alínea b), do Estatuto da Aposentação» (*sic*). E isto — v. a conclusão 1.ª — por «tal serviço haver sido prestado em situação que permita enquadrar quem o tenha desempenhado no conceito a que faz apelo o n.º 1 do artigo 1.º daquele estatuto (na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de Junho, de funcionário ou agente que, vinculado a qualquer título, exerça funções com subordinação à direcção e disciplina dos órgãos do Estado ou das outras entidades públicas aí referidas» (igualmente *sic*).

O apelo ao princípio da equiparação ou do paralelismo entre tal serviço e o serviço prestado no seio da função pública apresenta-se, pois, como evidente em tal parecer doutrinal.

E no que toca ao acesso e progressão na carreira abrangente da categoria em que o funcionário foi integrado? É ou não de contar o tempo de serviço prestado?

No acórdão desta Secção de 30 de Janeiro de 1990, no recurso n.º 27 667, entendeu-se como geralmente aplicável a todos os servidores qualificados como «falsos tarefeiros» o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 656/74, de 23 de Novembro, o qual considerou como plenamente em vigor. Estatui, com efeito, o artigo 1.º deste diploma:

«1 — Aos funcionários na situação de contratados além dos quadros serão atribuídos os direitos e regalias de que goza o pessoal dos quadros aprovados por lei, com excepção dos que resultem de nomeação vitalícia ou dos que, pela sua natureza, não lhes forem aplicáveis.

2 — O disposto no número anterior aplica-se ao pessoal em regime de prestação eventual de serviço que preencha cumulativamente as seguintes condições:

a) Possua mais de um ano de serviço continuado naquele regime e a tempo completo;

b) Desempenhe funções *que correspondam, de modo efectivo*, a necessidades permanentes dos respectivos serviços;

c) Reúna os requisitos legais para provimento em categoria correspondente aos lugares dos quadros.»

Dentro deste entendimento — relativamente ao qual não vemos quaisquer razões para divergir — a circunstância de a situação de «falso tarefeiro» do ora recorrente haver sido já oficialmente reconhecida — aliás com submissão subsequente ao previsto concurso interno de ingresso — ao abrigo do disposto no mencionado artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, não é de forma alguma preclusiva do seu direito de usufruição de «todos os direitos e regalias de que goza o pessoal dos quadros aprovados por lei» — nestes incluído o direito à contagem, para todos os efeitos legais, de todo o tempo de serviço por si prestado desde 30 de Março de 1983 — data em que celebrou com a Administração o impropriamente denominado contrato de tarefa. E isto pela razão fundamental de que — na esteira do acórdão em apreço — tal contagem não é apanágio exclusivo dos cargos de nomeação vitalícia nem é pela sua natureza inaplicável ao caso.

É evidente que o ingresso do ora recorrente na função pública, tornado possível pelo mencionado artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, teria de efectuar-se, como realmente se efectuou, na categoria mais baixa da respectiva carreira, face ao estabelecido no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 17 de Julho, então em vigor, categoria essa que era a de arquitecto de 2.ª classe; mas daí não se segue que, uma vez integrado, haja que ser feita completa tábua-rasa de todo o tempo prestado anteriormente à data desse ingresso efectivo, em manifesto desrespeito com o disposto na lei.

No mesmo pendor se decidiu nos acórdãos desta Secção de 20 de Novembro de 1990 e 10 de Outubro de 1991, nos recursos n.ºs 22 507 e 26 102, respectivamente. No primeiro destes arestos considerou-se que «o tempo de serviço prestado por concorrente como tarefeiro no desempenho de funções típicas da Administração deve ser valorado e motivo de preferência sobre candidatos em igualdade de [...] circunstâncias». E, no segundo, obtemperou-se que «em concurso interno de acesso na função pública deve ser contado e valorado na antiguidade da categoria imediatamente inferior o tempo de serviço que o concorrente prestou como 'falso tarefeiro' no desempenho de funções típicas da Administração» (*sic*).

Ainda no sentido do entendimento propugnado foi a legislação subsequentemente publicada e que, sem embargo da consolidação da situação jurídico-funcional do recorrente ao abrigo da legislação anterior, não é despiciendo referir. E isto porque, tratando-se de uma actividade interpretativa, há que atender ao preceituado no n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil: «a interpretação não deve cingir-se à letra da lei mas constituir, a partir dos textos, o sistema legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada» (*sic*).

Deste modo, o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, ao dar-se conta de que «[...] ao longo dos últimos anos, foram surgindo formas de vinculação precária, de raiz irregular, que se institucionalizaram como verdadeiras relações de trabalho subordinado[...]», veio consagrar «para o pessoal impropriamente designado por 'tarefeiro' um processo de regularização da sua situação jurídica, que culmina, nuns casos, com a contratação a termo certo e, noutros, com a integração nos quadros de pessoal ou nos quadros de efectivos interdepartamentais se não houver vagas da respectiva categoria após a apresentação ao concurso» (cf. preâmbulo respectivo). Pois bem, nesta senda veio o n.º 9 do respectivo artigo 38.º postular o seguinte: «Sem prejuízo da aplicação de regimes mais favoráveis, o tempo de serviço prestado em situação irregular pelo pessoal aprovado no concurso a que se referem os números anteriores *relewa na categoria de ingresso em que sejam contratados*, bem como para efeitos de aposentação e sobrevivência, mediante o pagamento de descontos.»

Temos para nós que este preceito veio instituir um verdadeiro princípio geral de imputação — na categoria de ingresso na função pública — de todo o tempo de serviço prestado anteriormente pelos chamados «falsos tarefeiros». Isto porque o diploma não estabelece qualquer balizamento temporal para a verificação das «situações de irregularidade» a que se reporta, já que declaradamente pretende abranger, de modo abstracto e indiferenciado, todas as formas de «vinculação precária» ocorridas «nos últimos anos» (*sic*); tudo pois aponta para que haja querido contemplar todas as situações pretéritas cujos efeitos prejudiciais se hajam protraído no tempo e que residualmente ainda subsistissem.

E advirta-se que este diploma se encontrava já plenamente em vigor aquando da abertura do concurso de acesso a que se reportam os autos e cujos dispositivos não poderiam por isso deixar de ser levados em conta pelo júri respectivo.

Reforçando tudo o que acima se deixou dito, foi entretanto publicado o Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, que, reconhecendo no respectivo preâmbulo que «o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, tem suscitado algumas dúvidas e dificuldades de execução que urge resolver através da reformulação de alguns artigos» (*sic*) veio, além do mais, aditar no citado artigo 38.º deste último diploma um n.º 10, com a seguinte redacção: «O disposto no número anterior é igualmente aplicável ao pessoal integrado ao abrigo do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, e ao pessoal que anteriormente à data da entrada em vigor do presente diploma reunia as condições referidas no n.º 1 do artigo 37.º e foi integrado nos quadros por concurso externo.»

Se dúvidas restassem pois a respeito da relevância do tempo de serviço prestado na qualidade de falso tarefeiro, designadamente acerca da respectiva contagem como tempo de permanência na categoria em que se veio a processar o respectivo ingresso na função pública, consequentemente com retroacção dos efeitos da integração na Administração Pública à data da celebração do designado «contrato de tarefa», teriam elas sido agora totalmente dissipadas mercê desta superveniente interpretação por via legislativa. E dizemos «interpretação» porquanto não pretendeu o Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, introduzir qualquer solução inovatória para o problema em causa, ou seja, qualquer outra solução que não resultasse já da aplicação das regras da boa hermenêutica jurídica à legislação até aí

em vigor, mas apenas — e confessadamente — resolver algumas dúvidas suscitadas e algumas dificuldades de execução da anterior legislação tal como já atrás salientámos.

Deste modo, tudo se passa como se em 16 de Fevereiro de 1990 — data da abertura do concurso para técnico superior de 1.ª classe da carreira de arquitecto — o ora recorrente reunisse já o requisito — prestação de três anos de serviço como técnico superior de 2.ª classe — contemplado na alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho. E isto porque na contagem do tempo de serviço prestado na sua actual categoria de técnico superior de 2.ª classe, na qual ingressou em 31 de Outubro de 1987 e de que tomou posse em 2 de Novembro de 1987, se deve computar todo o tempo de serviço decorrido desde 30 de Março de 1983 — data em que celebrou o já várias vezes mencionado «contrato de tarefa» com a DGCH.

10 — Assim sendo, foi o recorrente indevidamente excluído do aludido concurso de acesso, enfermando, por isso, o despacho de exclusão contenciosamente impugnado do invocado vício de violação de lei.

Não pode por isso manter-se a sentença recorrida, que tal exclusão coonestou.

11 — Em face do exposto, concedem provimento ao recurso jurisdicional, revogam, em consequência, a sentença do Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo e anulam o acto contenciosamente impugnado com base no apontado vício.

Sem custas.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso. Alegações. Prazo. Junção de documentos. Queijo flamengo. Subsídio.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nada impede que o recorrente alegue desde logo juntamente com o requerimento de interposição de recurso jurisdicional, antecipando-se ao momento próprio para o fazer.*
- 2 — *Dos artigos 524.º e 706.º do Código de Processo Civil resulta que após o encerramento da audiência de discussão e julgamento só é de admitir a junção de documentos cuja apresentação não tenha sido possível até àquele momento ou cuja apresentação se tenha tornado necessária por virtude de ocorrência posterior.*
- 3 — *Do regime jurídico constante das Portarias n.ºs 110-A/77, de 4 de Março, e 137/77, de 1 de Junho, decorria apenas um subsídio à aquisição de leite em pó a granel por*

parte dos produtores continentais de queijo flamengo e não de um subsídio directo à produção deste queijo por parte dos mesmos.

Recurso n.º 31 357, em que são recorrentes Lacticínios MAF, L.^{da}, e outros e recorrida a Junta Nacional de Produtos Pecuários. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Lacticínios MAF, L.^{da}, Nunes Rodrigues e C.^a, L.^{da}, Empresa de Lacticínios Ancora, L.^{da}, Lacticínios das Marinhas, L.^{da}, Lacticínios Santa Cruz e António Soares de Almeida, todos melhor identificados nos autos, vieram intentar na então auditoria administrativa de Lisboa, contra a *Junta Nacional de Produtos Pecuários*, a quem entretanto sucedeu o *IROMA — Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas*, acção de responsabilidade civil extracontratual por facto daquela primeira, pedindo a condenação da mesma a fazer a entrega, a cada um dos AA., de leite em pó aos preços bonificados de 43\$50 para o gordo e meio gordo, e 42\$50 para o magro, na quantidade em quilograma para cada um deles, respectivamente, de 52 714, 59 339, 27 884, 2804, 46 459 e 38 330, ou, «para a hipótese de tal não ser possível ou tornar-se prestação excessivamente onerosa», no pagamento a cada um dos AA. das importâncias em dinheiro, respectivamente, de 2 134 920\$, 2 403 082\$, 1 129 302\$, 113 590\$, 1 859 360\$ e 1 533 200\$, no valor total de 9 173 454\$.

Alegaram os AA., para fundamento do seu pedido, assim formulado, que sendo produtores de lacticínios e também de queijo flamengo terem produzido, no período de tempo compreendido entre 4 de Março de 1977 (data de entrada em vigor da Portaria n.º 1110-A/77, da mesma data) e 7 de Julho de 1978 (data da entrada em vigor da Portaria n.º 129-B/78, de 7 de Abril) as quantidades em quilogramas acima referidas, de queijo flamengo, para cuja produção aquela primeira portaria e ainda em sua execução o Despacho Normativo n.º 137/77, de 1 de Junho, bem como a Portaria n.º 431/77, de 16 de Julho (revogado por aquela Portaria n.º 129-B/79), teriam instituído um subsídio de produção equivalente a 11\$ por quilograma de queijo flamengo, correspondente à entrega por parte da R., Junta, de 370 g de leite em pó, subsídio esse que, segundo ainda alegavam, seria exigível a partir do próprio facto do fabrico do queijo e que constituía — assim se expressavam os AA. na sua petição — «uma obrigação à vista (exigível por simples interpelação do credor)», resultante, no caso, do não cumprimento da lei, o que traduziria responsabilidade extracontratual por «danos causados no exercício da gestão pública (Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967)».

Citada a R., *Junta Nacional dos Produtos Pecuários*, defendeu-se ela por excepção alegando a nulidade do processo por ineptidão da petição inicial e a insubsistência do eventual direito dos AA. à indemnização com base no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051 e ainda por impugnação, negando a existência do invocado subsídio de produção, solicitando a final a sua absolvição do pedido, com a condenação dos AA. como litigantes de má-fé.

Houve réplica e tréplica, em que as partes mantiveram as suas posições iniciais.

Foi então proferido despacho saneador, no qual se começou por apreciar a excepção da incompetência, em razão da matéria, por o pedido envolver a condenação do R. numa prestação de facto, cujo conhecimento não caberia ao contencioso administrativo (excepção esta suscitada pelo mesmo R. na sua tréplica), excepção que foi julgada — por motivos que não interessa aqui esmiuçar, atenta a não impugnação do saneador — improcedente.

Como improcedentes ainda foram julgadas nesse despacho as excepções da ineptidão da petição inicial, bem como a da insubsistência, no caso, do direito à indemnização à base do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051 (e cujos fundamentos, pela razão já referida, não interessa agora mencionar).

Elaborou então o M.^{mo} Juiz *a quo* a especificação, bem como o questionário da matéria de facto controvertida, tendo este sido objecto de reclamação por parte do R., que obteve parcial deferimento, com o aditamento de um novo quesito (o 29.º).

Designado dia para julgamento e efectuado este, respondeu o colectivo aos quesitos da forma constante de fls. 309-309 v.º, tendo depois apenas o R. alegado de direito.

Proferiu então o M.^{mo} Juiz do processo a sentença de fls. 315-331, onde, com o fundamento de por um lado os AA. não terem provado, como alegavam, que nas negociações havidas com o R. fora estabelecido o invocado subsídio por quilograma de queijo flamengo fabricado e, por outro, não resultar do regime normativo invocado pelos mesmos qualquer subsídio atribuído na aquisição de leite em pó a granel destinado à indústria de lacticínios com vista à produção do referido tipo de queijo, julgou a acção improcedente, absolvendo o R. do pedido e abstendo-se de condenar os AA. como litigantes de má-fé (por motivos que também não interessa aqui expor, por tal parte da sentença não vir impugnada, como se verá mais adiante).

Do assim decidido interpuseram os AA. para esta Secção o recurso de fl. 333, depois alegado a fls. 375 e seguintes, cujas conclusões são do seguinte teor:

«1 — Atento o teor do n.º 6 do preâmbulo da Portaria n.º 110-A/77, o objectivo da lei é promover uma sã concorrência entre os produtores lácteos do continente e Açores, equiparando os seus preços quando comercializados no continente, estabelecendo como medida racional de execução um subsídio, que se traduziria no fornecimento de quantidades limitadas de leite em pó a preço bonificado;

2 — O Despacho Normativo n.º 137/77 teve em vista o anunciado propósito de dar concretização aos objectivos anunciados no n.º 6 do preâmbulo da Portaria n.º 110-A/77;

3 — A Portaria n.º 431/77, de 16 de Julho, que manteve em vigor o despacho normativo, é um simples aperfeiçoamento e actualização do sistema em vigor;

4 — A lei visou, conforme anuncia, a implementação de um «sistema» a que se fixa os seus elementos teleológico e axiológico e as medidas racionais de adequação de meios a fins;

5 — Não é lícito ao intérprete prescindir do preâmbulo das leis na sua interpretação, na medida em que revela a vontade legislativa;

6 — O sistema visava uma compensação que se traduzia no fornecimento de leite em pó a preço bonificado de molde a compensar os diferenciais de preço entre o continente e os Açores, deixando a liquidação às entidades executadas. O sistema só foi implementado no que se reporta ao fabrico de queijo flamengo 40 % de gordura,

único produto para que se previu o fornecimento de leite em pó a preço bonificado;

8 — Os autos não permitem a fixação de tal *quantum*, o que relega para execução de sentença nos termos das disposições combinadas dos artigos 661.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (por remissão do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 267/85) e 565.º e 569.º do Código Civil. Nestes termos assente que as AA. tinham direito a um subsídio (*in debatur*) remetem para execução de sentença a sua quantificação (*quantum debeatur*).»

Pedem os AA., a final das suas alegações, cujas conclusões se acabaram de transcrever, a revogação da sentença impugnada, consignando-se — assim se exprimem — o direito a um subsídio, traduzido no fornecimento de leite em pó a preço bonificado para apoio do queijo flamengo 40 % de gordura produzido e remetendo a sua liquidação para execução de sentença.

Juntamente com as suas alegações, apresentaram os AA. o documento de fls. 353-354, tendo na parte final das mesmas formulado as conclusões seguintes, quanto à oportunidade — só então possível, segundo alegaram, da sua junção:

«Não foi junto (os AA. referem-se aqui ao citado documento) com os articulados em virtude de tal, inicialmente, não se tornar necessário. Só após a contestação podia ter cabimento a sua junção; porém, a Associação Nacional dos Industriais de Lacticínios (ANIL) havia extraviado tais documentos. Aconteceu agora que um dos intervenientes na reunião encontrou cópias que tirou para si e as forneceu. Quando foi apresentado o rol de testemunhas não sabiam as AA. com quem havia sido a reunião ocorrida cerca de 15 anos antes. Agora e em momento oportuno não deixaremos de chamar os funcionários então intervenientes para explicarem as contas então feitas.»

Por requerimento de fls. 356-358 o R., IROMA (que havia entretanto sucedido na posição da inicial R., *Junta Nacional dos Produtores Pecuaríos*, como acima se disse), veio suscitar a nulidade resultante, segundo o que aí então sustentou, da junção pelos AA. recorrentes do referido documento com as alegações de recurso, uma vez que a mesma não seria permitida por lei, por não caber na previsão dos artigos 524.º e 743.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, pelo que devia ser ordenado o desentranhamento daquele documento, com a sua devolução aos agravantes, visto também o disposto no artigo 543.º do referido diploma.

Foi então proferido pelo M.º Juiz do processo o despacho de fls. 359-359 v.º, no qual, depois de se assentar em que os AA. sabiam da existência do documento na altura em que foi elaborada a petição e que lhes cabia alegar e demonstrar que não tinha sido possível apresentá-lo em data anterior, nos termos do artigo 524.º do Código Civil, conforme entendimento do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de Abril de 1976, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 256, p. 132, se decidiu pelo seu desentranhamento.

Deste despacho interpuseram os AA. recurso para esta Secção pelo seu requerimento de fl. 361, nele desde logo alegando (fls. 361-364) e concluindo depois do seguinte modo:

«1 — O documento ora junto contém factos de natureza instrumental, sendo as contas efectuadas para determinar a quantidade de leite em pó a preço bonificado por quilograma de queijo produzido, põe em crise a tese expendida em contestação e até na douta sentença. Dado que tais ocorrências são posteriores

aos articulados pode o documento ser junto em qualquer estado do processo. O decidido viola assim o artigo 524.º, n.º 2, do Código de Processo Civil.

Ainda que assim não fosse, subsidiária e condicionalmente:

2 — O despacho sobre a admissão de documentos é de rito, produzido sem instrução. Insere-se na fase informatória do tribunal, não sendo o aí reproduzido posto em crise quanto à autenticidade do aí relatado;

3 — A junção tardia está justificada, não sendo o documento impertinente ou desnecessário, pelo que o decidido viola o artigo 523.º, n.º 1, do Código de Processo Civil;

4 — A instrução ora feita destina-se ao tribunal *ad quem*, pelo que não será competente o Sr. Juiz *a quo* para se pronunciar sobre a sua admissão, tanto mais que se esgotou o seu poder jurisdicional (artigo 666.º do Código de Processo Civil);

5 — A lei apenas faculta ao Sr. Juiz *a quo* sustentar o despacho ou reparar o agravo, mas veda-lhe qualquer poder de instrução, salvo o de fazer juntar aos autos de recurso as certidões que entender necessárias (artigo 744.º do Código de Processo Civil).»

Formulam a rematar os AA. o pedido de revogação do despacho que ordenou o desentranhamento do documento, já que este deverá ser admitido.

A fls. 366-373 apresentou o R., IROMA, as suas contra-alegações referentes ao recurso interposto pelos AA. da sentença.

Mas, por requerimento posterior — v. fls. 375-376 —, veio arguir a nulidade consistente, segundo o aí defendido, na circunstância de os AA., no recurso que interpuseram do despacho de fls. 359-359 v.º do M.º Juiz a ordenar o desentranhamento do documento que os AA. juntaram com as alegações de recurso da sentença final, terem logo alegado no próprio requerimento de interposição daquele primeiro recurso, o que só seria admissível — segundo ainda defenderam os AA. — nos processos urgentes, em que não caberia o presente processo.

Concluiu então, no tribunal *a quo*, o processo ao M.º Juiz, proferiu ele, a fl. 380, despacho tabelar de sustentação.

Já neste Supremo Tribunal, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seu parecer de fls. 386-386 v.º, no qual começou por se pronunciar quanto ao recurso do despacho do M.º Juiz *a quo* a ordenar o desentranhamento do documento apresentado pelos AA. com as suas alegações de recurso da sentença final, ponderando a esse respeito julgar correcta tal decisão, na esteira do acórdão, que citou, da Relação do Porto, de 18 de Junho de 1979, publicado na *Colecção de Jurisprudência*, vol. 3.º, 1979, p. 989, mais ponderando — aqui quanto ao facto de os AA. terem alegado juntamente com a interposição desse recurso — que tais alegações deveriam ser admitidas por efeito do princípio do aproveitamento dos actos processuais, apesar de a opinião contrária se poder abonar com o aresto da Relação de Évora, de 27 de Julho de 1983 (sumariado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 331, p. 618), que no entanto considera emanação de uma prova lógica formal/processual.

Quanto ao recurso tendo por objecto a sentença, que absolveu o R. do pedido, recorde-se, o mesmo ilustre magistrado opinou, no seu aludido parecer, não suscitar aquela qualquer reparo, por a mesma

ter feito, no seu dizer, uma «correcta interpretação e aplicação da lei aos factos considerados pertinentes».

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Conforme resulta do que acima se deixou descrito no relatório, os recursos interpostos para esta Secção, na presente acção, são dois: o que tem por objecto a *sentença* que nela absolveu o R. do pedido e o que visa o *despacho* que posteriormente ordenou o desentranhamento do documento que os AA. fizeram juntar às alegações daquele outro recurso.

Sendo dois os recursos, importa começar pela apreciação do que incide sobre o despacho, acima aludido, já que versando este sobre a oportunidade da junção de documento às alegações do recurso da sentença que conheceu do mérito da acção, a sua sorte é susceptível de poder influenciar a apreciação deste último.

Daí a precedência do respectivo conhecimento.

Versa pois tal recurso, como se viu, o despacho do M.^{mo} Juiz que determinou o desentranhamento do documento que os AA. fizeram juntar às alegações do recurso visando a sentença que conhecera do mérito da acção.

Ora, o primeiro problema que nesse âmbito interessa conhecer é o da *tempestividade* das alegações do próprio recurso, suscitado pelo R., como já se viu, no seu requerimento de fls. 375-376, uma vez que, também se viu, tais alegações foram apresentadas pelos recorrentes no próprio requerimento de interposição desse recurso.

Problema que terá de se resolver — pode adiantar-se desde já — no sentido da *tempestividade* das alegações, uma vez que sendo o respectivo prazo concedido em benefício do próprio recorrente (a complexidade possível da causa poderia colocá-lo em várias dificuldades para recorrer em tempo se juntamente com o requerimento de interposição do recurso tivesse de alegar), é razoável que o mesmo possa dele prescindir.

Aliás, semelhante solução corresponde ao entendimento, que se julga corrente nos tribunais, de que os prazos dos recursos não podem ser excedidos, mas nada impede que possam ser encurtados ou antecipados pelos respectivos interessados, sem embargo de poderem ser admissíveis excepções, designadamente quando a antecipação possa contrariar princípios processuais de maior relevo jurídico, que no caso não se vê que existam (cf., nesse sentido, acórdão desta Secção de 20 de Novembro de 1980, recurso n.º 14 763, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 229, p. 52, e do pleno da Secção de 17 de Maio de 1978, recurso n.º 9878, no *Apêndice ao Diário da República*, de 8 de Dezembro de 1982, p. 813, de 13 de Fevereiro de 1980, recurso n.º 10 138, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 227, p. 1318, e de 18 de Março de 1981, recurso n.º 14 384, *loc. cit.*, n.º 235, p. 928; veja-se ainda, no mesmo sentido, o Acórdão n.º 535/89, de 17 de Novembro de 1989, do Tribunal Constitucional, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 23 de Março de 1990, e no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 391, p. 178).

Julgam-se pois tempestivas as alegações do recurso.

Antes porém de entrar na apreciação do seu mérito, há que notar não ter a matéria das duas últimas conclusões (a 4.^a e a 5.^a), mais acima, a par das restantes, já transcritas, onde se defende a incompetência do M.^{mo} Juiz *a quo* para decidir da admissibilidade da apresentação do documento junto pelos AA. com as suas alegações de recurso da sentença, qualquer correspondência com o conteúdo das próprias alegações, onde semelhante matéria nem ao de leve vem

afiorada, o que só pode significar que nessa parte existe uma verdadeira *falta de alegações* [cf. acórdãos desta Secção de 30 de Abril de 1953, recurso n.º 689, na *Colecção*, vol. VII (1952-1953), p. 219].

Não se conhece pois da matéria vertida nas conclusões 4.^a e 5.^a do recurso agora em apreciação.

Tal recurso, já o vimos, ataca o despacho de fls. 359-359 v.º, que ordenou, por extemporâneo, o desentranhamento do documento junto com as alegações de recurso da sentença.

Ora, dos artigos 524.º e 706.º do Código de Processo Civil resulta que após o encerramento da audiência de discussão e julgamento — caso dos autos — e em caso de recurso, só é de admitir a junção de documentos cuja apresentação não tenha sido possível até àquele momento ou cuja apresentação se tenha tornado necessária por virtude de ocorrência posterior.

Não se deve pois aplicar à letra — como adverte A. Varela, na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 115.º, p. 93, nota 1 — aquele artigo 524.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, que permite a junção do documento em qualquer estado do processo, logo que ele se destine a provar factos posteriores aos articulados, devendo antes ser interpretado em termos hábeis, adaptando essa disposição, concebida numa altura em que não havia articulados supervenientes, à actual estrutura dos articulados.

No caso *sub judice*, o documento de fls. 353-354, cuja junção se viu recusada pelo despacho ora em apreciação, prende-se com a prova, que por via dele se pretendia fazer, da matéria do artigo 17.º da petição inicial, depois vertida no quesito 1.º (v. fl. 287), o qual obteve resposta negativa por parte do colectivo (v. fl. 309).

Mas se é assim, não se pode dizer que a junção de tal documento se tivesse tornado, no caso, necessária por virtude de ocorrência posterior à audiência de discussão e julgamento, por ele dizer respeito, como se viu, a facto articulado desde logo na petição inicial, devendo pois ter sido apresentado juntamente com esta (artigo 523.º, n.º 1, do Código de Processo Civil).

Alegam porém os recorrentes que a junção desse documento só foi possível nesse momento porque o mesmo se havia extraviado, acontecendo que só agora um dos intervenientes na reunião a que ele diz respeito encontrou a cópia que para si tirara — é o que os recorrentes dizem a fls. 349, *in fine* —, enquanto a fl. 363 v.º parecem querer já significar coisa diferente, uma vez afirmarem aí que o original daquele documento, como rascunho que era, «foi para o lixo».

Como quer que seja, porém, a verdade é que os recorrentes não esclarecem minimamente as circunstâncias em que um dos tais intervenientes da reunião a que o documento dizia respeito — o qual nem sequer é identificado — encontrou a cópia que constitui o documento de fls. 353-354.

O que por outras palavras significa que não invocam circunstâncias fundamentadoras da *superveniência*, que alegam, do conhecimento de tal documento.

Bem andou pois o M.^{mo} Juiz no seu despacho ora em apreciação em ordenar o desentranhamento desse documento, despacho que, contrariamente ao alegado, não violou qualquer das normas dos artigos 523.º e 524.º do Código de Processo Civil, im procedendo todas as conclusões do recurso.

Passemos, agora, a apreciar o recurso da sentença que absolveu o R. do pedido.

E comecemos por transcrever a matéria de facto que a mesma considerou assente como fundamento daquela decisão de direito.

Em 1 de Março de 1978, enviou a Associação dos Industriais de Lacticínios ao presidente da Junta Nacional dos Produtos Pecuários a carta de fls. 235-236 na qual afirmava que o fabricante de queijo no continente tinha direito a receber um subsídio equivalente a 11\$ por cada quilograma de queijo flamengo fabricado e que como foi estabelecido que tal subsídio seria pago através de leite em pó, fornecido aos preços de 43\$50 e 42\$50 para o leite gordo e magro, respectivamente, concluía que o fabricante deverá receber 370 g de leite em pó àqueles preços, por cada quilograma de queijo fabricado, isto independentemente de se aplicar ou não no fabrico do queijo todo o leite que receber naquelas condições, terminando essa carta por solicitar se dignasse informar o que sobre esse assunto se lhe oferecesse.

Respondeu a R., JNPP, a esta carta, pelo ofício de fls. 39 e 40, no qual afirmava que não podia dar solução ao problema, até porque punha as suas reservas à atribuição do referido subsídio ou à entrega de 370 kg de leite em pó, aos preços fixados naquele despacho, também por quilograma de queijo produzido, porque no período de vigência do Despacho Normativo n.º 137/77 houve sempre leite em pó disponível de uma ou outra origem, e se a indústria não adquiriu mais foi porque não quis.

A R. aprovou em Julho de 1977 o esquema de actuação constante de fls. 36-37 relativo ao controlo sobre as quantidades e natureza do leite em pó abrangido pelo Despacho Normativo n.º 137/77.

A «Lacticínios de Mileu», propriedade do 6.º A., recebeu da R., Junta, a participação em dinheiro de 2 069 235\$, nos termos do Despacho Normativo n.º 137/77 (fls. 201 a 205 dos autos).

O queijo de tipo flamengo dos Açores, por diferenças nos custos de aquisição de leite pela indústria, podia ser colocado no continente a preço inferior ao do mesmo queijo aqui produzido.

O preço do queijo do tipo flamengo foi fixado pela Portaria n.º 119-A/79, de 4 de Março.

Pelos Despachos Normativos n.ºs 137/77 e 259/77 foi garantido um preço de abastecimento de leite em pó contingentado para fabrico de queijo flamengo aos produtores do continente.

De 4 de Março de 1977 a 11 de Abril de 1978 o primeiro A. produziu 255 984 kg de queijo flamengo, recebendo da R. Junta a quantidade de 26 000 kg e 16 000 kg de leite gordo e magro.

De Março de 1977 a Abril de 1978 o 2.º A. fabricou 669 443 kg de queijo flamengo, que devem ser reduzidos a 657 501, em virtude de os meses de Março de 1977 e Abril de 1978 não serem completos, recebendo neste mesmo período da R. Junta 103 000 kg de leite e da «Lacto Açoreana» 80 940 kg.

De Março de 1977 a Abril de 1978, o 3.º A. produziu 434 986 kg de queijo flamengo, que devem ser reduzidos a 417 580 kg, em virtude de os meses de Março de 1977 e Abril de 1977 não serem completos, nesse mesmo período recebendo da R. 73 500 kg de leite e 52 670 do «Lacto Açoreana».

De 4 de Março de 1977 a 11 de Abril de 1978 o 4.º A. produziu 92 229 kg de queijo flamengo, recebendo da R. 32 800 kg de leite.

No mesmo espaço de tempo o 5.º R. produziu 331 917 kg de queijo flamengo, recebendo da R. 76 750 kg de leite.

Em idêntico período o 6.º A., enquanto proprietário da «Lacticínios de Mileu», fabricou 362 348 kg de queijo flamengo, recebendo da R. 44 000 kg de leite.

A R. Junta vendeu ao 1.º A. 42 000 kg de leite em pó pelos documentos de fls. 58 a 64.

Idem ao 2.º A., 103 000 kg de leite (documentos de fls. 79 a 86).

Este 2.º A. recebeu da R. Junta os diferenciais de preços relativamente ao leite em pó provenientes dos Açores e constante dos documentos de fls. 87 a 92, nos montantes aí identificados.

A R. Junta vendeu ao 4.º A. 73 500 kg de leite, pelos documentos de fls. 125 a 131.

Este mesmo A. recebeu da R. os diferenciais de preços relativamente ao leite em pó proveniente dos Açores e constantes dos documentos de fls. 108 a 123, nos montantes aí identificados.

A Associação de Industriais de Lacticínios enviou ao 4.º A. as credenciais a que se referem os documentos de fls. 147 a 148, recebendo da R. os diferenciais de preços relativamente ao leite em pó proveniente dos Açores e constantes dos documentos de fl. 149, nos montantes aí identificados.

A R. Junta vendeu ao 5.º A. 36 t de leite, conforme consta dos documentos de fls. 172 a 179, recebendo este último os diferenciais de preço relativamente ao leite em pó proveniente dos Açores e constantes dos documentos de fls. 168 a 171, nos montantes aí identificados.

A R. Junta vendeu ao 6.º A. 44 t de leite, conforme consta dos documentos de fls. 195 a 199, recebendo este os diferenciais de preços relativamente ao leite em pó proveniente dos Açores e constantes dos documentos de fls. 201 a 205, nos montantes aí identificados.

Esta, pois, a matéria de facto que foi apurada na sentença ora impugnada.

Conforme mais acima houve ocasião de referir no relatório do presente aresto, a sentença, para absolver o R. *IROMA* do pedido, assentou em dois fundamentos que assim se podem sintetizar:

De um lado considerou, por se não ter provado a respectiva matéria de facto, que não havia prova das negociações que os AA. alegavam terem tido com a R. Junta no sentido de se estabelecer o invocado subsídio por quilograma de queijo flamengo fabricado no continente, a pagar pela R. aos AA.

E do outro considerou que do regime normativo que decorria da Portaria n.º 110-A/77, de 4 de Março, do Despacho Normativo n.º 137/77, de 1 de Junho, e da Portaria n.º 431/77, de 16 de Julho, não resultou também a instituição de qualquer subsídio à produção daquele queijo por parte dos produtores do continente, mas apenas de um subsídio atribuído para aquisição de leite em pó a granel com vista ao fabrico daquele tipo de queijo por parte dos mesmos.

No recurso da sentença, os AA. não põem em causa aquele primeiro núcleo da fundamentação desta, mas apenas o segundo, sendo pois do acerto da decisão na mesma contida a este respeito que de seguida cuidaremos, por só ele vir posto em causa no recurso.

Sendo este, pois, o seu âmbito, não se poderá nele conhecer da questão — que a presente acção poderia suscitar — de saber se o pedido tal como ele foi formulado envolverá, de direito, a efectivação como pretendem os AA. da *responsabilidade civil extracontratual* do R. nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, sabido como é que os mesmos baseiam nesse campo o seu pedido no incumprimento por parte daquele de uma *obrigação* de

natureza *legal* que o referido quadro normativo teria constituído em favor dos AA.

O que significa que o objecto do presente recurso se circunscreve à questão que foi equacionada e resolvida, nesse aspecto, pela sentença impugnada, ou seja, a de saber se a aludida *obrigação legal* nasceu por virtude do quadro normativo invocado pelos AA. tendo por *sujeito activo* os produtores de queijo flamengo do continente e por *sujeito passivo* a Junta Nacional dos Produtos Pecuários, Junta que deveria por força do correspondente vínculo jurídico fazer entrega aos AA. de certa quantidade de leite em pó (370 g) ou do equivalente em dinheiro (11\$) por cada quilograma daquele queijo produzido em certo espaço de tempo (de 4 de Março de 1977 a 7 de Julho de 1978).

A sentença ora impugnada pronunciou-se, já o vimos, em sentido negativo e também, nessa base, absolveu o R. do pedido.

E julgamos que bem.

Através da Portaria n.º 110-A/77, de 4 de Março, entrada em vigor nesta mesma data (cf. seu n.º 32.º), foi fixado entre o mais o preço do leite à produção (n.ºs 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º e 7.º), o do subsídio por litro de leite (8.º), o do subsídio para instalações de ordenha e de refrigeração do leite ao público (13.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º, 22.º e 23.º) e — parte esta que nos interessa primordialmente — os preços máximos à porta da fábrica e na venda ao público do *queijo tipo flamengo de fabrico continental*, com 40 % ou mais de gordura (24.º e 25.º), respectivamente, de 109\$ e de 135\$ por quilograma, ficando o queijo do mesmo tipo oriundo dos Açores sujeito ao mesmo preço de venda ao público (135\$) — n.º 24.2.

Por sua vez, o n.º 28.2 da mesma portaria dispôs no que ao caso interessa que os preços máximos de entrega de leite em pó a granel com destino à indústria de lacticínios, bem como os respectivos subsídios unitários, seriam fixados por despacho ministerial conjunto posterior.

Do regime, pois, decorrente da Portaria n.º 110-A/77, no que dizia respeito ao queijo de tipo flamengo comercializado no continente, há que reter duas coisas.

A primeira é que o preço de venda ao público desse tipo de queijo, quer fosse produzido nos Açores, quer no continente, seria aqui *idêntico* (135\$/kg).

A segunda é que a fixação do nível de preços, bem como dos subsídios, do leite em pó a granel com vista, além do mais, ao fabrico de tal queijo, seria objecto de *despacho administrativo posterior*.

Despacho este que surgiu sob a forma do Despacho Normativo, n.º 137/77, de 1 de Junho.

A disciplina nele contida, no que ao caso interessa, podia resumir-se, no essencial, nas seguintes regras.

A importação de leite em pó a granel do estrangeiro, qualquer que fosse o seu destino, apenas podia ser feita pela Junta Nacional dos Produtos Pecuários — n.º 1.

Para o leite desse tipo, quando proveniente dos Açores e no ano de 1977, vigoraram, para um contingente de 5000 t, os preços de 84\$ (gordo e meio gordo) e 82\$ (magro), preços praticados nos armazéns daquela Junta — n.º 3.

Os preços de venda desse tipo de leite aos fabricantes continentais de queijo flamengo pela Junta eram de 43\$50 para o gordo e 42\$50 para o magro — n.º 5 do referido despacho normativo.

Deste regime, assim descrito, decorre claramente que a Junta Nacional dos Produtos Pecuários, que era o único importador de leite em pó a granel, pagava o leite desse tipo, quando oriundo dos Açores a 84\$ (o gordo e meio gordo) e a 82\$ (o magro), para um contingente fixado em 1977 em 5000 t, fornecendo no entanto tanto o de uma como o de outra proveniência aos fabricantes de queijo flamengo do continente ao preço de 43\$50 (o gordo) e 42\$50 (o magro).

O que significa que a Junta, para o leite em pó a granel proveniente dos Açores comprava-o a 84\$ (o gordo e o meio gordo) e 82\$ o magro, vendendo-o aos fabricantes de queijo flamengo do continente ao preço de 43\$50 e 42\$50, respectivamente, do que resultava para estes um subsídio oculto nas aquisições desse leite correspondente aos diferenciais entre aqueles preços (84\$—43\$50=40\$50 no 1.º caso e 82\$—42\$50=39\$50 no 2.º).

Quanto ao leite em pó a granel importado do estrangeiro, fosse qual fosse o respectivo preço de aquisição, a Junta estava vinculada a vendê-lo aos industriais do continente para fabrico de queijo de tipo flamengo ao mesmo preço acima referido (43\$50 para o gordo e 42\$50 para o magro).

Da conjugação da Portaria n.º 110-A/77 e do Despacho Normativo n.º 137/77 resultava pois encontrar-se a Junta *vinculada* a vender a preço *fixo*, especialmente *favorável*, aos industriais de queijo flamengo do continente leite em pó a granel com vista ao fabrico desse queijo.

Estabelecia-se assim um nível de preços daquele tipo de leite quando objecto de venda por parte da Junta aos industriais de lacticínios do continente e nada mais.

Não se criava a obrigação de aquela Junta subsidiar *directamente* o fabrico de queijo de tipo flamengo, pagando *x* por cada quilograma deste produto elaborado.

O subsídio criado era assim meramente *indirecto*, pois actuava só e apenas na medida em que os industriais de lacticínios do continente adquirissem livremente leite em pó a granel para o fabrico de queijo flamengo: só então é que o «subsídio» actuava ao nível do preço da matéria-prima utilizada (o leite em pó).

Daí que fora disso não pudessem os mesmos reclamar o pagamento de qualquer outro subsídio à Junta, como o pretendem fazer através da presente acção, em função das quantidades *produzidas* de queijo flamengo e não das quantidades *adquiridas* de leite em pó a granel à mesma Junta para o seu fabrico.

Aliás o descrito regime legal prolongou-se depois no domínio da Portaria n.º 431/77, de 16 de Julho, que apresentava um quadro de soluções idênticas e que substituindo a Portaria n.º 110-A/77, manteve contudo em vigor, no seu n.º 40, o Despacho Normativo n.º 137/77.

E esta situação só se alterou — agora sim com a instituição de um verdadeiro subsídio à produção do queijo flamengo — com a entrada em vigor da Portaria n.º 192-B/78, de 7 de Abril, a qual no seu n.º 33, ao prever que «ao queijo tipo flamengo de fabrico continental será concedido um subsídio por quilograma, a definir em despacho conjunto dos Secretários de Estado do Orçamento, do Comércio e Indústrias Agrícolas e do Comércio Interno e a suportar pelo Fundo de Abastecimento», passou a fazer depender o subsídio, do *fabrico* de queijo flamengo, abandonando consequentemente o sistema anterior das Portarias n.ºs 110-A/77 e 431/77 e o Despacho Normativo n.º 137/77, que era, como vimos, o de subsidiar o leite

em pó a granel, que constituía uma das matérias-primas que entrava no seu fabrico.

Só que, como também já vimos, o leite em pó ou, em alternativa, o seu preço correspondente, em cujo pagamento os AA. querem ver condenada a R. Junta (hoje *IROMA*) através da presente acção, dizem respeito ao fabrico de queijo flamengo desenvolvido por aquelas na vigência das Portarias n.ºs 110-A/77 e 137/77 e não da Portaria n.º 192-A/78, numa altura portanto — como acima também se conclui — em que não existia um verdadeiro subsídio directo à produção de queijo flamengo, mas apenas um subsídio à aquisição de certa matéria-prima (englobada num contingente anual) que podia entrar em seu fabrico: o leite em pó (a granel).

Em conclusão, pois, nesta parte: não existia, contrariamente ao defendido pelos AA. na acção e, agora, no presente recurso, por parte da Junta, qualquer obrigação legal de pagamento de um subsídio em função das quantidades de queijo flamengo produzidas pelos industriais de lacticínios do continente, entre os quais se encontravam os AA.

Contra semelhante conclusão — que é de uma evidência meridiana — pretendem contudo os recorrentes argumentar, como já o tinham feito na acção, com o sentido pretensamente em sentido contrário, que se extrairia de certo passo do preâmbulo da Portaria n.º 110-A/77, mais concretamente do seu n.º 6, cujo texto é do seguinte teor:

«O preço de entrega do leite à indústria pelas unidades que procedem à recolha e concentração do leite será o correspondente valor pago à produção, acrescido dos custos admitidos para o 1.º escalão.

Contudo, atendendo às diferentes estruturas de custos no continente e no arquipélago dos Açores, quer na produção, quer na industrialização, com todos os riscos de distorções nos preços dos produtos derivados do leite, e portanto na actividade económica do sector, inerentes à nova situação, define-se um sistema destinado a assegurar aos produtos derivados do leite de origem continental e de origem açoriana uma sã concorrência, pela equiparação dos seus preços, quando comercializados no continente.

Através de um esquema de compensação é possível, pela fixação de preços para idênticas utilizações, subsidiar os produtos derivados do leite de produção nacional com os diferenciais obtidos na importação de produtos lácteos.»

Independentemente de se saber qual o valor interpretativo a atribuir aos preâmbulos legislativos, a verdade é que do passo acabado de transcrever, depois de aí se aludir à igualização que se quis introduzir, e se introduziu, como já se viu, quanto ao preço de venda dos produtos lácteos, nomeadamente do queijo flamengo, tanto produzido no continente como nos Açores, fala-se num «esquema de compensação» a instituir para evitar as distorções decorrentes dos produtos fabricados nos Açores terem um custo inferior — atento o menor preço da matéria-prima utilizada, o leite — dos que os do continente.

Só que nada se diz, no citado passo do preâmbulo da Portaria n.º 110-A/77, sobre os termos em que o anunciado «esquema de compensação» iria actuar.

O que significa que em matéria de subsídios — melhor, do seu funcionamento em concreto — o preâmbulo da portaria nada esclarece.

Daí que do mesmo se não possa extrair qualquer argumento no sentido de ele poder vir a resolver qualquer dúvida do texto regulamentar, dúvida essa a qual, como se viu, não existe, atenta a clareza das suas soluções, em conformidade com o que mais acima se deixou exposto.

Decidindo nessa linha, a sentença recorrida, na parte que dela vem impugnada, não violou a mesma, contrariamente ao alegado pelos recorrentes, quaisquer das disposições das Portarias n.ºs 110-A/77 e 431/77 e do Despacho Normativo n.º 137/77, pelo que improcedem as conclusões 1.ª a 7.ª das suas alegações, ficando prejudicado o conhecimento da sobrança (8.ª), uma vez que a mesma surge colocada na dependência da procedência daquelas outras.

Em conclusão, pois, quanto a *ambos os recursos*:

Os mesmos improcedem inteiramente.

Termos em que se lhes nega provimento.

Custas pelos recorrentes.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Tribunal administrativo. Competência em razão da matéria. Prisão preventiva.

Doutrina que dimana da decisão:

O tribunal administrativo de círculo é incompetente em razão da matéria para conhecer de acção intentada contra o Estado com vista a obter dele reparação por danos decorrentes de prisão preventiva imposta em processo criminal, uma vez tal competência caber ao tribunal de jurisdição comum (tribunal cível).

Recurso n.º 31 372, em que são recorrente Emília Moreira Peixoto Barbosa e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Gouveia e Melo.

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

Emília Moreira Peixoto Barbosa, melhor identificada nos autos, vem recorrer para esta Secção do saneador-sentença de fls. 248 e seguintes do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que na acção que aí atentara contra Maria Alice Campos de Moniz Pereira e marido, Armando Adriano Ferreira Pereira, e o Estado português, pedindo a condenação solidária destes no pagamento da quantia de 19 305 000\$, correspondente à indemnização por danos patrimoniais e morais resultantes da prisão preventiva por si sofrida

no processo de querela n.º 189/85, do Tribunal Judicial da Comarca da Lousada, na qual veio a ser absolvida por decisão transitada em julgado, vem recorrer, dizíamos, para Secção do saneador-sentença do M.º Juiz do Tribunal Administrativo do Porto que naquela acção absolveu os RR. da instância com o fundamento de o tribunal *a quo* ser absolutamente incompetente em razão da matéria para conhecer do pedido indemnizatório.

A fechar as suas alegações, formula a recorrente as conclusões seguintes, que se passam a transcrever:

1 — A causa de pedir nos presentes autos é *absolutamente idêntica* à *causa petendi* alegada no processo n.º 25 101, que correu termos pela Secção de Contencioso deste Supremo Tribunal Administrativo e em que foi proferido o duto acórdão de 12 de Janeiro de 1988, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 373, pp. 349-355;

2 — Como está sumariado nesse acórdão desta Secção (e seguem-se as três conclusões do respectivo sumário, que aqui se omitem, por sabidas);

3 — Resulta da petição inicial e da réplica, que aqui se dão como reproduzidas, que a autora e ora agravante pretende exercer, através da presente acção e contra o Estado, o direito a uma indemnização, na sua tese petítória, de uma situação de prisão preventiva a que esteve sujeita, em processo criminal, e que só cessou com a sua absolvição, por sentença final do juízo competente;

4 — Esse direito até tem cobertura constitucional, pois o n.º 5 do artigo 27.º da lei fundamental faz impender sobre o Estado o «dever de indemnizar o lesado» nos casos de «privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei»;

5 — A lei fundamental consagra o princípio da indemnização de danos causados nos casos de prisão preventiva injustificada — neste sentido, Prof. Gomes Canotilho e Prof. V. Moreira, *Constituição Anotada*, 2.ª ed., 1.º vol., p. 202, e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 40/84, de 30 de Julho;

6 — Estamos, pois, no domínio do contencioso administrativo impróprio, mais precisamente no seguimento de uma acção administrativa para efectivação da responsabilidade civil extracontratual do Estado;

7 — E para assentar na competência do tribunal administrativo, em razão da matéria, hoje estabelecida no artigo 51.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, parece bastar que se conclua, à luz do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, que se trata de uma actividade danosa de gestão pública (artigo 1.º), ponto que não oferece dúvidas, pois o que está em jogo é uma actuação de cariz jurisdicional, inelutavelmente a qualificar como de gestão pública;

8 — Como está sumariado no acórdão desta Secção de 10 de Dezembro de 1985 (e segue-se o respectivo sumário, que por conhecido se omite agora);

9 — Na expressão da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 129/84, ao reportar-se aos limites da jurisdição administrativa e fiscal, dela excluindo os actos «relativos ao inquérito e instruções criminais e ao exercício da acção penal», tem em vista o contencioso administrativo próprio, *o dos recursos directos de anulação*, pretendendo, como se lê no *Comentário do Contencioso Administrativo*, de A. Maurício e outros, 1985, p.18, consagrar «reiterada jurisprudência do tribunal de conflitos sobre a matéria»;

10 — Aqui, nos presentes autos, o campo de aplicação é o do contencioso administrativo impróprio, não lhe sendo, pois, aplicável o tal limite da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 4.º — neste sentido, Prof. F. do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. iv, 1985, pp. 128 e segs.;

11 — Por outro lado, o artigo 51.º, n.º 1, alínea *h*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais atribui competência aos tribunais administrativos de círculo para conhecer das «acções sobre a responsabilidade civil do Estado, dos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública»;

12 — Efectivar a responsabilidade civil extracontratual do Estado, por via de uma acção administrativa, com um pedido de indemnização, é uma realidade distinta do objecto de um recurso contencioso directo de anulação;

13 — O duto despacho recorrido viola, por incorrecta interpretação, o disposto nos artigos 27.º, n.º 5, 205.º e 206.º da Constituição e artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*), artigo 511.º, n.º 1, alínea *h*), estes do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1969;

14 — Não tanto pelo alegado, como pelo doutamente suprido, VV. Ex.ªs Venerandos Juizes-Conselheiros, dando provimento ao presente recurso e, em consequência, revogando o duto despacho e declarando competente, em razão de matéria, o Tribunal Administrativo de Círculo do Porto para conhecer do mérito os presentes autos e ordenando que os mesmos prossigam regulares termos até final com elaboração do despacho saneador, especificação e questionário.

Contra-alegou o Ex.º Representante do Ministério Público junto do tribunal *a quo* em representação do R. Estado, defendendo o decidido.

Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar.

O despacho saneador-sentença, ora recorrido, para decidir como decidiu pela absolvição dos RR. da instância com fundamento na incompetência em razão da matéria dos tribunais administrativos para conhecer do pedido indemnizatório formulado na acção, assentou primeiro que este se filiava em acto de prisão preventiva judicialmente decretada contra o A., que cessara apenas com a respectiva decisão absolutória proferida no respectivo processo criminal, acto aquele que a A. reputava como ilegal, mas acto esse — ponderou depois o despacho ora recorrido — praticado no exercício da função jurisdicional pelo tribunal criminal comum, e que assim não pode ser considerado como *acto de gestão pública* para efeitos de se atribuir competência ao tribunal administrativo de círculo para conhecer da presente acção de responsabilidade civil do Estado derivada desse mesmo acto, nos termos da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Actos de gestão pública para este efeito seriam apenas — acrescenta o mesmo despacho — os actos de *gestão pública administrativa*.

Só para as acções de responsabilidade com base neles, dirigidas contra o Estado ou outros entes públicos, é que seriam competentes os tribunais da ordem administrativa.

E, nessa base, decretou, como se disse, a absolvição dos RR. na presente acção, decisão que — adianta-se desde já — não merece qualquer censura, como se irá ver de seguida.

O problema que se debate no presente, já o vimos, é um problema de competência em razão da matéria, no caso, para conhecer do pedido indemnizatório por prisão preventiva — que se reputa de ilegal — decretada pelo juiz de jurisdição criminal.

O semelhante acto possa ser considerado como um «acto de gestão pública», quando entendido este num sentido muito amplo, por forma a abranger todos aqueles que são praticados por uma autoridade pública sob a égide de normas de direito público, não pode haver dúvidas, uma vez que os actos judiciais relativos à prisão preventiva dos arguidos em processos criminais se regem pelas normas do processo penal, que são de natureza eminentemente pública, já que põem em acção a pretensão punitiva do Estado, afirmando assim o seu poder — e assim a sua supremacia — sobre o indivíduo.

Só que isto não chega para resolver o problema, que nos ocupa, da competência do tribunal.

É que se a fronteira que, nesse aspecto, delimita a esfera de competência do tribunal comum e do tribunal administrativo resulta da fonte da responsabilidade civil que em cada caso seja assacada ao Estado ou entes públicos menores — consoante ela provenha de acto de *gestão pública* por estes praticados, por oposição aos de gestão privada, como decorre dos artigos 815.º, § 1.º, alínea *b*), do Código Administrativo, 51.º, n.º 1 alínea *h*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e 1.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967 —, a verdade é que fica por demonstrar que tais actos de *gestão pública* possam, para esse efeito (da competência do tribunal) ser praticados por entidades situadas fora do âmbito da Administração Pública, como acontece com as autoridades judiciárias quanto aos actos praticados no domínio da jurisdição comum, máxime de processo penal, como no caso com os actos relativos à prisão preventiva de arguidos.

Ora, há boas razões para aceitar que só a responsabilidade civil por actos de gestão pública quando praticados por órgãos ou agentes da *Administração Pública* é que são susceptíveis de ser apreciados pelos tribunais do contencioso administrativo.

No caso *sub judice*, porém, só nos interessa o sector desses actos quando praticados por uma ordem de autoridades, como são as de jurisdição criminal, as quais, fora de qualquer dúvida, se não integram no âmbito subjectivo da Administração Pública, mas antes no chamado «poder judicial».

Nesse domínio, a norma do artigo 51.º, n.º 1, alínea *b*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais — onde se fixa a competência para conhecer das acções sobre responsabilidade civil do Estado e de outros entes públicos, bem como dos titulares dos seus órgãos e agentes —, tem de conjugar-se com a do artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*), do mesmo diploma, da qual resulta a exclusão da jurisdição administrativa dos *recursos* e *acções* que tenham por objecto os «actos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da acção penal».

O que bem se compreende, pois, a não ser assim, estaria o tribunal administrativo a conhecer da legalidade das medidas privativas da liberdade tomadas pelo juiz penal no decurso do processo, já que nelas é que se baseia a fonte da responsabilidade civil, o que seria manifestamente indesejável e pouco consentâneo com a separação de poderes.

Aliás, num domínio específico, como é o de revisão da sentença penal (artigo 462.º do Código Processo Penal), a lei é expressa em conferir competência ao tribunal comum (criminal) para arbitrar indemnização ao arguido pelos danos sofridos em caso de sentença absolutória no juízo de revisão.

Não se vê pois qualquer motivo sério no sentido de se acolher uma interpretação restritiva da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do género da preconizada pelo acórdão deste Supremo Tribunal de 12 de Janeiro de 1988, recurso n.º 25 101, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 373, p. 349, a qual lê aquela disposição como aplicável apenas ao contencioso por natureza (recursos) e não já às acções de responsabilidade civil (contencioso por atribuição).

Julga-se assim preferível o entendimento de excluir da jurisdição administrativa — devolvendo-a conseqüentemente a jurisdição comum de natureza cível — a competência para conhecer das acções de responsabilidade civil do Estado tendo por base actos de natureza jurisdicional em matéria de prisão preventiva dos arguidos em inquérito ou processo criminal, na senda aliás do acórdão deste Supremo Tribunal de 26 de Janeiro de 1993, proferido no recurso n.º 31 019, do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 12/92, de 30 de Março, cuja doutrina se tornou obrigatória no âmbito do Ministério Público através da circular n.º 5/92 daquele órgão.

Improcedem, conseqüentemente, todos as conclusões das alegações da ora recorrente, nenhuma censura merecendo, pois, o despacho impugnado que decidiu pela absolvição da instância dos RR., com base na incompetência em razão da matéria do tribunal administrativo para conhecer da acção.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *João Vaz Rebordão*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Recurso n.º 31 423, em que são recorrente António Martins dos Santos Raposo e recorrido o general comandante do Pessoal da Força Aérea. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

António Martins dos Santos Raposo, após a prolação do acórdão de fls. 52 a 58, pelo requerimento de fl. 61, veio arguir de lapso ou erro material o facto de naquele mesmo acórdão, a fl. 68, se referir na parte decisória que «a sentença de 25 de Junho de 1991, que anulou o despacho de 17 de Fevereiro de 1990 do general comandante do Pessoal da Força Aérea», quando na realidade a data deste despacho é 17 de Outubro de 1990.

Os autos vêm à conferência sem vistos, dada a simplicidade da questão.

Proferida a sentença, diz o artigo 666.º, n.º 1, aplicável ao acórdão por força do artigo 716.º, ambos do Código de Processo Civil, fica imediatamente esgotado o poder jurisdicional do juiz quanto à matéria da causa.

No entanto, de harmonia com o estatuído no n.º 1 do artigo 667.º do mesmo Código, «se a sentença omitir o nome das partes, for omissa quanto a custas ou contiver erros de escrita ou de cálculo ou quaisquer inexactidões devidas a outra omissão ou lapso manifesto, pode ser corrigida por simples despacho, a requerimento de qualquer das partes ou por iniciativa do juiz, devendo sê-lo em conferência nos termos do n.º 2 do artigo 716.º do citado Código.

Ora no caso *sub judice* consignou-se no acórdão que antecede na parte decisória o seguinte: «Assim, porque a sentença de 25 de Junho de 1991, que anulou o despacho de 17 de Fevereiro de 1990 do general comandante do Pessoal da Força Aérea [. . .]», verificando-se, assim, manifesto lapso ao escrever-se «despacho de 17 de Fevereiro de 1990», quando na realidade se queria escrever 17 de Outubro de 1990, como resulta do mesmo acórdão, cometendo-se, desta maneira, um erro ou inexactidão material.

Pelo exposto, e nos termos das disposições legais citadas, acorda-se em rectificar aquele erro, de maneira que conste que o despacho é de 17 de Outubro de 1990 e não 17 de Fevereiro de 1990. Sem custas.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Foi presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Proposta de postura municipal. Competência para aprovação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A aprovação de posturas municipais para regulamentar praças livres condicionadas de veículos ligeiros de passageiros na sede dos concelhos é da competência da respectiva assembleia municipal, tendo por base uma proposta da câmara municipal — artigo 39.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e artigo 1.º n.ºs 3 e 4, do Decreto Regulamentar n.º 34/78, de 2 de Outubro.*
- 2 — *A proposta dessas posturas, elaborada pelas câmaras municipais, a submeter à aprovação das assembleias municipais, constitui um dos trâmites ou formalidades cuja observância a lei impõe como modo da sua produção. Tem, pois, a natureza de acto preparatório e, por tal, não define situações reflexionadas na esfera jurídica dos particulares, sendo, por isso, irrecorrível.*

Recurso n.º 31 477, em que são recorrentes José Gonçalves Pereira e outros e recorrida a Câmara Municipal de Cabeceiras de Basto. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Gonçalves Pereira, Bernardino Pereira Magalhães, Manuel Ribeiro, Cândido Alves Carneiro e José da Fonseca Gonçalves Pires, todos motoristas de táxi e residentes no concelho de Cabeceiras de Basto, interpuseram no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto recurso contencioso da deliberação da Câmara Municipal de Cabeceiras de Basto, datada de 10 de Março de 1992, constante de fls. 6 e 7, que aprovou a proposta de postura municipal para regulamentar as praças livres condicionadas dos veículos ligeiros de aluguer de passageiros, proposta essa inserta no processo a fls. 8 e seguintes.

Atribuíram à deliberação impugnada o vício de violação dos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 11.º do Decreto Regulamentar n.º 34/78.

O M.º Juiz, por decisão de fls. 21 e 22, rejeitou o recurso por ter entendido que o acto impugnado não é definitivo e executório mas tão-só preparatório da aprovação da postura pela Assembleia Municipal, única entidade competente para tal aprovação, nos termos do artigo 39.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

De tal decisão vem o presente recurso jurisdicional, em cujas alegações os recorrentes firmaram as seguintes conclusões:

«1.ª A deliberação recorrida contém matéria que não se enquadra, em sentido técnico jurídico, no âmbito de postura municipal;

2.ª Assim, mesmo que no caso concreto a competência para aprovar tal postura pertencesse ao órgão Assembleia Municipal, sempre a deliberação conteria matéria que só poderia ser considerada como actos de execução da postura em questão;

3.ª E, nesse sentido, poderia sempre tal deliberação ser objecto de impugnação contenciosa;

4.ª De qualquer modo, a competência para deliberar a criação de uma praça livre condicionada está atribuída por lei (geral e especial) ao órgão Câmara Municipal;

5.ª A deliberação recorrida constitui, indiscutivelmente, um acto definitivo e executório.

Ao decidir em sentido contrário, o Ex.º Juiz *a quo* fez errada interpretação da lei, designadamente do disposto no artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 34/78, de 2 de Outubro, do disposto no artigo 51.º, n.º 3, alíneas c) e i), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.»

A recorrida Câmara Municipal de Cabeceiras de Basto, nas alegações produzidas, defende a manutenção do decidido (fls. 33 a 75), no que é acompanhada pela Sr.ª Magistrada do Ministério Público, em cujo parecer (fl. 42) se destaca que «se os recorrentes tivessem atentado no teor do artigo 14.º da postura municipal, que foi presente para efeitos de aprovação, concluiriam sobre a natureza não definitiva da deliberação que alegaram como acto a impugnar e por isso insusceptível de recurso contencioso, como dispõe o artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, independentemente da

questão da ilegitimidade passiva doutamente equacionada na decisão recorrida».

«Por outro lado, o que se verteu na conclusão 4.^a das alegações, eventualmente devido a uma visão atomista e puramente naturalista [veja-se a invocação da alínea f) do n.º 4 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março] do conteúdo da competência da Câmara Municipal, mostra-se, designadamente, desconforme ao que dimanava do artigo 1.º, n.ºs 1 e 4, do Decreto Regulamentar n.º 34/78, de 2 de Outubro.»

Collidos os vistos legais, e nada obstando, passa a decidir-se: A decisão recorrida contenciosamente está assim formulada:

«Presente a postura municipal para regulamentar as praças livres condicionadas dos veículos ligeiros de aluguer de passageiros que passa a ser parte integrante desta minuta, para efeitos de aprovação. Relativamente a esta proposta foram pedidos alguns esclarecimentos a que o Sr. Presidente respondeu prontamente.»

«Posta à votação, foi a mesma aprovada por cinco votos a favor, sendo quatro do PSD e um do PS, e dois votos contra, do PS, com a seguinte declaração de voto: votamos contra de acordo com a nossa posição já expressa na minuta da acta da reunião da Câmara realizada em 4 de Dezembro de 1990.»

Por seu turno, o artigo 14.º da postura assim proposta pela Câmara Municipal determinava:

«A presente postura entra em vigor 15 dias após a afixação do respectivo edital nos lugares públicos usuais da área do município e após a sua aprovação em Assembleia Municipal».

Dos textos transcritos sobressai, com nitidez necessária, que a deliberação impugnada integra uma proposta de aprovação da postura municipal para regulamentar praças livres condicionadas de veículos ligeiros de passageiros na sede do concelho de Cabeceiras de Basto, fixando-se no Largo de Borjano de Freitas e no Largo da Boavista.

A competência para essa aprovação é da Assembleia Municipal, como sobressai expresso da alínea a) do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e dos n.ºs 3 e 4 do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 34/78.

A aprovação de uma tal postura, de acordo com a parte final do n.º 4 do artigo 1.º do já citado Decreto Regulamentar n.º 34/78, terá de ter por base uma proposta da Câmara Municipal.

Correlacionando o teor da deliberação impugnada com o das normas legais invocadas, inferir-se-á da natureza daquela: mais não apresenta que uma proposta ou projecto de postura para ser presente à discussão e aprovação do respectivo órgão autárquico para o efeito competente — a Assembleia Municipal.

Trata-se de um acto preparatório destinado a garantir a imparcialidade, o mérito, o interesse e a legalidade da medida que vier a ser aprovada por outro órgão autárquico.

Tem-se em atenção que tais medidas, emanadas sempre da autoridade competente, devem ser tomadas segundo o procedimento e pela forma prescrita na lei. Ora, como se viu, esse procedimento implica a proposta da Câmara, sem prejuízo de a decisão final de aprovação competir à Assembleia Municipal.

Daf que esse projecto ou proposta se não possa ter, em caso algum, como execução de postura não aprovada, ao invés da dedução constante da conclusão 2.^a das alegações do recurso.

Constituindo a deliberação impugnada um dos trâmites ou formalidades cuja observância a lei impõe como modo de produção da postura municipal a aprovar, em momento posterior, por outro órgão autárquico, não pode ter a natureza ou o conteúdo de definir uma situação reflectida na esfera jurídica dos recorrentes e, por tal, não constitui acto definitivo e executório.

Era, pois, irrecorrível nos precisos termos do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, como se decidiu, e bem, na sentença censurada ao rejeitar-se o recurso contencioso.

Termos em que, com improcedência de todas as conclusões, se acorda em negar provimento ao presente recurso.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$, por cada um.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Ajudas de custo. Domicílio necessário.

Doutrina que dimanava da decisão:

Para efeitos de abono de ajudas de custo, um operário que exerça funções de carpinteiro numa câmara municipal tem, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, domicílio necessário no local onde se situe o centro da sua actividade funcional, que é, normalmente, a sede do município, independentemente de não ter local fixo de trabalho.

Recurso n.º 31 774, em que são recorrente a Câmara Municipal de Castelo Branco e recorrido Manuel José Henriques Fradique. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Manuel José Henriques Fradique, residente em Castelo Branco, interpôs no Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra recurso contencioso do acto tácito de indeferimento da Câmara Municipal de Castelo Branco acerca de um pedido de pagamento de ajudas de custo.

Por douta sentença de fls. 40 e seguintes, o M.^{mo} Juiz *a quo* concedeu provimento ao recurso e anulou o acto recorrido com o fundamento de que este enfermava de vício de violação de lei.

Inconformada, a Câmara Municipal acima referida interpôs o presente recurso jurisdicional em que na sua alegação conclui:

a) O domicílio necessário dos funcionários e agentes que não têm local certo de exercício de funções é o local onde se situa o centro

da actividade funcional, desde que aí estejam colocados com carácter de permanência;

b) No caso *sub judice* o trabalhador não está colocado com carácter de permanência na localidade onde se situa o centro da sua actividade profissional;

c) Daí que a resolução jurídica da questão não possa ser resolvida pela subsunção do caso ao n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro;

d) Na ausência de força vinculativa geral do despacho conjunto ministerial, a lacuna da lei deverá ser integrada nos termos do artigo 87.º do Código Civil.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal Administrativo emitiu o seguinte douto parecer:

«O Decreto-Lei n.º 519-M/79 confere o direito ao abono de ajudas de custo no caso de deslocações que se realizem para além de determinada distância da residência oficial — artigo 6.º

Por outro lado, o artigo 2.º, para esse efeito, considera como residência oficial a própria localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário e define como domicílio necessário o local onde exerce as respectivas funções ou, não havendo local certo, aquele onde se situe o centro da sua actividade principal, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência.

Para efeito do abono de ajudas de custo, a lei faz apelo ao conceito de «residência oficial» e não do local de trabalho e, por outro lado, fricciona a residência oficial como sendo o centro da actividade funcional, quando não haja local certo de trabalho.

É portanto indiferente que o funcionário esteja obrigado a prestar serviço em qualquer parte da área do município, pois o que releva é que a prestação de trabalho implique uma deslocação para além de 5 km ou 20 km, conforme se trate de deslocação ou sucessiva, da residência oficial.

Além disso, é patente que o centro da actividade principal, quando o local de trabalho se possa estender a qualquer parte da área do município, é o local onde estão sediados os respectivos serviços, e onde o funcionário terá de comparecer diariamente no início do seu horário de trabalho para lhe serem distribuídas as tarefas profissionais.

O centro da actividade funcional é normalmente a sede do município, e só assim não será quando a Câmara Municipal disponha de serviços descentralizados dispersos por outras localidades da respectiva circunscrição e relativamente aos funcionários que se encontram afectos a esses serviços periféricos.

A colocação com carácter de permanência reporta-se não ao local de trabalho mas ao serviço a que o funcionário se encontra adstrito e no qual deve comparecer diariamente para receber ordens e instruções dos seus superiores hierárquicos em matéria de serviço.

Afirmar — como faz a agravante — que o trabalhador não está colocado com carácter de permanência no local onde se situa o centro da sua actividade funcional, quando não disponha de local certo para prestar o trabalho, é ignorar o que estabelece o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, que justamente recorreu ao conceito de «centro da actividade profissional» para fixar o domicílio necessário do trabalhador, quando este tenha de realizar as respectivas tarefas profissionais em locais diversos.

A mesma tese conduziria ao absurdo de se admitir que funcionário que não tivesse local certo de trabalho não estava sujeito à direcção,

hierarquia, disciplina dos superiores hierárquicos, nem integrado em qualquer esquema coordenado de actividade produtiva, podendo apresentar-se em qualquer local segundo o seu livre arbítrio e efectuar as tarefas que julgasse conveniente, sem qualquer efectivo controlo.

Pelo exposto, em meu entender, improcedem as conclusões do recurso, pelo que deverá confirmar-se a decisão recorrida.»

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

Os factos que a douda sentença recorrida considerou provados são os seguintes:

1 — O ora recorrido exerce funções como carpinteiro do município de Castelo Branco.

2 — No exercício dessas funções foi-lhe distribuído serviço para ser exercido na área do concelho, em conformidade com os boletins que fez integrar nos serviços da ora recorrente.

3 — Apresentou os boletins respectivos em 21 de Março, 26 de Abril e 25 de Junho de 1991.

4 — O recorrente apresenta-se diariamente na sede do concelho, onde faz a marcação pontográfica, aí recebendo ordens e instruções e lhe é distribuído o serviço diário.

Dos factos expostos resulta, pois, que ao ora recorrido, Manuel José Henriques Fradique, que exerce funções como carpinteiro no município de Castelo Branco, foi-lhe atribuído serviço nos meses de Fevereiro, Março e Abril de 1991, que executou na área do concelho que dista mais de 5 km da respectiva sede.

Julgando-se com direito a ajudas de custo, apresentou à Câmara Municipal os respectivos boletins, a fim de obter o pagamento do correspondente montante, o que foi indeferido tacitamente.

A douda sentença recorrida anulou aquele acto com o fundamento de que o ora recorrido tinha direito ao pagamento das ajudas de custo, por considerar que o mesmo tem domicílio necessário no local onde se situa o centro da sua actividade e, em consequência, tem residência oficial, para efeitos de ajudas de custo, na periferia da sede do município, ao contrário do que a recorrente sustenta, de que tal domicílio se situa na periferia do próprio município.

A questão fulcral do presente recurso consiste, pois, em determinar qual a «residência oficial» para efeitos de abono de ajudas de custo de um operário que exerce funções de carpinteiro numa câmara municipal.

Ajudas de custo, como escreve João Alfaia *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. II, p. 839, «são abonos ocasionados mediatamente pela deslocação em serviço, quando esta ultrapassa determinados limites mínimos espaciais e temporais, visando compensar ou indemnizar os referidos funcionários e agentes de despesas efectuadas por virtude dela, sendo referidas a cada dia durante as quais se verifique».

Assim, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, «só haverá lugar a ajudas de custo nas deslocações diárias que se realizem para além de 5 km da residência oficial e nas deslocações por dia sucessivas que se realizem para além de 20 km daquela residência».

De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º do referido Decreto-Lei n.º 519-M/79, «considera-se residência oficial, para efeitos de abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário».

E o n.º 2 daquele mesmo artigo estatui que o domicílio necessário se determina:

a) Pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço;

b) Por aquele onde exercer aquele as respectivas funções;

c) Por aquele onde se situe o centro da sua actividade funcional, se for colocado noutra local, ou, não havendo local certo, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência e ainda pelo estabelecido em lei especial.

Refere a recorrente Câmara Municipal que o ora recorrido não tem local certo de trabalho, por exercer funções em toda a área do município, tem como centro de actividade funcional a sede do município, mas não está ali colocado com carácter de permanência, daí que não possa subsumir o caso em apreço ao citado n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79.

Vejamos, pois:

Não existem divergências quanto ao facto de o ora recorrido não ter local fixo de trabalho por exercer funções em toda a área do município.

Também não existe divergência quanto à questão de que o centro da actividade funcional do recorrido se situa na sede do município.

A divergência está em que, na tese da recorrente, a colocação do ora recorrido não reveste o carácter de permanência para o efeito do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 519-M/79.

Mas não lhe assiste razão.

Na verdade, como refere o Ex.º Magistrado do Ministério Público, «a colocação com carácter de permanência reporta-se não ao local de trabalho mas ao serviço a que o funcionário se encontra adstrito e no qual deve comparecer diariamente para receber ordens e instruções dos seus superiores hierárquicos em matéria de serviço».

Ora, o recorrido tem como centro da sua actividade funcional a sede do município, onde estão colocados os serviços de que depende, onde recebe ordens, faz a marcação pontográfica, onde lhe é distribuído o serviço e onde se apresenta e regressa diariamente.

E, pois, com carácter de permanência que está colocado naqueles serviços sem que tal característica se possa considerar prejudicada pelo facto de poder exercer as suas funções, de harmonia com as instruções do serviço a que está adstrito, em local que se situe nos limites da área do município.

João Alfaia, na obra acima citada, vol. II, p. 844, referindo-se aos requisitos referentes ao abono de ajudas de custo, diz: «Para tal efeito, começa a lei (n.º 1 do artigo 2.º do citado Decreto-Lei n.º 519-M/79) por criar o conceito inútil de residência oficial, correspondente a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário, pois bastaria referir justamente 'a periferia da localidade onde o funcionário ou agente tem o seu domicílio'».

E, no n.º 2 do mesmo artigo, define-se «domicílio necessário» num longo arrazoado que se sintetiza na fórmula final utilizada: «o local onde se situe o centro da actividade funcional ou o estabelecido em lei especial».

E fazendo referência ao despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Reforma Administrativa publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Fevereiro de 1983, que reputa de duvidosa constitucionalidade, diz: «Esta uma maneira de subtrair (através de regulamento) o direito a ajudas de custo (conferido por lei): efecti-

vamente, enquanto um agente se encontra colocado em certa localidade (a título permanente ou não), o seu domicílio localizar-se-á nela, sendo a partir da periferia da mesma que deverá medir-se a deslocação para efeito de ajudas de custo.».

Pelo exposto, considerando que o ora recorrido estava colocado com carácter de permanência na localidade onde se situa o centro da sua actividade profissional, que é a sede do município, ou seja, Castelo Branco, im procedem todas as conclusões da alegação da recorrente e confirma-se a decisão recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Penas disciplinares de aposentação compulsiva e de demissão. Poder discricionário.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos termos do n.º 5 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, a autoridade sancionadora só no caso de não se verificar o condicionalismo para a aposentação ordinária é que está vinculada a aplicar a pena de demissão.*
- 2 — *Na hipótese de se verificar o condicionalismo para a aposentação ordinária, a entidade sancionadora goza do poder discricionário de escolher entre a pena de aposentação compulsiva e a pena de demissão.*

Recurso n.º 31 793, em que são recorrente a Câmara Municipal de Cascais e recorrido Luís Manuel Andrade da Luz. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Câmara Municipal de Cascais recorre da sentença de fls. 30 e seguintes do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que concedendo provimento ao recurso contencioso interposto por Luís Manuel Andrade da Luz da sua deliberação de 18 de Dezembro de 1991, que punira em processo disciplinar com a pena de demissão, a anulou.

A recorrente, na sua alegação, conclui:

1.º As penas de aposentação compulsiva e demissão serão aplicadas às infracções que inviabilizem a manutenção da relação funcional, nomeadamente quando os agentes ou funcionários derem 10 faltas interpoladas sem justificação — n.º 1, alínea b), do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar;

2.º O agravado encontra-se naquela situação, uma vez que deu 10 faltas injustificadas;

3.º Na ausência da verificação do circunstancialismo exigido pelo Estatuto de Aposentação, será aplicada a pena de demissão — n.º 5 daquele artigo 26.º;

4.º O agravado não fez a prova da verificação desse condicionalismo, pelo que a pena não poderia ter sido outra senão a que foi aplicada.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal Administrativo emitiu o seguinte duto parecer:

«Como se decidiu no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de Junho de 1986, no recurso n.º 16 602, *Apêndice ao Diário da República*, p. 4071, o artigo 25.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar, determinando 'que a pena de aposentação compulsiva só será aplicada verificando o condicionalismo exigido pelo Estatuto da Aposentação, na ausência do qual será aplicada a pena de demissão' apenas significa que, em face ao artigo 37.º, n.º 2, do Estatuto de Aposentação, se o arguido contar menos de cinco anos de serviço e praticar uma falta a que corresponda pena expulsiva terá de ser demitido, e não que o arguido com tempo de serviço superior não possa ser demitido, mas apenas aposentado compulsivamente.

No mesmo sentido, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 24 de Fevereiro de 1991, no recurso n.º 28 118, considerou que nos casos previstos nas várias alíneas do n.º 2 do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, a autoridade decidente gozava de poder discricionário de escolha entre a pena de aposentação compulsiva e a pena de demissão, conquanto se verificasse o condicionalismo exigido para a aposentação compulsiva.

Embora os aludidos arestos tenham versado sobre infracções cometidas no domínio do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, mantendo o actual artigo 26.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, com redacção idêntica à daquele artigo 25.º, n.º 5, nenhuma razão subsiste para alterar a interpretação acolhida. De resto o mesmo entendimento foi mantido no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 12 de Janeiro 1988, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 373, p. 343, que remete a escolha da pena para a valoração dos critérios definidos no artigo 28.º do actual Estatuto.

Aderindo à orientação jurisprudencial citada, 'entendo ser de conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando-se a decisão recorrida e negando-se provimento ao recurso contencioso.'»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Vem fixada na sentença recorrida a seguinte matéria de facto:

a) O recorrente exercia as funções de ajudante de canalizador dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Câmara Municipal de Cascais;

b) Em 25 de Julho de 1991 foi-lhe levantado auto por falta de comparência ao serviço desde o dia 12 de Julho anterior, sem qualquer tipo de justificação;

c) Foi ouvido em auto e contra ele foi depois deduzida nota de culpa, por faltar sem justificação mais de 10 dias úteis seguidos, violando o dever de assiduidade e os artigos 3.º, n.º 4, alínea g), 11.º, 26.º, n.ºs 1 e 2, alínea h), e 72.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 24/84;

d) O recorrente respondeu à nota de culpa dizendo que lhe mandavam fazer serviços de oficial e não o subiam de categoria, enquanto

outros subiam, tendo necessidade de um vencimento superior por não poder governar a casa e a família com o que ganhava;

e) O instrutor do processo apresentou em 13 de Setembro de 1991 relatório final no qual considera provado que o recorrente faltou ao serviço desde 12 de Julho de 1991 até 25 do mesmo mês sem efectuar a comunicação ou apresentar justificação aos serviços;

f) Concluiu propondo, na falta de agravantes ou atenuantes, a aplicação da pena de demissão constante dos artigos 11.º, n.º 1, alínea f), e 26.º, n.ºs 1 e 2, alínea h);

g) Em reunião de 11 de Outubro de 1991 o processo foi apreciado, constando da acta respectiva do conselho de administração dos Serviços Municipalizados:

«Apreciado o assunto, foi o processo sujeito à formalidade de escrutínio secreto, tendo-se verificado que haviam entrado na urna 5 votos com a palavra 'aprovado', pelo que o Sr. Presidente informou o conselho que havia sido aprovada a aplicação da pena de demissão ao funcionário Luís Manuel Andrade Luz.»;

h) O recorrente recorreu desta deliberação para a Câmara Municipal, a qual solicitou informação aos serviços sobre a não promoção do recorrente;

i) Em 29 de Novembro de 1991 os Serviços Municipalizados enviaram uma nota biográfica do recorrente à Câmara, na qual consta elevado número de faltas desde 1974, em alguns anos também com grande número delas não justificadas, informando que da nota se recolheram as razões da não promoção;

j) Em reunião de 5 de Dezembro de 1991 da Câmara Municipal de Cascais foi tratado o assunto pela forma que consta da acta, após a referenciação:

«O Sr. Presidente apresentou o processo a fim de dar ou não provimento ao recurso, o que foi votado por escrutínio secreto, com 8 votos com a palavra 'não' e 2 com a palavra 'sim' pelo que não foi dado provimento ao recurso hierárquico.»

Do acabado de expor resulta, pois, que o ora recorrido Luís Manuel Andrade da Luz, que há mais de cinco anos exercia as funções de ajudante de canalizador dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Câmara Municipal de Cascais, foi punido disciplinarmente com a pena de demissão.

A douta sentença recorrida anulou a deliberação da Câmara Municipal que negara provimento ao recurso interposto da deliberação do conselho de administração dos Serviços Municipalizados que aplicara aquela pena, com o fundamento de que o acto punitivo violava o disposto nos artigos 26.º, n.º 5, e 11.º, alínea e), do Estatuto Disciplinar.

A questão a resolver no presente recurso consiste, pois, em determinar o verdadeiro sentido do artigo 26.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar, já que a douta sentença o interpretou no sentido de que a pena de demissão apenas será aplicada na ausência do condicionalismo para a aposentação compulsiva; existindo aquele condicionalismo, é vinculativa para a entidade sancionadora a aplicação desta pena, com o que não concorda a recorrente e o Ex.º Magistrado do Ministério Público.

Vejamos, pois.

Nos termos do artigo 26.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, «as penas de aposentação

compulsiva e de demissão serão aplicáveis em geral às infracções que inviabilizarem a manutenção da relação funcional».

Assim, a pena de aposentação compulsiva e, bem assim, de demissão será aplicável aos funcionários que pelo seu comportamento consumam infracções disciplinares de tal gravidade que não mais é pensável mantê-los ao serviço público.

Ao ora recorrido foi-lhe imputada uma infracção daquela natureza, pelo que, em princípio, lhe podia ser aplicada a pena de aposentação compulsiva ou a pena de demissão.

No entanto, o n.º 5 daquele artigo 26.º determina que: «A pena de aposentação compulsiva só será aplicada verificado o condicionalismo exigido pelo Estatuto de Aposentação, na ausência do qual será aplicada a pena de demissão.»

O Estatuto de Aposentação, no seu artigo 37.º, n.º 2, alínea c) determina que: «Há ainda lugar a aposentação ordinária quando o subscritor, tendo, pelo menos, cinco anos de serviço, seja punido com pena expulsiva de natureza disciplinar ou, por condenação penal definitiva, demitido ou colocado em situação equivalente, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 40.º».

Destas disposições resulta, pois, com toda a clareza, que ao funcionário que cometeu infracção disciplinar a que corresponda pena expulsiva nunca poderá ser aplicada a pena de aposentação compulsiva se não tiver, pelo menos, cinco anos de serviço. Nestas condições, a pena a aplicar é necessariamente a de demissão.

Mas isto não significa, como se escreve no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 18 de Novembro de 1981, recurso n.º 16 602, que a pena de demissão não possa ser aplicada aos funcionários com mais de cinco anos de serviço.

Significa, somente, que a pena de aposentação compulsiva não pode ser aplicada aos que contarem menos de cinco anos de serviço.

Aos que contarem tempo de serviço superior a cinco anos poderão ser punidos com aposentações compulsiva ou com demissão.

Neste mesmo sentido decidiu o acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 14 de Dezembro de 1991, recurso n.º 28 118, que, analisando a norma do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, idêntica à do artigo 26.º acima citado, diz: «Como se vê da leitura das normas transcritas, nos casos previstos nas várias alíneas do n.º 2, a autoridade decidente gozava do poder discricionário de escolha entre a pena de aposentação compulsiva e a pena de demissão. Conquanto se verificasse o condicionalismo exigido para a aposentação ordinária.».

Refere-se na douta sentença recorrida que o regime foi profundamente alterado entre o Decreto-Lei n.º 191-D/79 e o actual Estatuto Disciplinar quanto à aplicação das penas de demissão e aposentação compulsiva.

Mas, salvo o devido respeito, sem razão, pois no anterior Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, tal matéria vinha regulada no artigo 25.º, n.º 5, precisamente nos termos em que está regulado o actual Estatuto Disciplinar, no artigo 26.º, n.º 5, sem que se veja que fosse intenção do legislador introduzir qualquer alteração na mesma, sendo certo, também, que aquela conclusão não se pode extrair, como se diz, da faculdade concedida pela Lei n.º 16/86 (Lei da Amnistia) de permitir que os punidos com demissão no âmbito do Decreto-Lei n.º 191-D/79 pedissem a substituição dessa pena pela de aposentação compulsiva, verificando-se o condicionalismo do Es-

tatuto da Aposentação, pois a mesma faculdade veio também a ser conferida pela Lei n.º 23/91 sem que, entretanto, tivesse havido qualquer alteração legislativa em matéria disciplinar.

Tendo, pois, em atenção a jurisprudência já firmada neste Supremo Tribunal e não tendo havido qualquer alteração legislativa que nos possa levar a tomar uma decisão diferente daquela, não se concorda com a interpretação que a douta sentença recorrida faz do n.º 5 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar no sentido de que nele se dispõe que a pena de aposentação compulsiva se aplicará sempre quando haja as condições para tanto e só nos casos em que essas condições se não verificarem será aplicada a pena de demissão.

Na verdade, da interpretação, quer literal quer lógica, daquela norma não pode resultar outro sentido que não seja a consagrada na jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo, ou seja, de que a autoridade sancionadora goza do poder discricionário de escolha, desde que se verifique o condicionalismo, para a aposentação ordinária, entre a pena de aposentação compulsiva e a pena de demissão.

A aplicação de uma ou outra fá-la-á a autoridade sancionadora consoante a valoração resultante da aplicação dos critérios enunciados no artigo 28.º do Estatuto Disciplinar.

Pelo exposto violou a sentença recorrida o artigo 26.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar, pelo que, concedendo-se provimento ao recurso, revoga-se aquela e ordena-se a baixa dos autos ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa para o seu prosseguimento, a fim de serem conhecidas as demais ilegalidades arguidas no recurso contencioso e ainda não decididas.

Custas pelo recorrido, com a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, de 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Licenciamento de obras. Legalização de obra clandestina. Deferimento tácito. Fundamentação do acto administrativo. Erro nos pressupostos. Aproveitamento do acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Interpretado um pedido como sendo de legalização de obra edificada sem prévio licenciamento, o silêncio da Administração não equivale a deferimento tácito.*
- 2 — *Mesmo admitindo o pedido como de licenciamento, não é de aplicar o disposto no artigo 13.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/70, quando ele se reporta a obra já edificada.*

- 3 — Não se tendo formado deferimento tácito, impõe-se o indeferimento do pedido de emissão de alvará.
- 4 — O dever de fundamentação do acto administrativo não obriga a uma fundamentação assente em razões de facto e de direito correctas.
- 5 — É lícito o aproveitamento do acto administrativo se a sua decisão é a única conforme a lei, embora assente em pressupostos errados.

Recurso n.º 31 832, em que são recorrente Gérard Maria José Leveque de Castello Lopes e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Cascais. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Gérard Maria José Leveque de Castello Lopes, com os sinais dos autos, recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que negou provimento ao recurso interposto do despacho do presidente da Câmara Municipal de Cascais (CMC), de 2 de Abril de 1990, adiante melhor identificado, pedindo a sua revogação.

Nas suas alegações, formula as seguintes conclusões:

1 — O requerimento apresentado pelo ora recorrente, em 20 de Abril de 1987, consubstanciava um verdadeiro pedido de aprovação de projecto e licenciamento de obras e, ainda que se pretendesse legalizar a obra já construída, sempre lhe seria aplicável o disposto nos artigos 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70.

2 — A Câmara Municipal de Cascais tinha o dever de decidir o pedido apresentado pelo recorrente, *ex vi* dos artigos 51.º, n.º 2, alínea e), 52.º e 82.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), tanto mais que ele se traduzia numa nova pretensão e não houve caso resolvido ou decidido.

3 — O pedido apresentado em 20 de Abril de 1987 foi tacitamente deferido pela CMC, o mais tardar em 21 de Julho de 1987, *ex vi* dos artigos 12.º, n.ºs 1, alínea b), 4, 5 e 6, e 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70.

4 — O acto *sub judice* revogou ilegalmente um acto tácito constitutivo de direitos, violando frontalmente o artigo 77.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 100/84, pois não se verifica *in casu* a ilegalidade do acto revogado e foi largamente ultrapassado o prazo legal.

5 — O acto impugnado tinha de ser devidamente fundamentado, *ex vi* dos artigos 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, 83.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

6 — O dever de fundamentação expressa abrange necessariamente os actos vinculados, não podendo validamente invocar-se o princípio do aproveitamento do acto administrativo quando tenha sido violado aquele dever [v. os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (tribunal pleno) de 21 de Junho de 1988, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 378, p. 532, e de 25 de Outubro de 1988, *Acórdãos Doutriniais*, n.º 327, p. 380; acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 5 de Julho de 1988, processo n.º 24 089, de 2 de Novembro de 1988, processo n.º 16 276, de 19 de Janeiro de 1989, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 383, p. 355, de 22 de Novembro de 1989, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 381, p. 418, de 6 de Fevereiro de 1990,

Acórdãos Doutriniais, n.º 351, p. 342, sentença do Tribunal Tributário de 2.^a Instância de 7 de Março de 1989, processo n.º 58 786].

7 — O tribunal não pode proceder à substituição dos motivos do acto impugnado, pois a nossa lei exige fundamentação expressa.

8 — O acto impugnado sempre deveria ser declarado nulo ou anulado, pois violou os artigos 10.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, enferma de manifesta incompetência, violou frontalmente o conteúdo essencial do direito fundamental de propriedade e, além disso, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 292/81 é material e organicamente inconstitucional.

9 — A aliás douta sentença recorrida violou assim diversos dispositivos legais aplicáveis, nomeadamente os artigos 12.º, 13.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, os artigos 165.º e 167.º do RGEU, os artigos 51.º, n.º 2, alínea e), 52.º, 77.º, alínea b), 82.º, 83.º, 84.º, 88.º e 97.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, bem como os artigos 17.º, 18.º, 20.º, 62.º, 167.º, 205.º, 214.º, 267.º e 268.º, n.ºs 3 e 4, da Constituição da República Portuguesa.

Em contra-alegações, a CMC sustentou a legalidade da sentença recorrida.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido da manutenção da sentença recorrida, defendendo, em síntese, que:

a) Não se verificou deferimento tácito sobre o pedido feito pelo recorrente em 20 de Abril de 1987, mas sim indeferimento tácito, pelo que o acto contenciosamente recorrido não revogou qualquer acto constitutivo de direitos;

b) A recusa de pôr a licença de construção a pagamento e de emitir alvará são os únicos que estão de acordo com a lei, face ao aludido indeferimento;

c) Não há falta ou insuficiência de fundamentação, mas apenas uma errónea enunciação de pressupostos; impondo-se a decisão tomada no domínio da vinculação legal, nada obsta ao aproveitamento do acto contenciosamente recorrido.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

A sentença recorrida deu como provados os seguintes factos, que também se consideram aqui por assentes:

A) Em 12 de Maio de 1986, o recorrente requereu ao presidente da CMC o seguinte:

«[...] pretendo mandar construir um prédio com um fogo, de harmonia com a memória descritiva e justificativa e peças desenhadas, que junta, no lote de terreno com a área de 290 m², situado no lugar denominado 'Horta', na povoação de Figueira do Guincho, e que confronta [...] requer a V. Ex.^a, na qualidade de proprietário, se digne conceder-lhe a necessária licença pelo prazo de seis meses.»;

B) O presidente da CMC, por despacho de 5 de Setembro de 1986, indeferiu o projecto apresentado pelo recorrente em 12 de Maio de 1986 e a que se alude em A);

C) Em 19 de Janeiro de 1987, a comissão instaladora da Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais dirigiu ao presidente da CMC o ofício n.º 001, do seguinte teor:

«Foi deliberado, na reunião de 15 de Janeiro de 1987, que se deveria proceder de forma imediata à demolição das construções clandestinas que se passam a enumerar [...]»

Na enumeração feita consta a construção do recorrente em questão nos presentes autos;

D) Em 22 de Junho de 1987, a CMC comunicou ao presidente a comissão instaladora da Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais que as demolições de construções clandestinas atrás referidas não tinham ainda sido efectuadas por falta de meios humanos e máquinas adequadas;

E) Em 20 de Abril de 1987, o recorrente requereu ao presidente da CMC «nova apreciação do processo n.º 2648, de 1986, juntando três colecções do mesmo processo, a fim de o mesmo ser enviado à comissão instaladora da Área de Paisagem Protegida, conforme despacho de V. Ex.ª de 16 de Junho de 1986»;

E) Em 29 de Abril de 1987 um técnico do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza prestou, a propósito do referido processo n.º 2486/86 e do requerimento aludido na alínea anterior, a seguinte informação:

«Este caso já foi mencionado no ofício n.º 001, de Janeiro de 1987, da comissão instaladora, que propunha que se iniciasse o processo de demolição da construção clandestina que o Sr. Castello Lopes edificara na Figueira do Guincho, Alcabideche. Este é um caso em que se deverá indeferir a pretensão do requerente, já que não é de admitir para uma zona de tão elevada sensibilidade paisagística uma casa com elevada área de ocupação num terreno manifestamente pequeno.»;

G) Em 27 de Abril de 1987, a referida comissão instaladora comunicou, por ofício, ao presidente da CMC o seguinte:

«Em relação ao processo em epígrafe, junto enviamos fotocópia do parecer do Serviço Nacional de Parques, que foi homologado pela comissão instaladora da Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 292/81 e do Despacho n.º 4/87 do Secretário de Estado do Ambiente.

Solicitamos pois a V. Ex.ª que o processo de demolição prossiga tal como o pedido no nosso ofício n.º 001, de Janeiro de 1987.»;

H) O ofício referido em G) foi recebido na CMC em 7 de Maio de 1987;

I) Em 21 de Junho de 1987 um técnico do Serviço Nacional de Parques, no tocante ao assunto a que se alude em F) e G), informava o «director da APPSC»:

«[...]

2 — Trata-se de um terreno de muito pequena dimensão, para uma zona extremamente delicada.

3 — Para o local têm sido indeferidas pretensões para terrenos de área muito superior.

4 — A área de implantação da moradia é muito elevada em relação ao total do lote.

A aprovação a que o requerente se refere foi dada há cerca de 15 anos [...]

Só após o início do processo de demolição, o requerente meteu na CMC o projecto da moradia (que não tinha qualquer aprovação). Esse projecto foi por nós indeferido.

Segundo informação do representante da CMC na comissão instaladora, o requerente viu a sua obra ser alvo de acção camarária (embargos e autuação) por mais de uma vez, tendo o Sr. Castello Lopes prosseguido sempre a construção.

Assim, e em relação ao requerido, somos de parecer que não deve ser suspenso o processo de demolição.

[...]

A legalização de uma moradia de grandes dimensões em parcela de terreno reduzida e com o 'historial' já existente, seria o ponto de base para que se perdesse qualquer hipótese de controlo desta área, além de que seria o premiar da infracção à lei.»;

J) Em 21 de Julho de 1989, o recorrente, em requerimento dirigido ao presidente da CMC, expôs e requereu o seguinte:

«1 — Em 10 de Julho de 1972, o ora requerente requereu à CMC a aprovação de um pedido de localização de uma moradia que pretendia construir num terreno sito na Encosta da Serra, Figueira do Guincho [...]

Por despacho de 19 de Março de 1973, o presidente da CMC deferiu a pretensão do requerente apresentada em 10 de Julho de 1972.

Em 12 de Maio de 1986, o ora requerente pediu a aprovação de um projecto e o licenciamento da construção da referida moradia.

A CMC não notificou o requerente de quaisquer deficiências na apresentação do seu pedido [...]

Em 20 de Abril de 1987, e face ao tempo decorrido, o ora requerente apresentou nesta Câmara Municipal um novo requerimento em que solicitava a apreciação do processo [...]

Em 27 de Abril de 1987 a CMC enviou ao ora requerente o ofício n.º 6940, do seguinte teor:

‘Com referência ao pedido constante [...] notifico V. Ex.ª de que nesta data é remetido à comissão instaladora da Área de Paisagem Protegida Sintra-Cascais, para efeitos de apreciação, pelo que se aguarda o respectivo parecer.

2 — A referida comissão não emitiu qualquer parecer no prazo de 45 dias previstos [...]

[...] temos de concluir que o pedido de licenciamento apresentado pelo ora requerente foi deferido tacitamente pela CMC em 21 de Julho de 1987 ou, pelo menos, em 10 de Agosto seguinte [...]

3 — Nestes termos, deve ser posta a pagamento a licença de construção relativa ao pedido de licenciamento apresentado pelo ora requerente, emitindo-se o respectivo alvará.»;

L) Em 21 de Fevereiro de 1990 foi emitido parecer jurídico pelo Dr. Avilez Pereira, que se dá aqui por inteiramente reproduzido e onde se conclui:

«[...] ainda que a regra, sempre que a Câmara não se pronuncia definitivamente sobre o pedido de licenciamento no referido prazo de 60 dias, seja o de deferimento tácito deste pedido, existe pelo menos uma situação em que esta regra sofre desvios:

Quando o acto tácito de deferimento for nulo, o que sucede sempre que o acto expresso de deferimento fosse nulo e não meramente anulável.

Em tal caso, o silêncio da Câmara é tido, para todos os efeitos, como recusa, ou seja, como acto tácito de indeferimento.

Ora, no caso em apreço, na medida em que existe um parecer desfavorável da CIAPPSC, o qual, por isso mesmo, é sempre obrigatório e vinculativo, a inconformidade com o mesmo acarretaria a nulidade do acto expresso de deferimento e, consequentemente, o acto tácito de deferimento é nulo (Decreto-Lei n.º 292/81, despacho n.º 4/87 do Secretário de Estado do Ambiente e artigo 363.º, n.º 8, do Código Administrativo).

Deste modo, o silêncio da CMC no decurso do prazo de 60 dias prescrito no artigo 12.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 166/70 não se interpreta como acto tácito de deferimento, devendo antes

ser tido, para todos os efeitos, como recusa, ou seja, como acto tácito de indeferimento.

De todo o exposto tem-se que o pedido de licenciamento apresentado por Gérard Maria Castello Lopes em 20 de Abril de 1987 foi indeferido tacitamente pela CMC.»;

M) Pelo ofício n.º 9113, de 19 de Abril de 1990, foi comunicado ao recorrente o seguinte:

«Em referência ao processo em epígrafe, informo V. Ex.^a que, por despacho do Sr. Presidente de 2 de Abril de 1990, o mesmo foi indeferido nos termos do parecer do Sr. Dr. Avilez Pereira, do qual envio fotocópia em anexo.»

Dá-se ainda qui por assente:

A') Em 12 de Junho de 1985 foi levantado «auto de notificação para suspensão de obra nova» referente à construção da moradia em causa, nos termos do documento do p. i., que se dá aqui por inteiramente reproduzido;

B') Em 8 de Junho de 1987 foi levantado auto de notícia para aplicação de coima, por o recorrente ter ampliado a obra, cuja suspensão fora ordenada, com mais um piso, com cerca de 80 m² e uma piscina.

Para melhor se compreender a impugnação do recorrente e o modo como ela se ajusta, ou não, ao decidido, importa sintetizar o essencial da sentença recorrida.

A trave mestra desta sentença que determina o insucesso do recurso contencioso reside na conclusão de que sobre o requerimento apresentado pelo recorrente em 20 de Abril de 1987 e a que se alude na alínea G) se não formou acto tácito de deferimento.

Duas ordens de razões sustentam tal conclusão.

Em primeiro lugar, o pedido formulado pelo recorrente não deve ser interpretado como de licenciamento de obra, mas como de legalização de construção efectuada sem prévia licença, sendo certo que o regime de deferimento tácito previsto no Decreto-Lei n.º 166/70 só se aplica ao licenciamento de obras a efectuar.

Em segundo lugar, não impende sobre o órgão solicitado o dever legal de decidir por ter sido proferida, anteriormente àquele pedido, decisão expressa de indeferimento de idêntica pretensão e, ainda, por haver manifestação, também anterior, no sentido da demolição do imóvel em causa.

Esta decisão implicaria necessariamente a improcedência da alegação de ilegal revogação de acto constitutivo de direitos — a arguição assentava no anterior deferimento tácito do pedido.

No entanto, sempre adianta a sentença recorrida a impertinência de tal alegação considerando o tipo de acto em causa — indeferimento do pedido de «ser posta a pagamento a licença de construção» e de passagem de alvará — que, nem expressa nem implicitamente, revoga qualquer acto anterior relativo ao licenciamento.

A recusa em satisfazer este pedido, se houvesse deferimento tácito da pretensão de licenciamento, violaria apenas o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70.

Por último, reconhece a sentença impugnada o erro em que assenta o despacho contenciosamente recorrido, patente através da sua fundamentação; mas, por se tratar de um indeferimento vinculadamente determinado, faz operar o princípio do aproveitamento do acto administrativo e não anula aquele despacho.

Nas presentes alegações, o recorrente insiste na tese de ter ocorrido deferimento tácito, agora procurando infirmar os fundamentos do julgado.

As três primeiras conclusões a ela se reportam e passa-se, por isso, a conhecer do seu mérito.

Em síntese, segundo o recorrente, produziu-se o aludido deferimento:

Por ter sido pedido o licenciamento da edificação em causa;
Por se aplicar o Decreto-Lei n.º 166/70 (em particular o artigo 13.º) mesmo aos pedidos de legalização de obras já efectuadas;

Por existir o dever legal de decidir.

Vejamos se é assim.

No nosso ordenamento jurídico era princípio geral (se não é ainda com o Código do Procedimento Administrativo, dado o disposto nos artigos 108.º e 109.º deste diploma) o de que o silêncio da Administração sobre pretensão que lhe seja dirigida e que deva ser decidida mediante a prática de um acto definitivo significa (e para efeitos contenciosos) o indeferimento dessa pretensão.

À data da publicação do Decreto-Lei n.º 166/70 fluía esse princípio do disposto no artigo 346.º, § 1.º, do Código Administrativo; o princípio mantém-se com o Decreto-Lei n.º 256-A/77 (artigo 3.º), a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (artigo 103.º, n.º 2), e o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (artigo 82.º, n.º 2).

Assim, e como se escreveu no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 9 de Julho de 1991 — processo n.º 29 274, «o acto tácito de valor positivo constitui um instituto excepcional no nosso ordenamento» (afirmação que há-de entender-se no quadro normativo anterior à entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo).

E daí que a ficção de deferimento tácito se legitime apenas «nas estritas condições previstas pelo legislador e verificados todos os pressupostos precisamente indicados na lei» (citado acórdão de 9 de Julho de 1991).

Este rigor exigido pela natureza excepcional do instituto tem, desde logo, lugar na interpretação do pedido formulado pelo interessado, pois é ele que conformará o conteúdo dispositivo do acto de deferimento ficcionado com o silêncio da Administração.

Por outro lado, a interpretação dos comandos legais que modelam o silêncio-consentimento e sua aplicação ao caso concreto não poderão deixar de ter presente as razões de política legislativa que ditaram a solução do deferimento tácito, claramente distintas das que estão subjacentes à presunção do indeferimento tácito.

Ainda, da ponderação dessas mesmas razões deverá resultar para o universo das situações susceptíveis de serem abrangidas pelo deferimento tácito um limite inultrapassável — aquele, para além do qual, o consentimento se traduza numa resolução do caso concreto contrária a preceitos legais cuja violação determine nulidade de pleno direito.

O pedido que o recorrente pretende tacitamente deferido deu entrada nos serviços camarários em 20 de Abril de 1987 e nele se solicita ao presidente da CMC «nova apreciação do processo n.º 2648, de 1986, juntando três colecções do mesmo processo, a fim de o mesmo ser enviado à comissão instaladora da Área de Paisagem Protegida, conforme despacho de V. Ex.^a de 16 de Junho de 1986».

Literalmente, não há aqui qualquer pedido de licenciamento de obras; mas o requerimento remete para o processo n.º 2648 e importa, assim, analisar o pedido que neste o recorrente fez.

Diz-se no requerimento, entrado em 25 de Março de 1986:

«Gerard Maria José Leveque de Castello Lopes [...] pretendendo mandar construir um prédio com um fogo, de harmonia com a memória descritiva e justificativa e peças desenhadas que junta [...] requer a V. Ex.^a, na qualidade de proprietário, se digne conceder-lhe a necessária licença pelo prazo de seis meses.

[...]

A obra vai ser executada por [...]

Aqui, não é excessivo dizer-se que, literalmente, o pedido as configura como sendo de licenciamento de nova construção.

Deste modo se admitiria que, indeferido o primeiro pedido por despacho do presidente da CMC de 5 de Setembro de 1986, o segundo representaria a renovação daquele, cumprida que havia sido a exigência de apresentação de elementos anteriormente em falta.

E, conseqüentemente, o conteúdo deste segundo em nada diferia do primeiro.

As razões de uma tal conclusão não ultrapassavam, porém, os limites de uma interpretação meramente literal dos pedidos.

Há, pois, que apelar para outros elementos que permitam apreender o que substancialmente se requer, dando naturalmente prevalência aos resultados desta indagação se forem contrários à roupagem verbal das pretensões.

E são-no, com efeito.

Embora dos autos não resulte, com suficiente nitidez, o estado de desenvolvimento das obras, quando é apresentado o primeiro pedido, em 25 de Março de 1986, seguro é que já em Junho de 1985 elas se encontravam na situação descrita no «auto de notificação para suspensão de obra nova».

Aqui se escrevia:

«A obra consiste na construção de uma casa de habitação ainda na fase de caboucos, na área de cerca de 240 m², encontrando-se actualmente no seguinte estado: pavimento térreo; caboucos cheios com massa de cimento, pedra e areia com 18 armações de ferro para pilares ao alto.»

Mais claramente resulta dos autos que, entre o despacho expresso de indeferimento e o segundo pedido, conforme informação do Serviço de Fiscalização da CMC, de 8 de Janeiro de 1987, o recorrente tinha ampliado a obra embargada «com mais um piso, com cerca de 80 m², e uma piscina», motivo por que naquela mesma data foram levantados autos de notícia para aplicação de coima e por desobediência.

Ora, neste contexto, que o recorrente bem conhecia, o aparente pedido de licenciamento, que pressuporia uma obra a construir, só pode *substancialmente* significar uma pretensão de legalização de obra construída sem a necessária licença.

Terá sido até o absurdo de uma autorização (que por definição se supõe prévia ao que se pretende autorizado), na referida situação de facto, que levou o recorrente a utilizar uma diferente formulação literal do pedido de 20 de Abril de 1987 («nova apreciação do processo»).

A isto não se poderá opor a apresentação de um «projecto» e a consulta à comissão instaladora da Área de Paisagem Protegida, pois que, exigindo-se para a legalização de obras clandestinas o cum-

primento de «requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade» (artigo 167.º, n.º 1, do RGEU), natural seria que se tornasse necessária tal apresentação e se impusesse aquela consulta.

Em suma, pois, contrariamente ao que o recorrente alega, não pode aceitar-se como pedido de licenciamento de construção o que foi apresentado em 20 de Abril de 1987, não merecendo neste ponto qualquer censura a sentença recorrida.

E daí que o alegado silêncio da Administração não gerasse o acto tácito de deferimento nos termos do artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/70, que um tal pedido pressupõe.

Como fundamento *superabundante*, adianta-se ainda que, mesmo interpretado o pedido como de licenciamento — o que se recusa —, nem assim se formaria o acto tácito de deferimento.

Na verdade, os pedidos que podem conduzir ao deferimento tácito nos termos do citado artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/70 são aqueles que têm por objecto as matérias referidas no artigo 1.º, alíneas a), b) e c), do mesmo diploma legal.

Ora, todas essas matérias pressupõem uma situação de obras *projectadas e a executar* (cf. artigos 1.º, n.º 1, alínea b), e 2.º, n.º 2).

E compreende-se que assim seja, pois, tendo o licenciamento de construção a natureza de «autorização policial» para assegurar interesses de ordem pública e a prevenção de danos sociais, há-de ele traduzir uma intervenção administrativa *a priori*.

Não assim no caso dos autos em que as obras a «licenciar» estão já efectuadas.

De resto, as razões que nos casos de licenciamento municipal para obras justificam o deferimento tácito quedam sem qualquer sentido quando os pedidos se reportam a construções realizadas sem autorização.

Na verdade, a celeridade que se visa imprimir ao funcionamento da Administração tem em especial contra o interesse dos particulares numa decisão pronta que os habilite a iniciar as obras projectadas; mas já o interesse nessa prontidão se torna irrelevante ou indigno de tutela jurídica quando o particular se colocou numa situação ilícita, construindo sem licença (cf. acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 13 de Fevereiro de 1992 — processo n.º 29 568).

Como se disse, a sentença recorrida fundamenta também a sua decisão de não haver deferimento tácito por falta do dever legal de decidir.

Esforço desnecessário, já que era bastante a razão que respeitava à inaplicabilidade do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70.

Não merecendo censura o julgado, com este fundamento prejudicado fica o conhecimento da impugnação dirigida contra a invocada falta do dever legal de decidir.

Como prejudicado fica também o conhecimento da alegada ilegal revogação de acto constitutivo de direitos, o que obviamente presunha um anterior deferimento tácito que se não verificou.

Alega, ainda, o recorrente erro de julgamento quanto a um invocado vício de falta de fundamentação de facto e de direito.

Para se interpretar o que a propósito se decidiu na sentença recorrida, importa transcrever dela o seguinte extracto:

«É certo que a fundamentação do acto impugnado não corresponde, nem de facto nem de direito, aos motivos que em nosso entender deveriam ser aqueles que a autoridade recorrida, sob o ponto de

vista que consideramos ser o legal, deveria ter eleito para indeferir o pretendido pelo impugnante.»

Esta afirmação compreende-se no ponto em que a sentença recorrida decidira, pelas razões já referidas, que se não formara deferimento tácito; diversa seria (conclusão que parece implícita) a fundamentação do despacho contenciosamente impugnado que indeferira os pedidos de se pôr a pagamento a licença de construção e de emissão de alvará com base no parecer do Dr. Avillez Pereira [supra *L*], onde se sustentara a nulidade do deferimento tácito, o que implicaria atribuir-se ao silêncio da Administração o sentido de indeferimento tácito.

A verdade, porém, é que, entendido o dever de fundamentação na sua dimensão formal (que não impõe a expressão de fundamentos correctos) — como tem sido pacífico na nossa jurisprudência —, *rigorosamente* não há na mesma sentença um qualquer juízo sobre o alegado vício de falta de fundamentação.

Nela não se vê a mínima apreciação sobre a suficiência, clareza ou congruência das razões de facto e de direito do despacho recorrido — e isto é que seria conhecer o vício de falta de fundamentação.

Com efeito, o juízo da sentença incide antes sobre a conformidade legal dos *pressupostos* do acto impugnado, considerando implicitamente errados quer a consideração de que teria sido formulado um pedido de licenciamento quer o entendimento de que este fora indeferido por ser nulo o deferimento tácito do mesmo pedido.

Trata-se de matéria que nada tem a ver com a observância dos comandos legais (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77) respeitantes à fundamentação do acto administrativo que visam permitir ao interessado conhecer a motivação concreta — *certa ou errada* — do decidido.

E também não é agora o momento próprio para decidir sobre se tais comandos foram cumpridos, pois não o diz a sentença, não vem arguida nulidade por omissão de pronúncia e o objecto do recurso jurisdicional não pode extravasar — salvo questões de conhecimento oficioso não cobertas por caso julgado — o que a sentença recorrida apreciou.

Em suma, sob a incorrecta qualificação da matéria que então aprecia — de que se acerca como passando a tratar de um invocado vício de falta de fundamentação —, a sentença pronuncia-se, neste ponto, sobre os pressupostos do despacho contenciosamente impugnado, julgando, pelas razões apontadas, que eles enfermam de erro.

Mas porque entende — e bem — que o indeferimento do pedido vinculadamente se impunha, face ao disposto no artigo 13.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/70, pois não se verificara o deferimento tácito do licenciamento, faz operar o princípio do aproveitamento do acto administrativo e julga irrelevante aquele erro.

Ressalta, assim, a impertinência da censura que o recorrente dirige ao julgado, questionando a aplicação de tal princípio quando está em causa um acto administrativo que enferma de *falta de fundamentação*, situação esta que a sentença não pressupõe, ou só incorrectamente pressupõe.

Mas sempre se dirá que este Supremo Tribunal Administrativo nunca postergou, conforme ao princípio da economia dos actos públicos, a aplicação do princípio do aproveitamento do acto administrativo, no domínio dos poderes vinculados, quando a resolução

tomada, embora assente em pressupostos errados, é a que a lei imperativamente estabelece.

A questão só mereceu, e a partir de 1988, tratamento diferente — e é sobre isso que versam alguns dos arestos citados pelo recorrente — quando se verifica, simultaneamente, uma *falta de fundamentação*, ou seja, uma infracção, mediatizada pela violação do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, ao comando constitucional expresso no artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

Ora este obstáculo não se colocaria quando, pela fundamentação, errada embora, o acto revela a concreta motivação do decidido.

Isto mesmo se diz no referido aresto — de 21 de Junho de 1988:

«Para que tal princípio seja invocável no domínio da fundamentação, afigura-se minimamente indispensável que a mesma existia e seja expressa, por forma a definir e delimitar os verdadeiros pressupostos de facto e de direito tomados em conta pelo autor do acto, *ainda que porventura em desconformidade com a realidade*» [itálico nosso].

Se, no caso dos autos, se verificava ou não falta de fundamentação, não o diz — repete-se — a sentença, ainda que de algum modo se revele que a fundamentação foi bastante para concluir — com razões e efeitos divergentes — quer o recorrente quer o M.^{mo} Juiz *a quo*, que o decidido assentava em pressupostos errados.

A apontada omissão da sentença não consente, *na base em que o recorrente alicerça a sua impugnação* (falta de fundamentação *versus* princípio do aproveitamento do acto administrativo), que se tome posição na controvérsia, pois em tais condições ela não seria mais do que um exercício doutrinário sem repercussões no caso concreto.

Contudo, a alegação do recorrente não surge apenas referenciada à falta de fundamentação do despacho recorrido mas também ao próprio erro que a sentença reconhece, isto é, a um vício de fundo.

O que então o recorrente defende é que a imposição de uma fundamentação expressa obsta sempre ao aproveitamento de um acto administrativo, mesmo vinculado, quando este assenta em erro.

Ora, aquela imposição nunca é contrariada com a aplicação do citado princípio, pois não se trata de substituir a motivação do acto administrativo, mas de tornar irrelevante um erro de pressupostos, revelado por uma fundamentação que obedeça às regras formais que lhe são próprias, mas que não compromete o acerto da *única decisão legalmente possível*.

De resto, não se conhece um único aresto do Supremo Tribunal Administrativo que, nestes casos, tenha recusado o aproveitamento do acto administrativo; e uma vez mais se evidencia que o acórdão do pleno de 21 de Junho de 1988, que marcou, sem dúvida, uma inflexão jurisprudencial quanto ao aproveitamento do acto *não fundamentado*, deixa bem claro que a solução encontrada se justifica predominantemente pelo incumprimento do dever de fundamentação, *constitucionalmente* estabelecido.

E não é este dever, alheio à enunciação de razões *correctas* do decidido, que está em causa quando, no apuramento da verdade material, o julgador entende não anular um acto administrativo cuja disposição, assente em bases de facto ou de direito erradas, é precisamente aquela que a lei impõe.

Argumentar-se com a desprotecção do interessado que conforma o recurso contencioso do acto aos termos em que ele é proferido, relega para segundo plano a decisiva circunstância de se estar no

âmbito de poderes estritamente vinculados, em que a solução de direito, por ser única, não pode deixar de ser (ou deve ser) conhecida do impugnante.

Reconhece-se que esta razão dificilmente permite adequar a aceitação do princípio do aproveitamento do acto administrativo quando a decisão é a única legal (embora assente num pressuposto errado revelado por uma fundamentação formalmente correcta), ao valor que no aresto do plano se atribui ao dever de fundamentação, por estar constitucionalmente consagrado, mas decerto também pela função que desempenha na defesa dos interesses dos administrados.

É que bem se poderá dizer que, substancialmente, no domínio dos actos estritamente vinculados e sempre que a decisão seja a legal, a fundamentação reveladora do erro acaba, afinal — na tese de que nada impede o aproveitamento do acto —, por ter o mesmo efeito que a falta de fundamentação, ao menos no que concerne à orientação que ela deveria dar ao interessado no sentido de este se conformar ou não com o conteúdo dispositivo do acto.

Crê-se, no entanto, que a consagração constitucional do dever de fundamentação não pode fazer esquecer o carácter *instrumental* desse dever, especialmente no sentido de assegurar a legalidade das *decisões* administrativas.

Ora, como diz Vieira de Andrade, *O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, p. 349, «o dever, que a Administração tem, de actuar em conformidade com o Direito decorre do princípio da juridicidade, é anterior e independente do dever de fundamentação e excede-o no seu alcance».

Ao dever de fundamentação, impondo à Administração a ponderação de todas as circunstâncias relevantes para uma decisão conforme ao Direito, não pode, assim, deixar de atribuir-se um valor «condicionado».

Quando, apesar do seu incumprimento, tal conformidade venha a ser *inequivocamente* atingida e o julgador disponha de meios suficientes para emitir um juízo de conformidade legal, não deve esse incumprimento ter efeitos invalidantes do acto.

Convirá até salientar que, não obstante o teor de algumas afirmações doutrinárias constantes do citado aresto do pleno, nas circunstâncias do caso concreto então em apreço, deixa-se a dúvida sobre se o conteúdo decisório do acto era o único legalmente possível — o que não é o caso dos autos.

Não pode, em suma, dizer-se que, assim enquadrado o dever de fundamentação expressa, com ele ilegalmente contenda o aproveitamento do acto administrativo no domínio dos actos vinculados.

E nem se compreende o apoio que o recorrente procura no ensinamento de Vieira de Andrade, pois ele claudica por completo, no ponto em que este autor sustenta que «não há base para excluir o aproveitamento de um acto administrativo mal fundamentado [no sentido de fundamentação errada — esclarecemos nós], quando não pudesse ter sido outra a decisão tomada, isto é, em casos de estrita vinculação» (*ob. cit.*, pp. 3-7).

Na conclusão 8, sintetiza o recorrente diversas violações de lei.

Segundo ele, o despacho contenciosamente recorrido deveria ter sido declarado nulo ou anulado por:

- Violação dos artigos 10.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70;
- Incompetência do autor do acto;
- Violação do conteúdo essencial do direito de propriedade;

Inconstitucionalidade material e orgânica do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 292/81.

Todos estes fundamentos haviam sido já invocados como vícios do despacho de 2 de Abril de 1990, mas foram julgados improcedentes pela sentença recorrida, exclusivamente por eles assentarem no errado pressuposto de que aquele despacho revogara anterior deferimento tácito.

Relembrando que o âmbito do recurso jurisdicional se define pelos termos do julgado recorrido, ou o recorrente alegava e demonstrava o erro da sentença no ponto em que decidira não haver revogação de deferimento tácito, ou alegava e demonstrava que aquela primeira decisão não arrastava a improcedência dos restantes vícios.

A verdade, porém, é que o recorrente, que não logra êxito na demonstração do citado pretenso erro da sentença, se limita a *repetir* a alegação dos vícios invocados em 1.ª instância.

Não diz, assim, respeito aos termos do julgado recorrido a matéria constante da aludida conclusão.

Confirmado que foi o decidido quanto à inexistência de deferimento tácito, reafirma-se, contudo, o acerto da sentença recorrida quando julga necessariamente aqueles vícios.

Vejamos.

Quando o recorrente invoca a violação dos artigos 10.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70 supõe erradamente o deferimento tácito do licenciamento e a sua revogação implícita com o indeferimento do pedido de alvará.

Alegando a incompetência do presidente da CMC, o recorrente assenta em que o autor do despacho careceria de poderes para revogar um deferimento tácito imputável à CMC.

Ao invocar a violação do direito de propriedade, o recorrente radica na mesma revogação, com fundamentos diferentes dos que a lei impõe para o indeferimento do licenciamento.

Por último, a inconstitucionalidade do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 292/81 é questão suscitada pelo recorrente a propósito do parecer sobre o qual a autoridade recorrida exarou o despacho contenciosamente impugnado e onde, efectivamente, a conclusão surge apoiada pela invocação daquele preceito.

Simplesmente, a tese de que se não formou deferimento tácito do licenciamento, acolhida na sentença recorrida, nada tem que ver com a aplicação do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 292/81, assinalando-se até o erro (afinal irrelevante) do pressuposto em que assentou o despacho de 19 de Abril de 1990; e, sendo ela que está sob impugnação, não tem qualquer atinência com o julgado a invocação de um vício da sentença pela aplicação (que não fez) de preceito pretensamente inconstitucional.

Improcedendo, assim, todas as conclusões das alegações do recorrente, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 60 000\$ e procuradoria de 30 000\$.

lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira* — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Vício de forma. Dever de fundamentar.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República impõe à Administração o dever de fundamentar os actos lesivos, ou seja, aqueles que, pelo seu conteúdo, têm um reflexo negativo na esfera jurídica do administrado.*
- 2 — *Antes de constitucionalmente consagrado, esse dever decorria já do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.*
- 3 — *Esse dever impõe a fundamentação contemporânea do acto por só assim os motivos invocados constituírem um antecedente lógico do decidido.*
- 4 — *É um conceito relativo a fundamentação, isto é, da sua suficiência e congruência se há-de apurar em face de cada caso concreto e com apelo ao homem típico ou homem normal, indagando-se se perante a fundamentação aduzida este ficaria apto a aperceber-se do raciocínio que conduziu à decisão.*
- 5 — *Está fundamentada a deliberação da junta de freguesia que, pelas referências que contém, revela a motivação do decidido e assim permite ao administrado conscientemente optar entre a aceitação do acto e a sua impugnação.*

Recurso n.º 31 839, em que são recorrente Maria do Alívio Gonçalves da Silva e recorrida a Junta de Freguesia de Lavra. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria do Alívio Gonçalves da Silva recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que negou provimento ao recurso contencioso por ela interposto da deliberação da Junta de Freguesia de Lavra, de 24 de Outubro de 1991, que fez cessar «o seu direito de ocupação» de dois lugares de venda no mercado-feira.

Alega e conclui que:

1.^a A aliás douta sentença recorrida entendeu que a recorrente atribuíra o vício de forma da falta de fundamentação não ao «acto notificando» mas sim ao «acto de notificação»;

2.^a Tendo, contudo, paralelamente considerado que para que a falta de fundamentação de um acto administrativo seja eficazmente arguida, bastaria a mera denúncia da inexistência do acto;

3.^a Porém, a asserção constante da 1.^a conclusão não é correcta, pois que a recorrente expressamente deixou claro no pedido que formulou, ora nos artigos da sua petição de recurso (v. g., artigos 6.º e 7.º), ora — ainda — nas alegações [ponto B), alíneas a), b) e c)], que imputava a falta de fundamentação, mormente à «deliberação da recorrida comunicada à requerente pelo ofício de 29 de Outubro 1991».

Acresce que

4.^a A requerente, quiçá por cautela, mas sem invalidar o que alegou e expressamente requereu, igualmente atribuiu essa falta de fundamentação à própria notificação;

5.^a Pois que se lhe afigura que, porque apenas nesta última era referida a data concreta a partir da qual o acto passava a vigorar, ela fazia parte integrante do mesmo acto;

6.^a E a comunicação do teor integral desse acto à destinatária era condição essencial da executoriedade do mesmo;

7.^a Finalmente, a deliberação contém tão-só menções conclusivas («desrespeito», «agressão», «falta de pagamento»), omitindo em absoluto os factos que permitissem tirar essas conclusões, e, mais, não discriminando, não concretizando, não especificando em que se traduziu esse abstracto desrespeito, essa abstracta agressão, essa abstracta falta de pagamento;

8.^a Estando, como estamos, perante um acto administrativo que extingue direitos da recorrente, era essencial que o mesmo contivesse fundamentação expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto [...]» (artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho).

Violou-se na sentença recorrida, salvo o devido respeito, o preceituado na norma referida na precedente cláusula, pelo que deve a mesma ser revogada, anulando-se o acto recorrido.

Alegou, por seu turno, a autoridade recorrida, pedindo a confirmação do julgado.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu o parecer seguinte:

Ex.^{mos} Srs. Juízes Conselheiros, o Ministério Público vem emitir parecer nos termos seguintes:

1 — Na douta sentença recorrida entendeu-se que a recorrente atribuiu o vício de falta de fundamentação à notificação da deliberação e não a esta, pelo que «a arguição carecerá de um suporte factual mínimo — aquele que é constituído pela referência ao concreto acto administrativo em causa».

A recorrente sustenta no presente recurso jurisdicional que deixou claro, no pedido que formulou e nos artigos da petição de recurso, (v. g., os 6.º e 7.º) e ainda nas alegações — ponto B) alíneas a), b) e c) — que imputava a falta de fundamentação à deliberação recorrida, atribuindo-a, no entanto, também à notificação que lhe foi feita.

2 — Embora a recorrente, na petição de recurso, aluda à deliberação e formule pedido da sua anulação, parece certa a interpretação que dessa douta peça processual se faz na douta decisão recorrida.

O vício de falta de fundamentação é expressamente atribuído ao acto de comunicação e não à deliberação: assim, nos artigos 9.º e 10.º da douta petição, refere-se que «subsiste absoluta falta de fundamentação na comunicação feita à requerente» e que «nela se contém unicamente conclusões de direito»; no artigo 12.º sustenta-se que «a comunicação em questão guarda absoluto silêncio sobre qualquer facto em que se possa ter baseado a deliberação».

Complementarmente, lado, não se alude expressamente a falta de fundamentação da própria deliberação notificada.

Assim, parece-nos que a interpretação mais linear e natural da petição de recurso é a que fez o M.^{mo} Juiz.

3 — Poderá, porém, aceitar-se que a petição de recurso se possa entender como imputando à recorrente o vício de falta de fundamentação ao acto recorrido, partindo ela do pressuposto errado de

que a fundamentação que constava do ofício de notificação era a única fundamentação da deliberação recorrida.

A entender-se assim, parece-nos que, como se sustenta na douta sentença recorrida, a fundamentação da deliberação deve considerar-se suficiente.

A deliberação tem o seguinte teor:

«Após falta de pagamento, desrespeito e agressão ao tesoureiro e funcionário 'Pinto' quando estes solicitavam o pagamento das taxas, foi deliberado, por unanimidade, suspender as bancas do mercado-feira aos feirantes — Isaura Gonçalves de Jesus e Maria do Alívio Gonçalves da Silva.»

No contexto em que tal deliberação foi tomada, do que parece é perfeitamente claro que a suspensão da banca da recorrente no mercado-feira foi devida a falta de pagamento de taxas devidas pela utilização de bancas no mercado-feira e a desrespeito e agressão, por parte da recorrente, ao tesoureiro da autarquia e a um funcionário dela.

Sabe-se, pois, quais os factos que levaram a autoridade recorrida a decidir a suspensão.

A recorrente tem aí elementos bastantes para poder atacar o acto, designadamente procurando demonstrar que não deixou de pagar quaisquer taxas devidas pela utilização das bancas nem praticou os actos que lhe são imputados relativamente às pessoas indicadas.

Assim, a nosso ver, o acto impugnado contém suficiente fundamentação de facto.

4 — É, porém, certo que na deliberação não é feita qualquer referência às normas em que se baseia a decisão e, apesar de algumas normas serem indicadas no ofício que comunicou a deliberação, não se mostra que a decisão se tenha baseado, efectivamente, nessas normas.

A nosso ver, e ao contrário do que se entendeu na douta sentença recorrida, esta falta absoluta de fundamentação de direito tem como consequência necessária que se conclua pela existência de vício de fundamentação.

É a Administração que tem o dever de fundamentar as suas decisões e não o administrado que tem a obrigação de procurar descobrir as normas em que se poderá ter baseado a decisão e quais os juízos de ordem jurídica que terão feito os autores da deliberação.

Não nos parece também, porque nada resulta nesse sentido da matéria fáctica fixada na douta sentença recorrida, que se possa concluir que a recorrente inevitavelmente conhecia o regulamento cuja cópia está junta aos autos, designadamente com o pormenor que se refere na douta sentença recorrida, e que tenha, também inevitavelmente, feito exactamente as operações de enquadramento dos factos que lhe são imputados nas correspondentes normas regulamentares que terão feito os autores do acto recorrido (se é que eles fizeram qualquer operação deste tipo e se é que, efectivamente, tiveram em mente, no momento da deliberação, as normas indicadas no ofício de comunicação desta).

5 — Parece-nos, porém, que ao referir-se a falta de fundamentação do acto recorrido, tanto na petição de recurso como nas alegações complementares, a recorrente reporta-se apenas a falta de fundamentação de facto e não a falta de fundamentação de direito.

São particularmente expressivos dessa intenção da recorrente, na douta petição de recurso, os artigos 11.º (em que se sublinha apenas

a expressão «fundamentos de facto» e não também a subsequente «e de direito») e 12.º (em que se refere que «a comunicação em questão guarda absoluto silêncio sobre qualquer *facto* em que se possa ter baseado a deliberação»¹; nas douts alegações reafirma-se que a comunicação continha tão-só considerações e conclusões de direito, ao mesmo tempo que omitia em absoluto qualquer fundamentação fáctica — alíneas *d*) e *e*) da parte *B*); finalmente nas próprias conclusões das douts alegações do recurso interposto para o Supremo Tribunal Administrativo, o único vício de falta de fundamentação que a recorrente imputa ao acto recorrido é relativo aos factos que permitiriam tirar conclusões como «desrespeito», «agressão», «falta de pagamento», não se aludindo a qualquer deficiência na fundamentação de direito.

Assim, sendo tal falta de fundamentação de direito integradora de vício susceptível de implicar a anulabilidade do acto, não tendo sido arguido tal vício, o Tribunal não poderá anular o acto recorrido com esse fundamento.

Pelo exposto, entende-se que o recurso não merece provimento.

Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Está provada a matéria de facto seguinte, com interesse para esse efeito:

a) A Junta de Freguesia recorrida, mediante a correspectiva obrigação de pagamento de taxas, atribuiu à recorrente o direito de ocupação dos lugares 69/70 do mercado-feira de Lavra, onde esta vem exercendo a actividade de venda de peixe;

b) Em 24 de Outubro de 1991, a Junta de Freguesia de Lavra tomou a deliberação seguinte: «após falta de pagamento, desrespeito e agressão ao tesoureiro e funcionário 'Pinto', quando estes solicitavam o pagamento das taxas, foi deliberado por unanimidade suspender as bancas do mercado-feira aos feirantes Isaura Gonçalves de Jesus e Maria do Alívio Gonçalves da Silva»;

c) Por ofício de 25 de Outubro de 1991 e subscrito pelo presidente da Junta, foi comunicado à recorrente que, «conforme deliberação tomada pelo executivo, na reunião de 24 de Outubro de 1991, por incumprimento do disposto nos artigos 4.º e 13.º, alíneas *a*) e *b*), do regulamento do mercado-feira de Lavra, aprovado em 30 de Junho de 1990 pela Assembleia de Freguesia de Lavra e em conformidade com o disposto no artigo 7.º (cessação de ocupação) do mesmo regulamento, que a partir desta data cessou o seu direito de ocupação do lugar do mercado-feira».

Preceitua o n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República que carecem de fundamentação expressa os actos administrativos que afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Já anteriormente à consagração constitucional do dever de fundamentar, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, dispunha que devem ser fundamentados os actos administrativos que se encontram nas situações aí referidas, entre eles os que neguem, extingam, restrinjam ou por qualquer modo afectem direitos ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções [alínea *a*) do n.º 1].

Nenhuma dúvida, pois, a respeito do dever de fundamentação pela Administração dos chamados actos lesivos, ou seja, daqueles que, de forma negativa, atinjam a esfera jurídica do administrado.

¹ O sublinhado é da recorrente.

Nessa categoria tem de ser incluída a deliberação da Junta de Freguesia de Lavra, de 24 de Outubro de 1991, na medida em que priva a recorrente da fruição de dois lugares de venda que, no mercado de Lavra, lhe tinham sido atribuídos anteriormente pela mesma Junta.

A questão está só em saber se tal dever foi respeitado ou se, pelo contrário, em resultado da sua inobservância, o acto enferma de vício de forma, como sustenta a recorrente.

Só de falta de fundamentação de facto argúí esta o referido acto, como decorre dos artigos 9.º e 10.º da petição, nomeadamente do último, onde expressamente afirma «já que nela (fundamentação) se contém unicamente conclusões de direito».

Este entendimento é confirmado pelo teor dos artigos 12.º e 13.º da mesma petição e pela posição assumida nas alegações, perante este Tribunal.

Porque em causa está um vício determinante de anulabilidade, que, por isso, não é de conhecimento ofício, terá o Tribunal de cingir-se, portanto, à análise da arguição referida, abstendo-se de apurar se o acto está ou não fundamentado de direito.

A fundamentação é um conceito relativo, isto é, da sua suficiência e congruência se há-de apurar perante cada caso concreto, mediante um critério de razoabilidade e o apelo ao conceito de homem tipo ou homem normal, com a indagação sobre se este, colocado perante a fundamentação aduzida, ficaria apto a aperceber-se da real motivação do acto ou, noutros termos, da linha de raciocínio que a ele conduziu.

De acordo com este entendimento, vem o Tribunal uniformemente decidindo pela exclusiva relevância da fundamentação contemporânea do acto, por só esta constituir um antecedente lógico da decisão e, como tal, só ela poder ser havida como verdadeiramente reveladora do itinerário cognoscitivo e valorativo do seu autor, conforma expressão repetidamente utilizada por este Supremo Tribunal Administrativo.

Expostas estas considerações, é de concluir pela manifesta carência de base da arguição presente de vício de forma.

Ao deliberar suspender a fruição das bancas do mercado, a Junta de Freguesia explicita as razões do procedimento, indicando que este se deve à falta de pagamento das taxas que constituíam a contrapartida da utilização e à agressão do tesoureiro e do funcionário Pinto no momento em que o exigiam. Os factos que estão na origem da decisão são bem especificados e, embora se não refira a data e a hora em que ocorreram, o relacionamento entre a tentativa de cobrança e a agressão é de molde a não deixar dúvidas sobre o momento em que tiveram lugar.

Um ser humano normal, perante esta fundamentação, ficaria habilitado a aperceber-se das razões do decidido, de modo a poder conscientemente optar entre a impugnação do acto e a sua actuação.

É certo que a notificação não refere os factos, mas essa omissão do acto de comunicação em nada bolee com a legalidade da deliberação e tão-só conferia à recorrente a faculdade prevista na artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Bem decidiu, pois, a sentença quando conclui pela improcedência da arguição do vício de forma.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e condenam nas custas a recorrente.

Fixam a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ e 8000\$.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Regulamento Geral das Edificações Urbanas. Regulamento Geral de Estradas e Caminhos Municipais. Faixas de respeito. Prédio urbano. Alinhamento. Licença de construção. Estrada municipal. Revogação de acto tácito.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951, aplica-se ao licenciamento de obras dentro do perímetro urbano e das zonas rurais de protecção fixadas para as sedes de concelho e para as demais localidades sujeitas por lei a plano de urbanização e expansão.*
- 2 — *O Regulamento Geral de Estradas e Caminhos Municipais, Lei n.º 2110, de 19 de Agosto de 1961, aplica-se fora dos casos previstos no n.º 1, desde que o prédio urbano a construir confronte com uma estrada municipal.*
- 3 — *Assim, a licença de construção, no que concerne ao alinhamento de um prédio urbano, cuja parcela de terreno fica num gaveto formado por uma estrada municipal e uma estrada nacional, e confrontando ainda com um largo público municipal, deve obedecer às prescrições do Regulamento Geral de Estradas e Caminhos Municipais, nas quais se inclui a faixa de respeito de 8 m para além da linha limite da zona da via municipal — artigo 79.º*
- 4 — *Consequentemente, o indeferimento expresso do pedido de licença de construção para um prédio urbano nas condições referidas, que implicitamente revogou o deferimento tácito em virtude de não respeitar o alinhamento imposto pelo Regulamento Geral de Estradas e Caminhos Municipais, é legal, desde que proferido no prazo de um ano — artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo.*

Recurso n.º 31 845, em que são recorrente Germano Moreira de Sousa e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Gondomar. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. António Fernando Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Germano Moreira de Sousa, casado, comerciante, residente no lugar de Chãos, freguesia de Covelo, município de Gondomar, infor-

mado com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, que negou provimento ao recurso por si interposto do despacho do presidente da Câmara Municipal de Gondomar, vem da mesma recorrer para este Supremo Tribunal Administrativo.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«a) Os pedidos de licenciamento de construção (ou reconstrução) deduzidos perante uma câmara municipal por particular interessado, referem-se, necessariamente, a edificações a erigir em parcela de terreno enfrentante com via pública (ou, no mínimo, com acesso a esta);

b) Tratando-se de via pública municipal, estar-se-á face à via (arruamento ou praça) pública, com denominação toponímica, sujeita às regras do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), ou a estrada ou caminho municipal classificado, com regime local fixado no Regulamento Geral de Estradas e Caminhos Municipais (RGECM);

c) A parcela a reedificar pelo recorrente localiza-se face a via pública com denominação toponímica, não classificada, com alinhamentos a definir nos termos do RGEU;

d) Decidindo de forma diversa, o acto posto em crise apresenta-se inquinado por vício de violação de lei (por errada aplicação ao caso concreto da disciplina legal nele invocada, devendo por isso ser anulado e banido assim da ordem jurídica. E pela mesma forma:

e) De idêntico vício se mostra ferida a douta sentença recorrida, a qual deve por isso ser revogada e substituída por mais autorizado acórdão desse venerando Supremo Tribunal, que, julgando procedente o recurso, reponha a legalidade e faça, uma vez mais, justiça!»

1 — O M.^{mo} Juiz do tribunal *a quo* sustentou o decidido e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso, porquanto a sentença recorrida, ao decidir que o alinhamento deveria observar a disciplina da Lei n.º 2110, de 19 de Agosto de 1961 (RGECM) e não o RGEU, não merece censura, dada as confrontações da construção a edificar.

2 — Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Deu a sentença como provada a seguinte matéria de facto, atinente ao vício em causa, e que não foi questionada:

a) Em 7 de Outubro de 1987 o recorrente dirigiu ao presidente da Câmara Municipal de Gondomar (CMG) um requerimento do seguinte teor:

«Germano Moreira de Sousa [...], pretendendo reconstruir um prédio de rés-do-chão e andar, vem solicitar a V. Ex.^a que lhe seja passada a respectiva licença pelo prazo de 180 dias», tendo juntado documentos;

b) Em 17 de Março de 1988, o ora recorrente dirigiu ao presidente da CMG o seguinte requerimento:

«O abaixo assinado [...] Germano Moreira de Sousa [...] requerente no epigrafado processo de licenciamento de obras, vem pelo presente e para todos os legais fins expor e requerer a V. Ex.^a o seguinte:

1 — Apresentou no dia 7 de Outubro de 1987, devidamente instruído, pedido de licenciamento de reconstrução de um prédio de rés-do-chão e andar sobre terreno de que é proprietário sito naquele referido lugar de Covelo, freguesia de Covelo;

2 — Tal pedido não foi até à presente data indeferido nem se apresenta sujeito a qualquer correcção ou suprimento de vício ou deficiência na sua instrução;

3 — Pelo que se apresenta tacitamente deferido desde o dia 7 de Dezembro daquele mesmo ano de 1987, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril;

4 — Assim, vem o interessado pela presente exigir a documentação devida, oferecer o pagamento das taxas de licenciamento que para tal efeito deverão ser imediatamente contadas e requerer a emissão do alvará de licença;

5 — O requerente declara para os legais fins que deseja dar imediato início à reconstrução.»;

c) Entretanto, sobre o pedido a que se alude na alínea a), foi prestada a seguinte informação, datada de 19 de Outubro de 1987, pelos serviços técnicos da CMG, constante de fl. 8 do 2.º volume do processo instrutor apenso (PI):

«Trata-se de um pedido para construção de um andar sobre um prédio velho que se encontra em total ruína de acordo com o projecto apresentado;

Nas traseiras do terreno do requerente existe um prédio de habitação;

O terreno é confinante com um largo público que se encontra pavimentado;

Existe um processo de vistoria de salubridade para demolição do prédio velho, em nome do requerente.»;

d) Foi ainda prestada uma outra informação do seguinte teor, a fl. 8 v.º do volume II do PI:

«A reconstrução e ampliação pretendida não cumpre o alinhamento que a Lei n.º 2110 define para o local.

Assim, será de transmitir parecer desfavorável à pretensão com base na alínea d) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70.»;

c) No verso do documento de fl. 8 do vol. II do PI, o presidente da CMG exarou o despacho, que foi impugnado contenciosamente, e que se passa a transcrever:

«Indeferido com base no parecer ou informação anterior.»;

f) Junto a tal despacho mostra-se um carimbo com os seguintes dizeres:

«Decisão publicada em edital de 29 de Fevereiro de 1988.»

3 — Infere-se da matéria de facto exposta que o ora recorrente, por requerimento com carimbo de entrada de 7 de Outubro de 1987, impetrou ao presidente da CMG licença de reconstrução de um prédio de rés-do-chão e 1.º andar sito no lugar de Chãos, freguesia de Covelo, Gondomar.

Por despacho do presidente da CMG, publicado em edital em 29 de Fevereiro de 1988, e notificado ao recorrente por ofício de 24 de Março de 1988 (documento de fl. 10 do vol. II do PI apenso), foi tal pedido indeferido com o fundamento de que a reconstrução e ampliação pretendida não cumpria o alinhamento «que a Lei n.º 2110 define para o local», assim revogando, implicitamente, o deferimento tácito.

Contra tal indeferimento reagiu o recorrente, impugnando-o junto do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, arguindo a sua ilegalidade com fundamento em vícios de forma, por falta de suficiente fundamentação, de desvio de poder e de violação de lei, por ilegal revogação de um acto constitutivo de direitos, dada a sua intempetividade, e por erro nos pressupostos de direito, porquanto o alinhamento está sujeito à disciplina do RGEU e não à do RGECM.

A sentença recorrida concluiu pela improcedência de todos os vícios alegados.

Daí o presente recurso, tendo, porém, o recorrente limitado a sua discordância apenas no que concerne à aplicação das normas a que deve obedecer o alinhamento do prédio, as quais, em seu entender, são as do RGEU, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951.

E isto pelo seguinte: sujeita ao recuo do RGEUM, a construção em causa não poderá ser licenciada, por haver de implantar-se em parcela que para tanto não dispõe da necessária profundidade. Mas se ao pedido de licenciamento forem aplicáveis as normas do RGEU, neste ponto mais favoráveis, por não exigirem um recuo tão grande da construção, então o licenciamento não poderia ser recusado.

Daí que, na tese do recorrente, sendo aplicável o RGEU, o acto tácito de deferimento é legal, pelo que não poderia ter sido revogado, implicitamente, pela entidade recorrida.

Vejamos se lhe assiste razão.

A este propósito refere-se na sentença recorrida que «[...] no caso vertente, ou seja, no pedido de licenciamento em causa, teria de ser observado o alinhamento previsto na Lei n.º 2110, de 19 de Agosto de 1961 (cf. artigo 79.º do citado diploma legal).

De facto, o Largo do Dr. Luís Lobo era uma via municipal.

Aliás, o aludido Largo do Dr. Luís Lobo iria ser alvo de arranjo urbanístico (cf. o apenso intitulado ‘Designação da obra de arranjo urbanístico’).

Não procede, assim [concluiu a decisão recorrida], o arguido vício de violação de lei».

Sustenta, por sua vez, o recorrente que «é indiscutível que se está perante uma via pública e do domínio municipal (se assim não fosse, ou seja, se a parcela a reedificar não enfrentasse com uma via pública, não deveria, de facto, o pedido ser deferido. Mas enfrenta). O que importa no caso [prosegue o mesmo], se bem se vê, é apurar-se se trata de um arruamento — ou seja, de uma via pública dentro de localidade e, em regra e por isso mesmo com designação toponímica, nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 50.º do Código Administrativo, e da alínea f) do n.º 4 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na redacção do artigo único da Lei n.º 18/91, de 12 de Junho — ou antes de uma estrada ou caminho municipal e, pois, de via não sujeita a denominação toponímica mas sim a classificação legal, com obediência ao estatuído no artigo 38.º do RGEUM (Lei n.º 2110)».

Ora, acrescenta o recorrente, «a parcela de terreno na qual deve ser implantada a construção confronta com a via pública, mas precisamente com o ‘Largo do Dr. Luís Lobo’, o que equivale por dizer que se está face a via pública não classificada e, pois, não sujeita à disciplina constante da referida Lei n.º 2110».

Por outro lado, salienta ainda o recorrente, o argumento invocado na sentença de que o largo em questão via ser objecto de arranjo urbanístico tal só poderá favorecer a sua tese no sentido de que se está dentro de localidade e, portanto, face a arruamento ou praça pública.

A questão a decidir limita-se, assim, a saber qual o diploma aplicável ao alinhamento da construção em causa, se o RGEU se o RGEUM.

Preceitua o artigo 79.º deste último diploma que para o efeito de concessão de licenças nele previstas as faixas de terreno ao longo das vias municipais denomina-se «faixas de respeito».

E a alínea a) do mesmo preceito, sobre a largura de tais faixas, estatui que:

«Para construção, reconstrução ou reparação de edifícios e vedações ou execução de trabalhos de qualquer natureza, a faixa estende-se até à distância de 8 m e 6 m, respectivamente, para estradas e caminhos municipais, além da linha limite da zona da via municipal.»

Inferese, assim, do exposto que se o terreno onde o recorrente pretende reconstruir o prédio urbano confrontar com vias públicas municipais, o que, em sentido amplo, abrange, igualmente, o largo em causa, o diploma aplicável será o RGEUM, devendo o alinhamento respeitar aquela faixa.

Ora, o Largo do Dr. Luís Lobo é domínio público municipal, como o reconhece o recorrente. Por outro lado, e como o mesmo refere no artigo 16.º da sua petição inicial (fl. 4), e salienta o Ex.º Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer, o prédio em causa, para além de confrontar com o referido largo, situa-se num gaveto formado pela antiga estrada municipal n.º 615 e pela estrada nacional n.º 108, o que determina que o alinhamento, pelo menos quanto à estrada municipal, obedeça ao imperativo previsto no artigo 79.º do RGEUM.

Acresce que o RGEU só seria aplicável, no que concerne ao alinhamento, se houvesse plano geral para a referida povoação, como se infere no seu artigo 7.º, o que não é o caso.

Com efeito, determina-se nele que: «As obras relativas a novas edificações, a reedificações, a ampliações e alterações de edifícios existentes não poderão ser iniciadas sem que pela respectiva câmara municipal seja fixado, quando necessário, o alinhamento de acordo com um plano geral, e dada a cota de nível.».

Este entendimento é reforçado pelo disposto no artigo 1.º do RGEU, segundo o qual estão sujeitas às suas normas «a execução de novas edificações ou de quaisquer obras de construção civil, a reconstrução, ampliação, alteração, reparação ou demolição das edificações e obras existentes e, bem assim, os trabalhos que impliquem alteração da topografia local, dentro do perímetro urbano e das zonas rurais de protecção fixadas para as sedes de concelho e para as *demais localidades sujeitas por lei a plano de urbanização e expansão* [...] [sublinhámos].

Ora, não consta que haja plano de urbanização para a freguesia de Covelo.

E, como escreve Fernando Rodrigues de Bastos, subinspector-geral da Administração do Território, in *Revista do Direito Autárquico*, ano 1, n.º 2, pp. 73 e segs., sobre o «O licenciamento de obras particulares e a implantação da construção — zonamento»: «Se o alinhamento está previamente definido na lei (v., p. e., Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro, e Lei n.º 2110, de 19 de Agosto de 1961) ou consta de instrumentos de gestão urbanística aprovados (planos de urbanização, de pormenor, etc.), não poderá o mesmo fixar-se, por princípio, na linha tradicional das construções existentes num determinado local, mas, pelo contrário, deve obedecer àquelas normas legais ou aos regulamentos plenamente eficazes de gestão urbanística que se projectam para o futuro e têm em conta o interesse público que a Administração visa prosseguir.».

Consequentemente, se não se trata de uma reconstrução numa zona rural de protecção fixada para a sede do concelho respectivo, ou de uma localidade sujeita por lei a plano de urbanização, mas antes de reconstruir um prédio confinante com vias públicas municipais, compreende-se que se aplique o disposto no artigo 79.º do RGECM, quanto ao alinhamento, mais precisamente, que se observem as larguras das respectivas faixas de respeito.

É que, por princípio, as vias municipais são estreitas. A não se respeitarem as distâncias previstas no citado normativo, estar-se-ia a comprometer, irremediavelmente, o futuro plano de urbanização.

A lei, como vimos, e contrariamente ao sustentado pelo recorrente, não faz depender a aplicação do RGEU da circunstância de existirem vias públicas municipais com designação toponímica, ou seja, dentro de localidades.

Pelos fundamentos expostos, acordam em confirmar a sentença recorrida e em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual do Estado. Acções destinadas a efectivar a responsabilidade civil por actos de decretação e manutenção de prisão preventiva arguidos de ilegalidade. Incompetência, em razão da matéria, dos tribunais administrativos.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — O conceito de «actos de gestão pública», ínsito na alínea h) do n.º 1 do artigo 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, reporta-se unicamente à actividade administrativa stricto sensu do Estado, não incluindo, portanto, os actos que integram a função política, a função legislativa e a função jurisdicional.
- 2 — A letra do artigo 4.º do mesmo Estatuto é perfeitamente clara ao excluir do âmbito da jurisdição administrativa tanto os recursos, como as acções que tenham por objecto esses actos.
- 3 — Os tribunais administrativos são incompetentes, em razão da matéria, para conhecer das acções sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos alegadamente resultantes de actos de decretação e de manutenção de prisão preventiva arguidos de ilegal.

Recurso n.º 31 873, em que são recorrente Fernando Jorge Duarte da Costa Freire e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Fernando Jorge Duarte da Costa Freire, casado, engenheiro de máquinas, residente na Avenida da República, 56, 2.º, em Lisboa, instaurou, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, acção de indemnização, na forma ordinária, contra o Estado Português, pedindo a condenação deste a pagar-lhe a quantia de 30 600 000\$, sendo 10 600 000\$ de danos patrimoniais e 20 000 000\$ de danos não patrimoniais que alega ter sofrido em virtude da detenção ou prisão preventiva ilegal a que foi sujeito, desde 28 de Setembro a 13 de Novembro de 1990.

Por despacho de fls. 235 a 240, o M.ºmº Juiz daquele Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, conhecendo da excepção da incompetência, em razão da matéria, do tribunal para apreciar a acção proposta, suscitada pela Ex.ªmª Magistrada do Ministério Público, na contestação, julgou-a procedente e, em consequência, absolveu o réu da instância.

Com esta decisão não se conformou o autor, pelo que dela nos trouxe o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação, formulou as seguintes conclusões:

«1.ª Nos termos do n.º 5 do artigo 5.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e do n.º 5 do artigo 8.º do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, respectivamente — ambos recebidos automaticamente, e com dignidade constitucional, pelo n.º 2 do artigo 8.º da Constituição — ‘qualquer pessoa vítima de prisão ou detenção em condições contrárias às disposições deste artigo tem direito a indemnização’ e ‘todo o indivíduo vítima de prisão ou de detenção ilegal terá direito a compensação’;

2.ª A Constituição estatui que ‘A privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei constitui o Estado no dever de indemnizar o lesado nos termos em que a lei estabelece’ e ‘o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acção ou omissão praticada no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para outrem’ — n.º 5 do artigo 27.º e artigo 22.º, respectivamente;

3.ª Os artigos 225.º e 226.º do Código de Processo Penal consagram o direito à indemnização pelos danos sofridos com a privação da liberdade;

4.ª Quer o direito internacional vigente, quer a Constituição, quer a lei ordinária impõem que os danos resultantes de uma privação da liberdade ilegal e ou inconstitucional são indemnizáveis;

5.ª A Constituição da República Portuguesa de 1976, no capítulo dedicado à ‘organização dos tribunais’ e no preceito relativo às ‘categorias de tribunais’, referia apenas que ‘poderá haver tribunais administrativos e fiscais’ — n.º 3 do respectivo artigo 212.º;

6.ª Pela revisão constitucional de 1982, foi mantida uma tal mera referência, continuando a afirmar o n.º 2 do mesmo artigo 212.º apenas

que 'podem existir tribunais administrativos e fiscais, tribunais marítimos e tribunais arbitrais';

7.^a O legislador ordinário veio consagrar, através do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril — ratificado com alterações pela Lei n.º 4/86, de 21 de Março —, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais vigente (ETAF), e,

8.^a No preâmbulo, escreveu:

'O presente diploma estabelece uma nova orgânica para os tribunais administrativos e fiscais, consentânea com a actual Constituição [...]

Na nova lei, além de se fixar em termos precisos a natureza e os limites da jurisdição administrativa e tributária, alarga-se a competência contenciosa ao aceitar-se uma definição lata de contratos administrativos e ao admitir-se a declaração de ilegalidade dos regulamentos emanados da administração central. Agiu-se num e noutra caso com particulares cautelas, de modo a evitarem-se hesitações quanto à competência [...]

Regula-se, em especial e com particular cuidado, a competência dos tribunais administrativos e fiscais, abrindo caminho para a renovação do processo contencioso e do processo fiscal [...]

A solução adoptada, consagrando um modelo de organização judiciária, no domínio administrativo e fiscal, paralelo ao dos tribunais comuns, acentua bem a natureza jurisdicional, hoje indiscutível em face da Constituição, dos tribunais administrativos e fiscais e a sua autonomia e especificidade';

9.^a Quanto à sua 'função jurisdicional', determinou o ETAF que 'incumbe aos tribunais administrativos e fiscais, na administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da ilegalidade e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais' — artigo 3.º;

10.^a Nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF, 'compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer [...] das acções sobre responsabilidade civil do Estado, dos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo acções de regresso';

11.^a O conceito de 'relações jurídicas administrativas' não é sinónimo de 'relações jurídicas da função administrativa' — como se pretende fazer crer na decisão recorrida —, pois, se o fosse, o legislador não tinha tido necessidade de o complementar, pela negativa, excluindo daquela jurisdição, *v. g.*, actos praticados no exercício da função política ou da função legislativa [...];

12.^a A amplitude do conceito 'relações jurídicas administrativas', do artigo 3.º, justifica o artigo 4.º do ETAF;

13.^a Pela constituição vigente, 'compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais' — n.º 3 do respectivo artigo 214.º;

14.^a O actual conceito constitucional de 'relações jurídicas administrativas' é o mesmo que já se encontrava vertido no citado artigo 3.º do ETAF;

15.^a O legislador constitucional — ao deixar de fazer uma mera referência quanto à possibilidade da existência dos tribunais administrativos e fiscais, passando a dedicar-lhes um dispositivo específico — mais não fez que reconhecer, ao nível da lei fundamental, a sua especificidade e valor;

16.^a Só por absurdo se poderá entender que a elevação, a nível constitucional, da jurisdição administrativa teve em vista uma qualquer restrição do respectivo campo de actuação;

17.^a A opção tomada ao nível da jurisdição administrativa em 1989, em vez de ser limitativa, visou inquestionavelmente consagrar uma maior ampliação do seu âmbito de actuação, conforme se retira, além do mais, da comparação entre o n.º 3 do artigo 268.º, da versão de 1982, e o n.º 3 do dispositivo actualmente em vigor.

18.^a O conceito de 'relações jurídicas administrativas', vertido no n.º 3 do actual artigo 214.º da Constituição, é o mesmo que antes se encontrava — e se mantém — consagrado no ETAF, na definição dos contornos da 'jurisdição administrativa';

19.^a É à luz do ETAF que há que determinar se a jurisdição administrativa — e, conseqüentemente, o Tribunal Administrativo de Círculo — é, ou não, a competente para julgar o pedido de indemnização que, nos presentes autos, lhe foi formulado;

20.^a A alínea *d*) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, de acordo com a jurisprudência do tribunal de conflitos, ao excluir da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e acções que tenham por objecto 'actos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da acção penal' exclui a apreciação dos 'actos' mas não exclui — como faz relativamente aos actos praticados no exercício da função política e no exercício da função legislativa — a responsabilidade pelos danos decorrentes desse exercício;

21.^a As diversas alíneas deste n.º 1 do artigo 4.º do ETAF estão em sequência, e em sequência do mesmo artigo e no mesmo diploma, e em sequência que se tem que considerar minimamente lógica;

22.^a A confusão em que se traduz o argumento do despacho recorrido quando busca apoio na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF para daí retirar a conclusão de que esta alínea ficará sem objecto, não toma em consideração 'os actos praticados na função de administração da justiça', entre outros, os constantes da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais — artigo 86.º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro.

Estão neste caso os 'provimentos' e as 'decisões disciplinares' dos juízes dos tribunais judiciais;

23.^a O 'objecto' (pedido) da presente acção não tem em vista discutir e ou pôr em causa a legalidade e ou ilegalidade dos actos de inquérito e ou instrução e só nesses casos é que se verifica a exclusão;

24.^a Na presente acção, o seu objecto (pedido) é constituído pela efectivação da responsabilidade do Estado pelos danos de toda a ordem que o recorrente suportou e sofreu ao arrepio dos direitos fundamentais previstos na Constituição;

25.^a A causa de pedir é constituída pela violação dos direitos fundamentais e da personalidade; e a causa de pedir, no seu sentido próprio e correcto, é um facto produtor de efeitos jurídicos e não um facto juridicamente qualificado;

26.^a Nem a letra da lei nem uma interpretação sistemática dos dispositivos legais do ETAF permitem restringir o alcance do respectivo artigo 4.º, pois que se o legislador quisesse introduzir o elemento 'causa de pedir' — com o sentido dado pelo voto de vencido a que o despacho recorrido aderiu —, assim teria expressamente feito e teria, então, que redigir a alínea *h*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF de forma bem diversa, ou o tribunal (despacho recorrido) considerar tal dispositivo como não escrito ou inconstitucional;

27.^a No caso em apreço, é lúcido estar-se perante um acto de gestão pública, pois nem sequer o despacho recorrido se pronuncia em sentido contrário;

28.^a A questão pública não se encontra na lei adjectivada e nada permite adjectivá-la, como fez o despacho recorrido, nada se circunscreve à gestão pública que, a aceitar-se, subverteria completamente todo o ETAF.

No sentido do alegado se tem pronunciado toda a jurisprudência conhecida, não clandestina;

29.^a A tradição do sistema jurídico português é no sentido de que se compreendem no âmbito do contencioso administrativo as acções que tenham por objecto efectivar a responsabilidade do Estado por danos decorrentes de actos de gestão pública, pelo que tais acções deviam e devem ser propostas nas auditorias administrativas;

30.^a 'Efectivar a responsabilidade extracontratual de Estado, por via de uma acção administrativa, com um pedido indemnizatório, é uma realidade distinta do objecto de um recurso contencioso';

31.^a Ao decidir a incompetência do tribunal, em razão da matéria, para julgamento do pedido de indemnização que lhe havia sido formulado pelo recorrente — absolvendo o réu da instância —, o douto despacho recorrido violou, por erro de interpretação e aplicação, além do mais, o disposto nos artigos 22.º, 27.º, n.º 5, 214.º, n.º 3, da Constituição, 3.º, 4.º, n.º 1, alíneas c) e d), 51.º, n.º 1, alínea h), do ETAF, pelo que carece de ser imediatamente revogado, com todos os demais efeitos legais.»

Contra-alegou a Ex.^{ma} Magistrada do Ministério Público junto do tribunal *a quo*, em representação do ora recorrido Estado Português, *concluindo* do seguinte modo:

«A) Compete aos tribunais administrativos conhecer das acções de indemnização contra o Estado por danos decorrentes de actos de gestão pública [artigo 815.º, § 1.º, alínea b), do Código Administrativo e artigo 51.º, n.º 1, alínea h), do ETAF];

B) Neste conceito de 'actos de gestão pública' integra-se a actividade administrativa *stricto sensu* do Estado e não as restantes actividades ou funções estatais — função política, legislativa e jurisdicional;

C) Este entendimento de actos de gestão pública está em conformidade com o artigo 3.º do ETAF, quando afirma caber ao tribunal administrativo os conflitos no âmbito das relações jurídicas administrativas;

D) E é o único que respeita o artigo 214.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa que atribui aos tribunais administrativos a competência para dirimir litígios emergentes das relações jurídicas administrativas;

E) Por outro lado, o artigo 4.º, n.º 1, alínea d), do ETAF exclui, expressa e claramente, a jurisdição administrativa nas acções que tenham por objecto os actos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da acção penal;

F) No caso dos autos, o A. pede a indemnização ao Estado por danos resultantes de uma alegada privação ilegal da liberdade, determinada por decisão judicial, num processo de inquérito, onde era arguido;

G) Está-se, portanto, perante uma causa de pedir que se circunscreve a um acto materialmente jurisdicional praticado no âmbito de um processo penal;

H) Este Tribunal Administrativo não é, pois, o competente para apreciar e decidir a acção;

I) Esse conhecimento incumbe aos tribunais comuns (artigo 66.º do Código de Processo Civil);

J) Não merece censura, portanto, a douta sentença recorrida.»
Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juízes Conselheiros-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Circunscreve-se o objecto do presente recurso jurisdicional à questão de saber se os tribunais administrativos são ou não competentes para conhecer das acções sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado por actos de decretação e manutenção de prisão preventiva arguidos de ilegalidade.

Alega, em suma, o recorrente que, ao decidir a incompetência, em razão da matéria, do tribunal *ad quem* para o julgamento do pedido de indemnização que lhe foi formulado — absolvendo o réu, Estado Português, da instância —, o despacho recorrido violou, por erro de interpretação e aplicação, o disposto nos artigos 22.º, 27.º, n.º 5, 214.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, 3.º, 4.º, n.º 1, alíneas c) e d), e 51.º, n.º 1, alínea h), do ETAF.

Vejamos se lhe assiste razão.

A privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei constitui o Estado no dever de indemnizar o lesado nos termos que a lei estabelecer (artigo 27.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa).

Os cidadãos que tenham sofrido detenção ou prisão preventiva manifestamente ilegal têm direito a exigir do Estado indemnização pelos danos resultantes dessa privação da liberdade (artigo 225.º n.º 1, do Código Penal).

A apreciação dos pressupostos da prisão preventiva incumbe, hoje, nos termos dos artigos 27.º e 28.º da Constituição da República Portuguesa e 202.º a 224.º do Código de Processo Penal, a magistrados judiciais, seja no âmbito dos processos de inquérito ou de instrução criminal, seja aquando da prolação do despacho de pronúncia, seja, ainda, por ocasião da interposição do recurso de decisões condenatórias.

Preceitua o artigo 4.º do ETAF (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril):

«1 — Estão excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tenham por objecto:

d) Actos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da acção penal.»

Como se decidiu no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 26 de Janeiro de 1993 (recurso n.º 31 019), cujos fundamentos, aliás, aqui se vão seguir de perto, «tudo está em saber qual a melhor interpretação a dar a este preceito».

Nos acórdãos desta Secção de 12 de Janeiro de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 373, p. 349, e de 7 de Maio de 1991 (recurso n.º 29 120), entendeu-se que o citado artigo 4.º do ETAF consagra uma distinção entre recursos e acções, os primeiros, visando o denominado contencioso administrativo próprio, ou seja, o contencioso de anulação e, as segundas, o chamado contencioso impróprio, onde se incluem as acções (cf. Prof. Marcello Caetano, *Manual*, vol. II, 9.ª ed., pp. 1389 e segs.). E, partindo deste princípio, concluiu-se que a norma em causa considerou excluídos do contencioso administrativo próprio tanto os actos praticados no exercício das funções

política e legislativa — alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 — como os praticados pelos tribunais não apenas em matéria administrativa como ainda sobre inquéritos, instrução criminal e no exercício da acção penal — alíneas *c*) e *d*).

Todavia, no tocante às acções respeitantes ao contencioso impróprio, apenas afastaria da jurisdição administrativa as originadas pelos danos decorrentes do exercício das funções política e legislativa, que não já das originadas na responsabilidade pelos danos resultantes de actos praticados pelos tribunais em matéria administrativa e sobre inquéritos, instrução criminal e exercício da acção penal.

Dentro desta lógica, e no que se refere às situações de prisão preventiva, como aquela a que se reportam os autos, os tribunais administrativos não poderiam conhecer do recurso interposto da decisão que ordenou ou manteve essa prisão, com vista a pôr-lhe termo, mas competir-lhes-ia conhecer do pedido de indemnização baseado em prisão ilegal ou injustificada por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto.

É esta, também, a tese sufragada pelo recorrente.

Não se concorda com a interpretação que assim se faz da referida norma.

Como se salientou no mencionado acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 26 de Janeiro de 1993, «para além da expressa e inequívoca estatuição do texto legal, outras razões resultantes da boa hermenêutica jurídica conduzem, sem dúvida, à solução contrária».

No circunscrito âmbito das acções sobre responsabilidade civil do Estado e dos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, o artigo 51.º, n.º 1, alínea *h*), do ETAF atribui aos tribunais administrativos de círculo a competência para o respectivo conhecimento; e na senda do acórdão desta Secção de 10 de Dezembro de 1985, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 298, p. 111, para cuja doutrina remetem os citados arestos, nesse conceito de actos de gestão pública, «se integram quer os actos praticados no exercício da actividade administrativa, quer os decorrentes do exercício da função judicial, cujo objectivo é a satisfação da necessidade colectiva da realização da justiça mediante a aplicação da lei aos casos concretos por sentença com força de caso julgado proferido por órgãos independentes e imparciais».

Não basta, porém, que se trate de «actos de gestão pública» para que se deva concluir que a apreciação e a resolução das acções de indemnização com eles relacionadas deve pertencer aos tribunais administrativos. Assim:

O n.º 3 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa estabelece que «compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais».

O artigo 3.º do ETAF determina, por sua vez, que incumbe aos tribunais administrativos e fiscais, além do mais, «dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais».

O problema não se reduz à dicotomia «actos de gestão pública-actos de gestão privada». A tónica decisiva é, antes, posta pela lei na necessidade complementar da existência de uma relação jurídica ad-

ministrativa devidamente prefigurada, ou seja, de «uma relação da vida social disciplinada pelo direito administrativo, de uma relação dirigida à satisfação do interesse público ou das necessidades colectivas» e que resulta da «actividade da Administração desenvolvida sob a égide do direito público» (cf. Prof. Freitas do Amaral, in *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 132 a 134). Relações essas que, com frequência, pressupõem a conferência de poderes de autoridade e supremacia à Administração, com a imposição dos inerentes sacrifícios ou restrições aos direitos e actividades dos particulares, tudo com vista à prossecução de um interesse público específico em que o órgão administrativo é activa e directamente interessado.

Já, por sua vez, na prática dos actos jurisdicionais, os tribunais actuam de modo desinteressado e imparcial, não prossequindo um interesse público próprio, antes exercitam o poder de prender ou punir (se se tratar do direito penal) de que é titular o Estado em contraposição com o direito à preservação da liberdade que assiste aos cidadãos.

Deste modo, no conceito de «Administração» — sem embargo do sentido amplo com que esta expressão é, por vezes, utilizada na linguagem vulgar, como abrangendo toda a actividade do Estado e dos seus órgãos — não cabe, em princípio, o poder judicial ou a função jurisdicional, desde logo porque a Administração tem como órgão superior o Governo, ao passo que o poder judicial é independente e soberano (cf. artigos 185.º e 205.º e 207.º da Constituição da República Portuguesa).

Enquanto os «órgãos da Administração agem como partes nas relações com os particulares e podem tomar a iniciativa das suas actuações, os órgãos do poder judicial não estão directamente interessados nos conflitos de interesse que vão dirimir e só actuam quando a sua intervenção é solicitada por qualquer dos interessados» (cf. citado acórdão de 26 de Janeiro de 1993).

Por bastante elucidativa, transcreve-se, de seguida, a passagem do douto voto de vencido inserta no sobredito acórdão desta Secção, de 7 de Maio de 1991, a respeito da interpretação a dar à alínea *h*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF:

«[...] residindo a fonte dos prejuízos cujo ressarcimento o recorrente pede na presente acção, com fundamento no artigo 225.º do Código de Processo Penal, num acto não incluído na 'actividade da Administração desenvolvida sob a égide do direito administrativo', terá de concluir-se que a mesma acção não cabe na referida alínea *h*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF.

E não se objecte que, falando-se no citado preceito, em responsabilidade civil do Estado, tal expressão deve englobar os órgãos jurisdicionais, pois, na verdade, nos quadros do direito administrativo o Estado é simplesmente 'a pessoa colectiva pública que, no seio da comunidade nacional, desempenha, sob a direcção do Governo, a actividade administrativa' — cf. Prof. Freitas do Amaral, in *ob. cit.*, p. 197 — a única em que normalmente surgem os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas, a que se refere o n.º 3 do artigo 214.º da Constituição e que nada tem a ver com a função exercida pelos titulares dos referidos órgãos, ainda que na previsão caibam os danos imputáveis à organização dos serviços, a qual depende, como se sabe, do sector administrativo estadual e quiçá os resultantes do deficiente funcionamento da máquina judicial (atrasos derivados da insuficiência de magistrados ou de funcionários, p. ex.).

E não é demais acrescentar ainda que, como ensina Freitas do Amaral (*ibidem*, p. 542), ‘a razão de ser dos tribunais administrativos não reside, hoje em dia, no privilégio de um foro privativo da Administração, mas na vantagem de uma especialização material dos órgãos jurisdicionais’. Ora, a indemnização dos danos sofridos por privação da liberdade só é devida quando a detenção ou prisão preventiva tenha sido manifestamente ilegal ou quando, não sendo ilegal, venha a revelar-se injustificada por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto de que dependia — n.ºs 1 e 2 do citado artigo 225.º do Código de Processo Penal. E não há dúvida de que, no âmbito destas matérias, são os tribunais judiciais os que se encontram tecnicamente melhor preparados para sobre eles decidirem.»

No seguimento da doutrina expendida no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1987, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 368, pp. 495 a 498, há que considerar excluída da jurisdição administrativa a apreciação da legalidade quer dos actos de privação da liberdade no âmbito do processo penal propriamente dito (detenção, prisão preventiva ou prisão resultante de decisão judicial condenatória) — os chamados actos de natureza jurisdicional material —, quer dos actos de detenção operados no âmbito do inquérito quer pelo Ministério Público quer pelos órgãos de polícia criminal — os chamados actos parajudiciais.

Como se observa em tal aresto, a circunstância de o n.º 1 do artigo 4.º do ETAF só a estes últimos fazer expressa referência, isso não significa que o mesmo não tenha que entender-se relativamente aos «actos ligados ao exercício (mais qualificado) da função jurisdicional propriamente dita, justificando-se, assim, o silêncio da lei sobre tal referência expressa, por ela se tornar desnecessária dada a superior natureza de tal função».

Como se referiu no acórdão desta Secção de 16 de Janeiro de 1993, cuja fundamentação, de resto, aqui se vem seguindo, como já se disse, de perto, «ao debruçarem-se sobre os eventuais pedidos indemnizatórios, por todos esses actos alegadamente ilegais, os órgãos jurisdicionais respectivos não poderão deixar de pronunciar-se sobre os respectivos pressupostos facticos e jurídicos que justamente constituem a ‘causa de pedir’ das respectivas acções sobre responsabilidade. Ora, visto já acima que, subjacente à atribuição de competência aos tribunais do contencioso administrativo, se encontram razões que se prendem com a sua particular vocação para conhecer das questões a que é aplicável o direito administrativo, não seria lógico nem razoável que lhe fosse atribuída competência para dirimir litígios respeitantes a questões da área específica de uma ordem diversa de tribunais».

Nesta conformidade, impõe-se concluir que o conceito de «actos de gestão pública», insito na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF, reporta-se unicamente à actividade administrativa *stricto sensu* do Estado, não incluindo, portanto, os actos que integram a função política, a função legislativa e a função jurisdicional.

Com efeito, a letra do artigo 4.º do mesmo Estatuto é, como vimos, perfeitamente clara ao excluir do âmbito da jurisdição administrativa tanto os recursos como as acções que tenham por objecto esses actos.

Em suma, pois, os tribunais competentes para o conhecimento do objecto da presente acção são os *tribunais comuns de jurisdição cível*, por força quer da delimitação negativa da citada alínea *d*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF quer da determinação genérica dos artigos 66.º

do Código de Processo Civil e 14.º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro (LOTJ).

Neste mesmo sentido, vejam-se, além dos arestos já citados, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 9 de Outubro de 1990 (recurso n.º 25 101) e de 1 de Junho de 1993 (recurso n.º 31 830) e o parecer da Procuradoria-Geral da República de 30 de Março de 1992, no processo n.º 12/92.

Tendo decidido dentro desta orientação, fez o despacho recorrido correcta interpretação e aplicação da lei.

Improcedem, assim, as conclusões da, aliás, douda alegação do recorrente.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando o despacho recorrido.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Vicente de Oliveira e Castro* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha*. — Fui presente, *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Acto não verticalmente definitivo. Recurso hierárquico necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos termos do n.º 2 do Despacho Normativo n.º 42/85, de 21 de Junho, do Chefe do Estado-Maior da Armada, compete ao director do Serviço de Pessoal da Armada decidir liminarmente dos pedidos de instauração de processos por lesão ou doença ocorrida em serviço e por motivo do seu desempenho.*
- 2 — *O director do Serviço de Pessoal não é entidade de topo da hierarquia e a lei não o inclui entre as autoridades subordinadas às quais taxativamente confere o poder de praticar actos administrativos verticalmente definitivos, pelo que a sua decisão não configura acto verticalmente definitivo.*
- 3 — *Da decisão do director do Serviço de Pessoal cabe recurso hierárquico necessário para o superintendente do Serviço de Pessoal da Armada, que dispõe de competência delegada do Chefe do Estado-Maior da Armada.*
- 4 — *A competência no exercício da qual o director do Serviço Pessoal decide é uma competência própria dessa entidade, na modalidade de competência separada, segundo é normal no sistema administrativo português.*
- 5 — *O recurso hierárquico necessário a interpor de tal decisão tem efeito devolutivo por força do qual o poder dispositivo, originalmente do subordinado, é atribuído ao superior hierárquico.*

- 6— *Tal recurso é do tipo de reexame, em que o seu objecto é não o acto administrativo do subordinado mas toda a questão submetida à sua análise.*
- 7— *O superior, cujos poderes de cognição não estão limitados pela decisão do subalterno, em contrário do que sucede no recurso de revisão, tem o poder de se pronunciar sobre todos os vícios do acto, ainda que não arguidos.*
- 8— *Porque assim é, objecto possível do recurso contencioso são, nesse caso, todos os eventuais vícios do acto e não apenas os invocados na via hierárquica.*
- 9— *O acto do director do Serviço de Pessoal, não sendo verticalmente definitivo, não assume a natureza de acto lesivo, nos termos impostos pelo n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa.*
- 10— *O recurso contencioso dirigido contra esse acto é ilegalmente interposto e deve, por isso, ser rejeitado.*

Recurso n.º 31 919, em que são recorrente o director do Serviço de Pessoal da Armada e recorrido José Ribeiro de Almeida. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O Sr. Director do Serviço de Pessoal da Armada recorre da sentença de Tribunal administrativo do Círculo de Lisboa que, com fundamento em incompetência e vício de forma, anulou o despacho de 27 de Novembro de 1985 da mesma entidade.

Alega e conclui que:

1.º Ao proferir o despacho recorrido, o contra-almirante director do Serviço de Pessoal exerceu as atribuições e competências que lhe são cometidas pelo Despacho n.º 42/85, de 21 de Junho;

2.º No entanto, tal decisão não é definitiva, nem horizontal nem verticalmente;

3.º O despacho recorrido não é horizontalmente definitivo, porque não constitui a resolução final do processo gracioso;

4.º Do mesmo modo não é verticalmente definitivo, porque não foi praticado por órgão colocado na hierarquia da administração da Marinha em posição tal que constitua a última palavra da sua administração activa, sendo tal posição ocupada pelo Chefe do Estado-Maior da Armada;

5.º Com efeito das decisões do director do Serviço do Pessoal (DSP) cabe recurso hierárquico para o superintendente do Serviço de Pessoal e, desta entidade, para o Chefe do Estado-Maior da Armada;

6.º No presente caso, por efeito da delegação de poderes no superintendente do Serviço de Pessoal da Armada (SSPA), a decisão definitiva seria obtida logo através do recurso hierárquico para o SSPA;

7.º Se o acto recorrido não é definitivo, é insusceptível de recurso contencioso, que assim deve ser rejeitado, por força do disposto no artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, plenamente em vigor no momento da prática respectiva;

8.º De qualquer modo, a decisão do contra-almirante DSP contém fundamentação bastante e que permite ao visado conhecer os motivos da decisão;

9.º Não enferma, assim, de vício de forma por insuficiência de fundamentação.

O interessado José Ribeiro de Almeida alegou, por seu turno, e formulou as conclusões seguintes:

a) O Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) proferiu e mandou publicar um despacho — n.º 42/85, de 21 de Junho — no qual atribui competência ao DSP para mandar instaurar os processos de averiguações por doença ou acidentes em serviço dos militares da Armada;

b) O CEMA tinha e tem competência legal para proferir tal despacho e quis que fosse o DSP a decidir sobre tais requerimentos;

c) O DSP, no uso da competência atribuída, indeferiu o requerimento apresentado pelo recorrente;

d) Ao fazê-lo praticou um acto de autoridade da Administração, definitivo e executório, pois constituiu uma resolução final sobre o assunto;

e) Não há lugar a recurso hierárquico, por implicar uma desautorização do DSP se tal fosse permitido;

f) É violária o espírito e a letra do Despacho n.º 42/85, que, em lugar algum, refere a possibilidade de os interessados recorrerem para o SSPA ou para o CEMA dos despachos proferidos pelo DSP, no uso das competências próprias;

g) As competências do CEMA, do SSPA e do DSP estão perfeitamente definidas no Despacho n.º 42/85;

h) O despacho recorrido enferma do vício de forma, por falta de fundamentação;

i) O recorrente ficou suficientemente informado sobre o inêxito do seu requerimento;

j) Não foram explicitadas as razões pelas quais o DSP entendeu que os elementos apresentados pelo recorrente no seu requerimento não permitem estabelecer uma relação causa-efeito entre os factos constantes do requerimento e as doenças de que sofre;

l) Não foram apresentados factos que contradigam os indicados pelo recorrente;

m) No despacho recorrido não foram indicadas normas jurídicas ou as razões de direito que sirvam de suporte ao indeferimento;

n) Foram violadas as disposições dos n.ºs 2, 3 e 8 da alínea e) do Despacho do CEMA n.º 42/85.

o) Foi violado o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e o artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

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

«Pelos fundamentos da douta sentença recorrida, na linha, aliás, do parecer do Ministério Público de fls. 46 e 47, somos de parecer que o recurso não merece provimento.

Não parece oferecer dúvidas que o DSP da Armada tinha, nos termos do Despacho n.º 42/85, de 21 de Junho, competência própria e exclusiva para deferir ou indeferir o requerimento apresentado pelo recorrente, não estando previsto naquele despacho, que regulamenta o procedimento em análise, qualquer reclamação ou recurso hierárquico daquele despacho liminar, como também reconhece a entidade ora recorrida.

Atendendo à habitual minuciosidade regulamentar dos procedimentos nas Forças Armadas, em que todos os recursos e reclamações

estão expressamente previstos, forçoso é reconhecer que, no caso, o despacho recorrido era definitivo e foi executado, pelo que era também recorrível.

Concorda-se assim e no mais com o decidido no tribunal *a quo*, pelo que é de manter, em nosso parecer, a decisão recorrida.»

Collidos os vistos legais, cumpre decidir:

a) O ora recorrente é cabo da Armada, a prestar serviço na Força de Fuzileiros do Continente — Alfeite;

b) Por requerimento de fl. 6 do apenso, entrado em 17 de Outubro de 1985, dirigido ao contra-almirante DSP da Armada, depois de historiar a sua situação, solicitou que «tendo verificado que não lhe foi levantado qualquer auto de averiguações, vem, ao abrigo do Despacho CEMA n.º 42/85, de 7 de Junho de 1985, pedir que o mesmo lhe seja levantado para que as doenças que sofre, psicológicas e auditivas, lhe sejam consideradas adquiridas em companhia»;

c) Em 27 de Novembro de 1985 essa entidade exarou no requerimento o despacho: «Indefiro por não haver qualquer elemento ou registo que permita estabelecer uma relação de causalidade entre o serviço desempenhado e as queixas que refere.»

O Despacho do almirante CEMA n.º 42/85, de 21 de Junho, dispõe, nas «Normas para organização e tramitação dos processos por morte, desaparecimento, lesão ou doença por motivo de serviço», que:

«1 — Sempre que algum elemento militar, militarizado ou civil da Marinha falecer, desaparecer em circunstâncias que levem a presumir a sua morte, sofrer lesão ou contrair doença:

a) No exercício das suas funções e por motivo do seu desempenho;

b) Em serviço de campanha ou em circunstâncias directamente relacionadas com o serviço de campanha;

c) [...];

d) [...];

e) [...].

O organismo onde a vítima prestava serviço à data da ocorrência deverá instaurar o respectivo processo de averiguações [...]

2 — Não tendo sido instaurado processo à data da ocorrência, poderá o lesado ou os seus herdeiros requerer ao director do Serviço do Pessoal que seja instaurado o adequado processo de averiguações.

[...]

13 — Os processos devidamente autuados e completados com relatório e conclusões do instrutor e parecer da entidade que o nomeou serão enviadas em duplicado à DSJ.

O chefe da 1.ª Repartição da DSJ emitirá parecer jurídico e submeterá os processos a despacho superior no prazo máximo de 10 dias úteis.

[...]

15 — Os processos por lesão ou doença ocorridos em serviço e por motivo do seu desempenho serão submetidos a despacho do SSPA, por delegação do CEMA.»

A norma do n.º 2 acima transcrita atribui assim competência ao DSP para proferir decisão liminar sobre os pedidos de instauração de processos por lesão ou doença ocorrida em serviço e por motivo do seu desempenho. Só este entendimento justifica que a pretensão lhe seja dirigida.

Decisão sua que, no exercício dessa competência, indefira o pedido do interessado põe termo ao processo e por isso constitui um acto horizontalmente definitivo.

O DSP não é, porém, entidade de topo da hierarquia, pelo que a sua decisão não constitui a última palavra da Administração e não configura um acto verticalmente definitivo, segundo o princípio entre nós vigente de que a lei enumera por forma taxativa as autoridades subordinadas cujos actos são verticalmente definitivos.

Neste caso, a lei assim não determina e uma outra razão corrobora o entendimento referido. É que, nos termos do n.º 15 transcrito, a decisão final de tais processos caberia à entidade de topo da hierarquia, o CEMA, só assim não sucedendo por a sua competência nesta matéria estar delegada no SSPA.

Para este cabe, pois, da decisão não verticalmente definitiva do DSP recurso hierárquico necessário.

É um caso mais em que, em harmonia com a regra geral vigente no nosso sistema administrativo, a competência do subordinado, embora própria, não é reservada, sem lugar, portanto a recurso hierárquico necessário mas apenas facultativo, nem exclusiva, por tal não resultar da lei. Nesse caso, o acto seria verticalmente definitivo e dele não caberia sequer recurso hierárquico facultativo, por a competência exclusiva implicar como que uma ruptura na hierarquia.

No caso vertente, a situação é de competência separada, em que o acto do DSP não é verticalmente definitivo e, como tal, está sujeito a recurso hierárquico necessário a interpor para o SSPA.

Na decisão do recurso hierárquico, o SSPA não se limita à censura do acto do subordinado, antes os seus poderes de cognição abrangem todo o conjunto de questões decorrentes da pretensão deduzida.

O recurso é aqui de reexame, caso em que o superior reanalisa ou tem o poder de reanalisar toda a situação inerente ao pedido do administrado e não apenas a decisão proferida pelo subordinado, como sucederia se o recurso fosse de revisão.

Segundo Freitas do Amaral, *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico*, vol. I, p. 260, «se outra coisa não estiver ou não dever considerar-se estabelecida, o recurso hierárquico será normalmente um recurso de revisão».

Uma das hipóteses em que a lei prevê o recurso de reexame é a do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

De acordo com o n.º 6 desse artigo, a interposição do recurso hierárquico suspende a execução da decisão condenatória e devolve ao membro do Governo a competência para decidir definitivamente, podendo este mandar proceder a novas diligências, manter, diminuir ou anular a pena.

O efeito devolutivo implica que a interposição do recurso resulta na atribuição ao superior da competência dispositiva que, como competência própria, cabia ao subordinado. Daí que a questão em debate esteja sujeita a reapreciação no seu todo.

Mas a norma do artigo 75.º, n.º 6, do Estatuto Disciplinar é uma regra especial, o que poderia conduzir à suposição de que em todos os outros casos o recurso hierárquico, ainda o necessário, seria um recurso de revisão.

Não é, no entanto, assim.

Como se acentuou já, a regra no sistema administrativo é a de que a competência do subalterno para a prática de determinado acto é uma competência separada, forma de competência própria em que o acto dessa entidade não é verticalmente definitivo, mas em que o poder dispositivo originariamente só a ele pertence. É a interposição

do recurso que atribui ao superior a competência dispositiva que inicialmente não possuía.

Por força do efeito devolutivo, o poder dispositivo, originariamente do subordinado, é atribuído ao superior hierárquico. Daí advém que o âmbito dos poderes de cognição deste têm a mesma abrangência dos do subalterno, o que implica que toda a questão a este submetida seja susceptível de reanálise por aquele.

Assim, sendo o caso de competência separada, que é o normal no sistema português, o efeito devolutivo conduz a que, na hipótese em análise, seja o recurso também de reexame.

É de excluir a aplicação analógica do n.º 6 do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar, mas o facto de a competência separada ser a situação normal entre nós, com o inerente efeito devolutivo do recurso, leva a que de reexame seja normalmente também o recurso hierárquico necessário.

Isso mesmo decorre hoje do preceituado no artigo 170.º do Código do Procedimento Administrativo, nos termos do qual o recurso hierárquico necessário suspende a eficácia do acto recorrido (mas) e órgão competente para apreciar o recurso pode revogar a decisão ou tomá-la quando o autor do acto o não tenha feito (n.º 2).

O poder por este n.º 2 atribuído ao superior hierárquico de tomar uma decisão nos casos em que o autor do acto a não tenha proferido ou eventualmente se haja limitado a uma decisão de forma envolve necessariamente o poder de conhecimento de toda a decisão suscitada pelo pedido do interessado, por só assim ser viável uma questão de fundo quando decisão alguma desse tipo haja sido tomada pelo subordinado.

Isto é, o recurso hierárquico necessário tem como regra o efeito devolutivo e configura, por isso, um recurso de reexame.

E não é indiferente a qualificação do recurso como de revisão ou de reexame.

É que no recurso da primeira espécie, objecto do conhecimento do superior hierárquico é a própria decisão do subalterno, nos limites da qual se confinam os seus poderes de cognição. Por sua vez, o recurso contencioso está limitado no seu objecto aos vícios arguidos no recurso hierárquico e conhecidos pelo superior.

Já o recurso de reexame tem por objecto a própria questão suscitada perante o subordinado e por isso o superior hierárquico tem o poder de conhecimento de todos os possíveis vícios do acto administrativo, ainda que não arguidos.

Neste caso, quando nega provimento ao recurso, o superior não se limita a concordar com o acto do subalterno, antes o absorve no seu próprio, que passa a constituir o único título jurídico dos efeitos produzidos pela Administração na situação concreta.

E porque a decisão do subordinado se integra na de indeferimento do superior, que assume a natureza de homologação, os vícios que afectam a primeira passam a ser vícios desta última, todos eles podendo constituir objecto do recurso contencioso, ainda mesmo os não suscitados na via hierárquica.

Cf., sobre os problemas abordados, Freitas do Amaral, *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico*.

Do que vem sendo exposto decorre que o DSP agiu no exercício de competência própria, na modalidade de competência separada. Logo, o acto por ele praticado não é verticalmente definitivo, estando

sujeito a recurso hierárquico necessário do tipo de reexame — com efeito devolutivo — para o SSPA.

O recurso contencioso foi, pois, ilegalmente interposto, por o acto impugnado não assumir carácter lesivo nos termos impostos pelo n.º 4 do artigo 268.º da Constituição e devia ter sido rejeitado, por imperativo do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

Pelo exposto, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogam a sentença sob censura e rejeitam o recurso contencioso.

Custas pelo ora recorrido, com a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, de 6000\$ e 3000\$ na 1.ª instância e 8000\$ e 4000\$ neste Tribunal.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão da instância.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O tribunal pode ordenar a suspensão da instância quando entender que ocorre motivo justificado.*
- 2 — *A existência de recurso contencioso no Supremo Tribunal Administrativo de acto de indeferimento tácito produzido em recurso hierárquico de um acto administrativo, justifica a suspensão da instância em recurso jurisdicional interposto da decisão do tribunal administrativo de círculo que rejeitara o recurso contencioso daquele mesmo acto administrativo, por falta de definitividade vertical.*
- 3 — *Essa suspensão nenhum prejuízo acarreta para as partes e afasta hipotéticas divergências de julgados, incluindo a própria questão prévia da recorribilidade do acto, objecto do recurso jurisdicional.*
- 4 — *É que à decisão que for tomada naquele recurso contencioso deverá reconhecer-se a mesma autoridade, tanto às questões de mérito que decida como às questões preliminares que sejam antecedente lógico indispensável àquela emissão.*

Recurso n.º 31 988, em que são recorrente Maria Isabel Baptista Lopes e recorrida a directora-geral da Administração Escolar, do Ministério da Educação. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

a) Maria Isabel Baptista Lopes, com os demais sinais de identificação no processo, interpôs recurso contencioso de anulação do

despacho de 31 de Outubro de 1991, da directora-geral da Administração Escolar, que a exonerou do lugar do quadro de nomeação provisória, ao abrigo do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 287/88, de 19 de Agosto, por não ter tido aproveitamento por mais de uma vez no 1.º ano de formação para profissionalização.

Fundamentou o seu recurso nas razões de facto e de direito constantes da petição de fls. 1 e 2, mantidas e desenvolvidas nas alegações que veio a produzir, onde se formularam as conclusões de fls. 14 v.º e 15.

b) A douta sentença de fls. 27 e seguintes do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa rejeitou o recurso por ter entendido que o acto administrativo impugnado não era recorrível, nos termos do artigo 25.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. E isto porque, embora tenha sido praticado no uso de competência própria, tal competência não era exclusiva da autoridade recorrida.

Ora, não estando esta colocada no topo da hierarquia, impunha-se à recorrente «apelar para a entidade que nesse lugar está posicionada, para obter a palavra definitiva da Administração e ver aberta a porta do recurso contencioso».

«Não o tendo feito, inexistente acto definitivo», faltando-lhe «a definitividade vertical».

c) É desta decisão que vem agora interposto o presente recurso jurisdicional, em cujas alegações a interessada recorrente formula as seguintes conclusões:

«A recorrente interpôs recurso do acto da directora-geral da Administração Escolar que a exonerou por haver reprovado duas vezes na profissionalização;

O despacho recorrido insere-se no âmbito de competência própria e definitiva da autoridade recorrida no âmbito da autonomia administrativa concedida à Direcção-Geral da Administração Escolar — artigos 1.º, n.ºs 1 e 2, e 4.º, n.º 1, alínea j), do Decreto-Lei n.º 369/89.

A decisão recorrida que negou provimento ao recurso por entender que o acto recorrido não era definitivo violou assim os artigos 1.º, n.ºs 1 e 2, e 4.º, n.º 1, alínea j), do Decreto-Lei n.º 369/89.»

d) O Ex.º Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, no douto parecer de fls. 53 e 54, entende que o recurso não merece provimento, atentos os fundamentos da decisão recorrida, com que concorda e desenvolve.

Tudo visto.

Do documento junto a fls. 46 e 47, verifica-se que do despacho recorrido foram interpostos dois recursos: um contencioso, para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, e outro hierárquico, para o Sr. Ministro da Educação.

Do primeiro subiu a este Supremo Tribunal Administrativo o presente recurso jurisdicional que tem por objecto a questão prévia da recorribilidade ou irrecorribilidade contenciosa do acto impugnado.

Do acto tácito de indeferimento do segundo foi interposto, também para este Supremo Tribunal, o recurso contencioso distribuído ao Ex.º Conselheiro Relator Correia de Lima, que tem por objecto o conhecimento da legalidade dessa mesma decisão (recurso 31 310).

Ora,

Nos termos do n.º 1 do artigo 279.º do Código do Processo Civil, o Tribunal pode suspender a instância quando entenda que ocorre motivo justificado para tanto.

Torna-se evidente que se este Tribunal se vier a pronunciar sobre o mérito da decisão impugnada no segundo dos recursos (contencioso), tornará inútil o conhecimento da questão discutida neste processo.

Acresce que a suspensão da instância, nas condições apontadas, nenhum prejuízo acarreta para as partes, mas, com tal medida, afastam-se hipotéticas divergências de julgados sobre idênticas questões de direito, incluindo a própria questão prévia da recorribilidade ou irrecorribilidade do despacho impugnado. Com efeito, à decisão que vier a ser tomada naquele recurso deverá reconhecer-se a mesma autoridade, tanto às questões de mérito que decida, como às questões preliminares que sejam antecedente lógico indispensável àquela emissão.

Tudo a justificar, nos termos da disposição processual invocada, a suspensão da instância, até ser proferida decisão naquele outro recurso contencioso. Em tanto se acorda.

Sem custas.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Notificação postal. Presunção de notificação. Arguição de nulidade. Justo impedimento. Deserção da instância.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A notificação por registo postal presume-se feita no 3.º dia útil posterior àquele em que tal registo foi feito — n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro.*
- 2 — *Se na carta não vai fotocópia do despacho notificando, a que se alude no ofício e constando deste o número do processo, o tribunal, a espécie do recurso e a menção «fica notificado para os efeitos do despacho cuja fotocópia se junta», incumbe ao respectivo advogado arguir a correspondente nulidade, no prazo de cinco dias, contado daquele que se refere no n.º 1.*
- 3 — *A aglomeração do serviço ou as deficiências de organização ou de pessoal do escritório do advogado não consubstancia o justo impedimento — cf. artigo 146.º do Código de Processo Civil — à arguição da nulidade referida no n.º 2.*
- 4 — *Não tendo o recorrente junto as alegações de recurso — 20 dias úteis — nem arguido a nulidade da sua notificação, no prazo legal, nem existindo justo impedimento, o despacho que julga deserta a instância de recurso não merece censura.*

Recurso n.º 32 008, em que são recorrente PROTURIS — Empreendimento Turísticos, S. A., e recorrida a Câmara Municipal de Óbidos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. António Samagão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

PROTURIS — Empreendimentos Turísticos, S. A., representada pelos seus ilustres advogados Dr. Alarcão Júdice e Dr. Nuno Libano Monteiro, inconformada com o despacho de 26 de Setembro de 1992 do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra (TAAC), que julgou deserto o recurso por falta de alegações, do mesmo agravou para este Supremo Tribunal Administrativo, tendo ainda agravado de um outro despacho do mesmo juiz, de 18 de Dezembro seguinte, que lhe indeferiu requerimento em que arguia a nulidade da notificação do despacho através do qual lhe admitira aquele recurso da sentença que concluíra pela legalidade das duas deliberações da Câmara Municipal de Óbidos.

Alegou, tendo concluído no agravo do despacho de 18 de Dezembro — relativo à nulidade da notificação — pela forma que, em síntese, se passa a transcrever:

«1 — O ofício para notificação do despacho que admitira o recurso da sentença do TACC para este Supremo Tribunal Administrativo foi recebido no escritório do seu mandatário sem que se encontrasse acompanhado por cópia daquela despacho.

2 — Um conjunto lamentável de circunstâncias, aliado à própria irregularidade da notificação, impossibilitaram o mandatário da ora recorrente de se aperceber da possibilidade de se tratar do despacho de admissão do recurso que havia sido interposto, bem como de requerer a repetição da notificação, a fim de ser sanada a nulidade cometida.

3 — Logo que teve conhecimento daquela nulidade, por meio do despacho que julgou deserto o recurso por falta de alegações, dele interpôs o presente recurso, requerendo, paralelamente, a fixação de novo prazo, mediante a declaração de nulidade ocorrida a sua sanção.

4 — Foi oferecida prova documental e testemunhal do que se alegou no dito requerimento, a qual foi produzida com observância do contraditório.

5 — Toda a prova produzida o foi no sentido da sustentação das alegações da ora recorrente, não tendo sido apresentada qualquer prova em sentido contrário pelo tribunal ou pela parte contrária.

6 — O duto despacho recorrido, porém, decidiu em sentido oposto a toda a prova produzida, não fundamentando nem justificando tal atitude por qualquer forma, pelo que violou o disposto no artigo 659.º, n.ºs 2 e 3, do Código de Processo Civil.

7 — O desconhecimento do conteúdo (pretendido) da notificação *sub judice* ficou-se a dever ao facto de a secretaria do Tribunal não ter anexado cópia do despacho notificando ao ofício de notificação.

8 — A não solicitação de repetição da notificação nula ficou-se a dever a facto de terceiros, que não à ora recorrente ou ao seu mandatário legalmente constituído.

9 — O cumprimento das formalidades previstas no artigo 254.º do Código de Processo Civil e no Decreto-Lei n.º 121/76 apenas é suficiente para a produção de efeitos pela notificação, quando esta não esteja desprovida do seu conteúdo.

10 — Neste caso, a aparente regularidade formal cede perante a nulidade da notificação, resultante da falta de observância de prescrição legal.

11 — A notificação do despacho em causa sem a junção da respectiva cópia legível constitui infracção ao disposto no artigo 259.º do Código de Processo Civil.

12 — A omissão desta formalidade constitui nulidade nos termos do artigo 201.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, visto influir na decisão da causa, tendo a mesma sido arguida no prazo legal de cinco dias — artigo 153.º do citado diploma.»

No agravo do despacho que julgou deserto o recurso por falta de alegações concluiu assim:

«A) O duto despacho de fl. 367 v.º dos autos de recurso contencioso de anulação veio considerar deserto o recurso interposto da douta sentença aí também proferida, por falta de apresentação de alegações;

B) O despacho de aceitação do recurso que se interpusera da douta sentença, a partir do qual se deveria contar o prazo para alegações, foi enviado para notificação às partes em 17 de Junho de 1992;

C) O ofício para notificação, enviado pela secretaria do tribunal, foi recebido no escritório do mandatário sem que se encontrasse acompanhado por cópia daquele despacho, como ficou provado nos autos pertinentes;

D) Um conjunto lamentável de circunstâncias, aliado à própria irregularidade da notificação, impossibilitaram o mandatário da ora recorrente de se aperceber da possibilidade de se tratar do despacho de aceitação do recurso que havia sido interposto, bem como de requerer a repetição da notificação, a fim de ser sanada a nulidade cometida;

E) A notificação daquele despacho judicial, sem a junção da respectiva cópia legível, constitui infracção ao disposto no artigo 259.º do Código de Processo Civil;

F) Esta infracção, ao determinar o desconhecimento da aceitação do recurso e do curso do prazo para alegações, impossibilita o exame e decisão da causa, provocando a sua extinção por deserção;

G) Pelo que, nos termos do artigo 210.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, a infracção cometida determinou a nulidade da notificação;

H) Com a consequente anulação dos actos subsequentes (curso do prazo para alegações e despacho que considerou deserto o recurso), nos termos do n.º 2 daquela mesma disposição legal;

I) A arguição da referida nulidade foi feita em tempo, dentro do prazo de cinco dias estabelecido no artigo 153.º do Código de Processo Civil;

J) Contados da data em que o mandatário da recorrente dela tomou, e podia ter tomada, conhecimento».

1 — A Câmara Municipal de Óbidos, representada em juízo pela sua ilustre advogada Dr.ª Isabel Mendes, contra-alegou, tendo concluído nos termos que se passam a transcrever:

«1.º Está provado que o ilustre mandatário da recorrente recebeu no dia 21 ou 22 de Junho de 1992 o ofício de notificação, vindo do TACC, datado de 17 de Junho de 1992, referente ao processo n.º 74/90, e que dizia: Fica V. Ex.ª notificado nos termos e para os efeitos abaixo assinados sob o n.º 15;

2.º O n.º 15 do ofício de notificação dizia: Do despacho cuja fotocópia se junta;

3.º Mesmo que se admitisse (como se diz no douto despacho recorrido) que o ofício não ia acompanhado de fotocópia do despacho que nele se mencionava (e duvida-se que não fosse), não esperando a requerente qualquer outro despacho relativo a este processo, que não fosse o de admissão do recurso que interpusera, cumpria-lhe de imediato informar o tribunal e solicitar a fotocópia;

4.º Se o ilustre mandatário da recorrente nunca mais se lembrou como consta do depoimento do TAACL — não pode ser agora o tribunal a suprir essa falta;

5.º De resto, o artigo 254.º do Código de Processo Civil e o disposto no Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro, são expressos em considerar a notificação feita e a produzir os seus efeitos a partir do dia em que no escritório foi assinado o aviso de recepção;

6.º E o prazo para alegar é peremptório e improrrogável.

Assim, na falta de alegações da recorrente, o M.ºm Juiz *a quo* tinha que julgar — como julgou — o recurso deserto.»

1.1 — O M.ºm Juiz do tribunal *a quo* sustentou os agravos, salientando que a recorrente apenas terá tentado fazer subir um recurso de sentença que, claramente, deixara deserto (dado que não apresentou atempadamente a respectiva alegação).

1.2 — A Ex.ª Procuradora-Geral-Adjunta emitiu douto parecer no sentido do improvemento dos agravos, porquanto a recorrente parte de um pressuposto errado. É que ao ser notificada de um despacho cujo conteúdo não constava dessa notificação deveria a recorrente, no prazo legal de cinco dias, arguir essa nulidade. Como o não o fez, tudo se passa como se tivesse sido regularmente notificada. Logo, não tendo apresentado as alegações no prazo de 20 dias a contar dessa notificação da admissão do recurso, impunha-se a deserção do recurso.

2 — Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Mostram os autos e deu a decisão recorrida como provado, o que não é questionado, que a recorrente PROTURIS — Empreendimentos Turísticos, S. A., impugnou contenciosamente, no TACC, através do recurso n.º 74/90, duas deliberações da Câmara Municipal de Óbidos sobre a caducidade e apreensão de alvarás em virtude de aquela estar a vender vários lotes de terreno na margem esquerda da lagoa de Óbidos sem antes ter feito as respectivas obras de urbanização, tais como captação de água, drenagem dos esgotos domésticos, nem sequer iniciado a ETAR, nem obtido aprovação pela EDP para a energia eléctrica.

Por sentença de 5 de Junho de 1992, a impugnação de tais deliberações foi julgada improcedente.

Notificada às partes a referida sentença, logo a recorrente, por requerimento que apresentou em 12 de Junho de 1992, interpôs da mesma recurso para este Supremo Tribunal Administrativo, o qual foi admitido por despacho do M.ºm Juiz do TAAC, de 16 do mesmo mês.

No dia seguinte, ou seja, no dia 17 de Junho de 1992, a secretaria do TACC expediu para as partes, sob registo postal, ofícios para notificação do despacho de admissão do recurso, ofícios esses que tinham a seguinte referência: «Processo n.º 74/90 — rec. cont. anulação»; e no qual se dizia que «fica notificado para os efeitos do despacho cuja fotocópia se junta».

O ofício endereçado à recorrente, porque registado, presume-se recebido no 3.º dia útil posterior àquele em que o registo foi fei-

to — n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro —, ou seja, no dia 22 de Junho de 1992, visto 20 ter sido sábado. De resto, é a própria recorrente a declarar que o recebeu no escritório do seu mandatário cerca do dia 20 do referido mês de Junho.

Refere a mesma que o ofício em causa não vinha acompanhado da cópia do respectivo despacho de admissão do recurso, contra o que naquele se referia.

Tal facto, na versão da recorrente, foi imediatamente notado pelo seu funcionário, Sr. Júlio Vicente Nunes, bem como pelo advogado encarregado internamente do processo, Dr. José Filipe Abecasis (embora sem mandato daquela).

Mas, e ainda segundo a recorrente, o «breve lapso de tempo que, louvavelmente, havia decorrido desde a apresentação do requerimento de interposição do recurso», a «premência de muitos outros assuntos que, naquela altura, traziam ocupado o referido advogado» (Dr. Abecasis), os «desenvolvimentos que, à data, se verificavam no processo n.º 85/91, em curso no mesmo tribunal entre a ora recorrente a Câmara Municipal de Óbidos», a «própria falta de cópia do despacho notificando», tudo «contribuiu para não chamar a atenção para a importância daquele ofício para notificação, ou para o facto de a mesma se poder referir à aceitação do recurso interposto».

Por tais factos, ainda no dizer da recorrente, «o pedido de esclarecimento acerca da irregularidade da notificação efectuada, bem como da sua repetição, por forma a ser conhecido o despacho a que se referia, acabou por ficar relegado para momento posterior, após ser possível uma apreciação mais cuidada do assunto a que se poderia referir e serem concluídos os demais trabalhos pendentes e urgentes».

Daí, ter ficado o referido ofício junto do *dossier* do processo n.º 85/91, a «aguardar momento mais oportuno e maior disponibilidade de tempo para se averiguar do que se havia passado», «acabando por nele ser integrado por funcionária do escritório menos experiente».

Só cerca de três meses mais tarde, aquando da notificação do despacho de 26 de Setembro de 1992, que julgou deserto o recurso por falta de alegações da recorrente, é que esta se apercebeu, como continua a afirmar, de que o ofício sem cópia do despacho se referia ao processo em que interpusera recurso.

3 — Dando por verídica a versão da recorrente, o que torna irrelevante a não junção aos presentes autos da prova produzida no TACC, sobre a questão, uma vez que estes agravos subiram em separado, nem mesmo assim lhe assiste razão alguma.

Com efeito, recebido que foi no escritório do advogado da recorrente o ofício do TACC, sob registo postal, no dia 22 de Junho de 1992, com a referência no número do processo em que, oito dias antes, tinha interposto recurso da sentença, e onde se mencionava «recurso cont. anulação» e ainda «fica notificado para os efeitos do despacho cuja fotocópia se junta», se, efectivamente, dentro da carta registada não ia a fotocópia do despacho notificando, incumbia-lhe, dentro de cinco dias, arguir a nulidade de tal notificação, face ao disposto nos artigos 203.º e 205.º, n.º 1, com referência ao artigo 153.º, todos do Código de Processo Civil, ou expor a situação ao tribunal e requerer o envio da fotocópia do despacho em causa.

Ora, nada disto fez a recorrente.

Por outro lado, e como salienta a Ex.ª Procuradora-Geral-Adjunta no seu douto parecer, a aglomeração do serviço ou as deficiências

de organização ou de pessoal dos escritórios dos advogados não podem ser consideradas pelos tribunais para obviar ao cumprimento dos prazos processuais peremptórios com a respectiva consequência. Dito por outras palavras: tais circunstâncias não consubstanciam o justo impedimento que o artigo 146.º do Código de Processo Civil define como sendo «o evento normalmente imprevisível, estranho à vontade da parte, que a impossibilite de praticar o acto, por si ou por mandatário», o que manifestamente não é o caso.

Assim tem decidido este Supremo Tribunal Administrativo. Veja-se, a título de exemplo, os acórdãos de 13 e 6 de Fevereiro de 1990, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 26 298 e 23 717, publicados, só os respectivos sumários, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 384, pp. 507 e 507 v.º, dizendo-se no primeiro que «não pode considerar-se, por isso, justo impedimento a circunstância da empregada do advogado, depois de receber, em férias, no escritório, uma carta registada e assinando o respectivo aviso de recepção, contendo a notificação para produzir alegações finais, coloque tal carta, por falta de cuidado e atenção devida, numa pasta respeitante a um outro processo, chegando tardiamente às mãos do mandatário», acrescentando-se que «tal evento, embora normalmente imprevisível, não é estranho à vontade da parte, por resultar de culpa da empregada do advogado que nela confiou a recepção da correspondência remetida pelo tribunal, assumindo, assim, o risco emergente da negligência daquela na sua não entrega tempestiva», e no segundo «não se verifica o justo impedimento se o mandatário judicial, notificado para alegar, [...] não o fez no prazo legal, por ter deixado a notificação e a agenda no escritório, que durante esse período de tempo foi objecto de obras de profunda remodelação, só concluídas no mês seguinte, e que, devido à situação caótica em que este esteve, não lhe foi possível encontrá-las a tempo de elaborar as respectivas alegações».

Contrariamente ao alegado pela recorrente, a decisão recorrida encontra-se devidamente fundamentada, pois nela se refere, além do mais, que «ainda que se admitisse que o ofício não ia acompanhado da fotocópia do despacho que nele se mencionava (e duvida-se que não fosse), não esperando a requerente qualquer outro despacho relativo a este processo que não fosse o de admissão do recurso que interpusera, competia-lhe, de imediato, informar o tribunal e solicitar a fotocópia em falta, repetindo-se, então, a notificação».

Não foi, porém, assim, mas apenas por desorganização dos serviços do ilustre mandatário da requerente, que se limitaram a arquivar o ofício de notificação, mas em pasta diversa da relativa a este processo, para de tal se darem conta só quando tinham decorrido já mais de três meses».

Não foi, assim, violado o disposto no artigo 659.º, n.ºs 2 e 3, do Código de Processo Civil.

Consequentemente, presumindo-se legalmente notificada a recorrente no dia 22 de Junho de 1992 — cf. o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro — e não tendo a mesma arguido a sua nulidade no prazo legal, nem se verificando justo impedimento a tal arguição, também não foi violado o disposto nos artigos 254.º e 259.º, ambos do Código de Processo Civil.

Agravo do despacho que julgou deserto o recurso.

Daf que, não tendo a recorrente junto ao processo as alegações de recurso no prazo de 20 dias úteis, nos termos dos artigos 106.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, 67.º, § único, do

Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, 292.º, n.ºs 1 e 3, e 690.º, n.º 2, ambos do Código de Processo Civil, contado daquele em que ocorreu a presunção da notificação para tal feito — 22 de Junho de 1992 —, o despacho recorrido, que por tal razão julgou deserto o recurso, não merece qualquer censura.

Pelos fundamentos expostos, e não se verificando a violação das normas invocadas pela recorrente, acordam em confirmar as decisões recorridas e em negar provimento aos agravos.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 40 000\$ e 20 000\$.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual. Estado. Dano causado no exercício de funções. Réplica. Facto novo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Os artigos 22.º da Constituição da República Portuguesa e 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051 exigem que o facto ilícito danoso se conexe com o exercício das funções do órgão ou agente que o pratica, de uma forma directa, interna ou causal.*
- 2 — *Não preenche este requisito o facto de um militar, que se encontrava no exercício de funções de segurança, ter, por mera brincadeira, empunhado e apontado a um subordinado a pistola que lhe estava distribuída, dando causa a que esta se disparasse e atingisse mortalmente aquele subordinado.*
- 3 — *Não devem ser considerados os factos novos que o autor articula na réplica, como resposta à excepção deduzida pelo réu e sem que fosse requerida a ampliação da causa de pedir.*

Recurso n.º 32 049, em que são recorrentes Manuel Pimentel Tesouro e mulher e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Manuel Pimentel Tesouro e Conceição Pereira Bóia Tesouro recorrem da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo que julgou improcedente a acção de indemnização intentada por eles contra o Estado com fundamento em responsabilidade civil extracontratual, pedindo a sua revogação.

Nas suas alegações formulam as seguintes conclusões:

1.ª Ao decidir que o caso dos autos não se verificou por causa do exercício das funções, violou o M.ºmº Juiz *a quo*, por errónea in-

terpretação ou aplicação, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967;

2.ª Ao entender que os factos constantes dos artigos 16.º a 18.º da réplica não constavam da p. i., não atendeu o M.º Juiz *a quo* ao facto de toda a prova dos factos estar confinada à apreciação feita em sede penal, assim violando, por errónea aplicação, o artigo 467.º, alínea c), do Código de Processo Civil.

Em contra-alegações, dirigidas — certamente por lapso — aos «venerandos desembargadores» do Supremo Tribunal Administrativo, pugna o Ex.º Magistrado do Ministério Público, em representação do Estado, pela manutenção do julgado, sustentando, em síntese, que os factos alegados pelo recorrente na sua petição caracterizam uma «culpa pessoal» do autor do ilícito e que os referidos nos artigos 16.º e 18.º da réplica não constam nem da petição nem do acórdão do Tribunal Militar Territorial de Lisboa e não traduzindo alteração ou ampliação da causa de pedir não poderiam ser atendidos pelo julgador.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Na sentença recorrida, deram-se como provados os seguintes factos:

A) Os AA. são pais de José Manuel Pereira Tesouro, nascido em 7 de Setembro de 1968 e falecido em 23 de Maio de 1989;

B) À data do seu falecimento José Manuel Pereira Tesouro prestava serviço militar obrigatório, como soldado, no Regimento de Lanceiros de Lisboa e estava em serviço de guarda ao Estado-Maior do Exército;

C) De guarda ao mesmo Estado-Maior estava, também, no mesmo dia, Carlos Manuel de Jesus Nascimento;

D) Entre as 19 horas e 15 minutos e as 19 horas e 30 minutos daquele dia 23 de Maio de 1989 o Nascimento dirigiu-se ao Tesouro, retirando do coldre a pistola semiautomática *Walter*, de 9 mm, que lhe estava distribuída, puxou a corredeira atrás e disse:

«E se eu te desse um tiro?»

Respondendo o soldado Tesouro:

«Olha lá, arruma isso porque é perigoso, estão sempre a acontecer coisas!», ao mesmo tempo que segurava com as suas mãos a do Nascimento, que empunhava a arma;

E) Quando o Tesouro deixou de fazer pressão sobre a mão do Nascimento, a arma disparou, atingindo o Tesouro na região pré-cordial, e causando-lhe ferimentos de que resultou, instantes depois, a sua morte;

F) O Nascimento havia sido instruído no sentido de, em serviço, andar sem os carregadores na arma; tinha-lhe sido chamada a atenção para os cuidados a ter com armas de fogo e frisara-se-lhe a proibição de brincadeiras com elas. Fizera três vezes tiro e nunca utilizara a arma fora dos serviços normais.

Esta matéria de facto foi bastante para a sentença recorrida afastar a responsabilidade do Estado com o fundamento de que o Nascimento não actuara no exercício das suas funções ou por causa dele, tendo antes praticado um acto pessoal; o Estado não seria, pois, responsável, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051.

Pondera-se, ainda, na mesma sentença a matéria alegada nos artigos 16.º a 18.º da réplica e, a propósito, diz-se:

«Nesta versão dos factos pode entrever-se uma actuação do Nascimento inserida no campo da sua obrigação funcional. Mas esta versão dos factos não consta da petição, mas só da réplica. Por isso, e considerando o disposto no n.º 1 do artigo 72.º da Lei de Processo nos

Tribunais Administrativos e na alínea c) do n.º 1 do artigo 467.º do Código de Processo Civil, tais factos não são atendíveis.»

Na parte que importa, os factos articulados pelos recorrentes na petição eram os seguintes:

«5 — No dia 25 de Maio de 1989 o Carlos e o soldado Tesouro estavam de serviço de guarda ao Estado-Maior do Exército.

6 — Entre as 19 horas e 15 minutos e as 19 horas e 30 minutos no mesmo dia o Carlos dirigiu-se à vítima e, retirando do coldre a sua pistola semiautomática *Walter*, de 9 mm, que lhe estava distribuída.

7 — Puxou a corredeira atrás e disse: «e se eu te desse um tiro?».

8 — Ao que o soldado Tesouro retorquiu: «olha lá, arruma isso porque é perigoso, estão sempre a acontecer coisas!».

9 — Ao mesmo tempo que fazia gestos adequados à defesa de um ataque com pistola apontada, segurando com as suas mãos a do R. (*sic*) que empunhava a arma.

10 — Quando deixou de fazer pressão sobre a mão do Carlos, a arma disparou atingindo o soldado Tesouro na região pré-cordial — 2.º espaço intercostal esquerdo, saindo o projectil na região dorsal do hemitórax direito, por baixo do ângulo inferior da omoplata direita,

11 — Produzindo lesões corporais que,

12 — Directa e necessariamente, lhe causaram a morte,

13 — Que ocorreu alguns instantes depois.»

Mais adiante articularam os recorrentes:

«19 — Ao proceder da forma descrita, o Carlos agiu com grosseira falta de atenção às normas relativas ao uso de armas de fogo e

20 — Grosseira falta de cuidado no manuseamento da arma que lhe estava distribuída para o serviço (sobre todo o exposto, conferir certidão do acórdão proferido pelo 1.º Tribunal Militar Territorial de Lisboa em 3 de Julho de 1991, transitado, que se vem transcrevendo quase na íntegra)».

Com a petição juntaram os recorrentes uma certidão da sentença proferida pelo 1.º Tribunal Militar Territorial de Lisboa que condenara o referido Carlos Nascimento por crime culposo de homicídio na pena de 10 meses de presídio militar.

Em tal sentença, e também na parte que interessa, deu-se como provado:

«No dia 23 de Maio de 1989 o réu e o soldado José Manuel Pereira Tesouro, ambos do Regimento de Lanceiros de Lisboa, estavam de serviço de guarda ao Estado-Maior do Exército.

Entre as 19 horas e 15 minutos e as 19 horas e 30 minutos do mesmo dias o réu foi aos sanitários escovar os dentes e, quando regressou ao quarto da guarda, ao franquear a respectiva porta, vê cair-lhe aos pés um travesseiro, vindo da parte de cima e ali colocado como 'armadilha' pelo soldado Tesouro.

De seguida, o réu dirigiu-se a este, retira a pistola semiautomática *Walter*, 9 mm, que lhe estava distribuída, do coldre, puxa a corredeira atrás e diz com ar de brincadeira: 'e se eu te desse um tiro?'.

Retorquiu-lhe o soldado Tesouro: 'olha lá, arruma isso porque é perigoso, estão sempre a acontecer coisas!', ao mesmo tempo que fazia gestos adequados à defesa de um ataque com pistola apontada, segurando com as suas mãos a do réu, que empunhava a arma, estando ambos inclinados para a frente, tudo em ar de brincadeira.

Quando deixou de fazer pressão sobre a mão do réu, a arma disparou atingindo-o a ele, soldado Tesouro, na região pré-cordial — 2.º espaço intercostal esquerdo, saindo o projectil na região dorsal do hemitórax direito, por baixo da omoplata direita, produzindo lesões corporais que, directa e necessariamente, lhe causaram a morte, que ocorreu alguns instantes depois.»

Na contestação, o Estado excepcionou a incompetência do Tribunal e a ilegitimidade passiva, no primeiro caso por não estarem em causa actos de gestão pública e no segundo por os AA. ora recorrentes não terem demonstrado, nem invocado, que o Nascimento, ao provocar a morte do Tesouro, agira por causa do exercício de funções.

Notificados para responder às excepções deduzidas, os recorrentes replicaram e, na parte respeitante à ilegitimidade, para demonstrar que o acto praticado pelo Nascimento fora do exercício de funções e por causa delas, disseram:

«16 — O Carlos era 2.º cabo da Polícia do Exército [. . .], portanto superior hierárquico da infeliz vítima; e

17 — Ao deparar-se com o que julgou ser uma armadilha do soldado Tesouro, puxou da pistola que lhe estava distribuída para a guarda que estava a fazer.

18 — E com ela ameaçou o soldado Tesouro, procurando repor uma suposta ordem violada.»

Do que acaba de se transcrever resulta desde logo evidentemente que a matéria de facto em que assenta a sentença recorrida é rigorosamente aquela que os recorrentes articularam na sua petição.

O que os recorrentes pretendem agora é, fundamentalmente, questionar a referida matéria de facto, fazendo valer aquela que foi dada como provada na sentença condenatória do Nascimento, para que a petição teria remetido.

A diferença é substancial, mas não tanto — acrescente-se — que pusesse em crise a solução de direito da sentença recorrida.

Na verdade, enquanto na sentença penal se dá como provado, como imediato antecedente do empunhar da pistola por parte do Nascimento, o facto de o Tesouro ter colocado por cima da porta do quarto da guarda, como «armadilha», um travesseiro que cai aos pés do Nascimento e o leva a dirigir-se ao ofendido, nada a este respeito se diz na petição, o que — diga-se de passagem — parece até corresponder à posição assumida pelos recorrentes quando na já aludida réplica negam que o Tesouro tenha procedido da forma descrita.

De todo o modo, a sentença recorrida não extravasa da factualidade exposta na petição e dá-a como provada na estrita medida em que essa factualidade ficou assente na sentença penal condenatória.

E não podia deixar de o fazer, já que competia aos AA. expor na petição os factos que serviam de fundamento à acção [artigo 467.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil], substanciando a pretensão com a indicação do seu facto constitutivo (causa de pedir).

É certo que os recorrentes juntaram à petição certidão da sentença penal, como documento claramente instrutório, e nem sequer o dão como reproduzido como forma — aliás inadmissível — de alegação de factos; mas se o fizessem, tal como se decidiu no acórdão da Relação de Lisboa de 21 de Abril de 1981, in *Colectânea de Jurisprudência*, 1981, 2.º, p. 194, isso valeria apenas para comprovação dos factos articulados na petição.

Tal é uma inevitável consequência do princípio dispositivo — «a adução do material de facto a utilizar pelo juiz para a decisão do

litígio só compete às partes» (Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, p. 372).

Ora, atendendo ao que os recorrentes articularam na petição, não merece qualquer censura a conclusão de que o Estado não poderia ser responsabilizado pelos danos causados pelo Carlos Nascimento — se é que os recorrentes impugnam esta conclusão com base nos factos articulados e não apenas com o que dizem estar provado mas não articulado. . .

Dispõe o artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa, que o Estado responde civilmente, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários, ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias.

A conexão entre a acção ou omissão e o exercício das funções é, pois, o elemento determinante da responsabilização do Estado.

No ensinamento de Manuel de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. 1, p. 151, o ilícito tem que ser praticado por causa das funções exercidas pelo órgão ou agente e não apenas por ocasião delas para que o Estado ou a entidade pública sejam responsabilizados.

Escreve aquele autor:

«O nexó, portanto, do facto ilícito com as funções do órgão ou agente deve ser directo, interno, causal. Não basta uma simples relação indirecta, externa, puramente ocasional.»

A questão que se coloca é, pois, a de saber se o facto imputado ao Nascimento — e nos termos em que os recorrentes o definiram na petição — tem ou não aquela relação directa, interna, causal, com o exercício das suas funções.

Respondeu negativamente a sentença recorrida e com inteira razão.

É certo que os factos ocorreram *durante* o período em que o referido Nascimento se encontrava de serviço de guarda ao Estado-Maior do Exército e que para o efeito tinha aquele distribuída uma pistola de onde proveio o tiro que vitimou o filho dos recorrentes.

Há, deste modo, uma conexão temporal e espacial com o exercício da função pública; cessa, porém, aqui toda a relação dos factos com esse serviço.

Na verdade, quando o Nascimento se dirige à vítima e empunha a pistola toma, desde logo, conhecimento de que não ocorria qualquer situação que pusesse em causa a segurança que lhe estava confiada.

A sua atitude desliga-se então, por completo, do exercício das funções de guarda e passa a caracterizar-se como sendo a de um particular com uma pistola na mão, única circunstância que fora proporcionada pelo exercício daquelas funções.

O que o Nascimento fez, como expressivamente se diz na sentença recorrida, «podia (ele) tê-lo feito naquele dia em que estava de guarda, ou noutro; podia tê-lo feito no quartel, ou fora dele; podia tê-lo feito com a arma que lhe estava distribuída, ou com outra, sua ou de outrem [. . .]».

O acto danoso é, pois, um acto pessoal (não funcional) que, nos termos dos artigos 22.º da Constituição da República e 2.º, n.º 1, Decreto-Lei n.º 48 051, não faz recair sobre o Estado a responsabilidade de indemnizar os prejuízos que tal acto causou.

Mas dissemos atrás que a versão dos factos tal como vêm provados na sentença penal não favorecia a pretensão dos recorrentes.

Na verdade, surge aí melhor caracterizada a conduta do Nascimento — o diálogo que se trava entre este e a vítima, o empunhar

da pistola, os gestos adequados à defesa de um ataque com pistola apontada, tudo decorre em «ar de brincadeira» (*sic*).

Fica, assim, claramente definido que a conexão entre os factos e o exercício das funções é, como se disse, meramente temporal e espacial — a «brincadeira» que proporciona a ocorrência torna-a «indirecta, externa, puramente ocasional».

Improcede, assim, a primeira conclusão das alegações.

A segunda conclusão das alegações reporta-se à atendibilidade dos factos constantes dos artigos 16.º a 18.º da réplica.

Compreende-se a intenção dos recorrentes. É que a sentença recorrida parece deixar a porta aberta para uma decisão conforme à pretensão dos AA. no caso de se dever atender — e não deveria — àqueles factos.

Sem, no entanto, tomar uma posição inequívoca sobre a responsabilidade do Estado, admite-se, na mesma sentença, que a conduta do Nascimento descrita naqueles artigos da réplica se poderia inserir na sua obrigação funcional.

Na verdade, afirmando-se que o Nascimento ameaçou a vítima com a pistola «procurando repor uma suposta ordem perturbada», a conexão com o serviço é certamente menos distante.

A sentença não atendeu, contudo, a esta alegação e uma vez mais com razão.

Em primeiro lugar, há que salientar que a matéria vertida nos citados artigos 16.º a 18.º não consta da petição e está também ausente da sentença penal, onde se apurou que o disparo letal ocorre depois de o Nascimento ter reconhecido o autor da já aludida «armadilha» (a vítima) e de com ele ter travado a conversa também já descrita — está, pois, afastada qualquer hipótese de a conduta do Nascimento visar a reposição da ordem supostamente perturbada.

Ora, é função da réplica, nos termos do 502.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, responder a alguma excepção deduzida pelo réu e somente quanto à matéria desta.

Foi o que — como se viu — sucedeu no caso dos autos em que o Estado excepcionara a incompetência do tribunal e a ilegitimidade passiva: os AA. responderam, então e *apenas*, a esta matéria, a propósito da qual (mais concretamente da ilegitimidade passiva) articularam aqueles factos novos que, *como tal*, não poderiam ser atendidos.

E só o poderiam ser — como bem acentua o Estado recorrido — se, nos termos do artigo 273.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, os AA. viessem alterar ou ampliar a causa de pedir, o que eles não fizeram, limitando-se — repete-se — a responder à matéria das excepções.

A causa de pedir não deixou de ser, pois, a invocada na petição e estavam, a partir de então, precludidos os factos integrativos dessa mesma causa de pedir.

Improcede, assim, e de igual modo, a segunda e última conclusão das alegações dos recorrentes.

Pelo exposto, e em conclusão, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, a cobrar nos termos do artigo 54.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Nunes Ferreira*. — Fui presente, *Gouveia e Melo*.

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia dos actos administrativos de declaração de utilidade pública, com carácter de urgência, da expropriação de parcelas rústicas.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Verifica-se a excepção de ilegitimidade passiva se o requerente da suspensão da eficácia não indicou correctamente a entidade requerida — cf. arestos deste Supremo Tribunal de 18 de Setembro de 1986 e 28 de Fevereiro de 1989, nos processos n.º 24 213 e 26 770-A.*
- 2 — *É causa de indeferimento da suspensão de eficácia de verificação daquela excepção de ilegitimidade passiva — cf. artigos 46.º e 77.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*

Recurso n.º 32 185-A, em que são recorrentes Maria Adelaide Neto dos Santos Forte Salvado e marido e José Sebastião Neto dos Santos e mulher e recorridos o Secretário de Estado das Obras Públicas e Brisa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rolão Preto.

Acordam, em conferência, na 2.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Maria Adelaide Neto dos Santos Forte Salvado e marido, António Forte Salvado, e José Sebastião Neto dos Santos e mulher, Adelina dos Santos Raposo, com identificação nos autos, vieram requerer a suspensão da eficácia dos actos administrativos de declaração de utilidade pública, com carácter de urgência, da expropriação das parcelas identificadas com os n.ºs 5 e 6 constantes do mapa anexo ao Despacho de 9 de Fevereiro de 1993, do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, e da autorização concedida à Brisa — Auto-Estradas de Portugal, S. A., de tomar posse administrativa das mencionadas parcelas.

Os actos cuja suspensão de eficácia se requer constam do despacho referido, que foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Março de 1993 — documento n.º 1 —, tendo sido praticado ao abrigo da delegação de competência do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, constante do Despacho n.º 17-XII/91, de 5 de Dezembro, publicado no 2.º suplemento ao *Diário da República*, 2.ª série, n.º 290.

Para efeitos do presente requerimento é entidade requerida o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, sendo recorrido particular no recurso contencioso, por ter interesse directo no resultado deste, a Brisa — Auto-Estradas de Portugal, S. A., com sede em Lisboa, na Avenida de Fontes Pereira de Melo, 6, 3.º, segundo informam os requerentes.

Para os mesmos requerentes, são os seguintes os fundamentos do seu pedido de suspensão de eficácia:

1.º Nos termos do Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 85/337/CEE,

do Conselho, de 27 de Junho de 1985, «aprovação do projecto que, pela sua natureza, dimensão ou localização se considerem susceptíveis de provocar lesões significativas no ambiente, fica sujeito a um processo prévio de impacte ambiental, com formalidade essencial, da competência do membro do Governo responsável pela área do ambiente»;

2.º Nos casos em que este diploma é aplicável deverá ser promovido numa consulta pública de molde a permitir uma alargada participação das entidades interessadas e dos cidadãos na apreciação do projecto (cf. artigo 4.º);

3.º Nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 1.º e do anexo I, n.º 7, este diploma é aplicável à construção de auto-estradas e vias rápidas;

4.º E portanto aplicável ao caso em apreço (note-se que a expropriação é feita ao abrigo do Estatuto dos Estatutos Nacionais);

5.º Não se verificou, no entanto, o necessário estudo de impacte ambiental;

6.º Nem foi promovida a consulta pública imposta por lei;

7.º Ou então foi-lhe dada publicidade de forma tão discreta que nem os próprios serviços da Brisa sabem transmitir qualquer informação quanto à existência, ou não, do indispensável estudo de impacte ambiental;

8.º A inexistência do referido estudo é, conforme resulta do artigo 2.º do citado decreto-lei, formalidade essencial, que tendo sido preterido — como tudo parece indicar — impõe a nulidade dos actos praticados, por vício de forma, nos termos do artigo 363.º, n.º 5, do Código Administrativo;

9.º Se de facto foi omitido o necessário relatório de impacte ambiental a execução dos actos praticados e a construção da obra em causa poderá causar prejuízo de difícil ou impossível reparação do meio ambiente, que poderão ser evitados se atempadamente detectados e enquadrados;

10.º Portanto, a execução dos actos causará provavelmente prejuízo de difícil reparação para o meio ambiente — interesse que também os requerentes têm legitimidade em promover;

11.º Sendo o estado do impacte ambiental considerado, nos termos da legislação citada, imprescindível em casos como o que se discute, é manifesto entendimento do legislador que o tempo despendido na sua execução não causa grave lesão do interesse público;

12.º Pelo contrário, é o seu não acatamento que pode causar séria lesão deste interesse;

13.º Finalmente, pelos factos expostos, é clara a inexistência de ilegalidade na interposição do recurso contencioso e encontrando-se, portanto, reunidos requisitos para que seja concedida a suspensão da eficácia dos actos recorridos, com as legais consequências.

2 — Respondeu a recorrida particular Brisa — Auto-Estradas de Portugal, S. A., nos termos constantes a fls. 25 e seguintes, dos autos, que aqui se dão por reproduzidos, tendo a entidade recorrida apresentado a sua resposta fora do prazo legal, pelo que foi considerada irrelevante, por extemporânea.

3 — O Ex.º Magistrado do Ministério Público, a fls. 37 v.º e seguintes, emitiu o seu douto parecer, no qual se pronuncia pelo indeferimento do pedido de suspensão de eficácia requerido, pelas razões do mesmo constantes e, designadamente, com base na ilegitimidade passiva.

4 — Sem vistos, vem o processo à conferência.

5 — Cumpre decidir.

Ora, os recorrentes, na petição inicial, referem como autoridade recorrida o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Não obstante e no mesmo articulado, os recorrentes afirmam que vêm requerer a suspensão da eficácia dos actos administrativos da declaração de utilidade pública do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, que foi publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Março de 1993 — documento n.º 1 —, tendo sido praticado ao abrigo da delegação de competências do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, constante do Despacho n.º 17-XII/91, de 5 de Dezembro, publicado no 2.º suplemento do *Diário da República*, 2.ª série, n.º 290.

E se é certo que com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 3/80, de 7 de Fevereiro (Lei Orgânica do VI Governo Constitucional), sendo no mesmo sentido o texto da actual Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 329/87, de 23 de Novembro, o Estatuto Jurídico dos Secretários de Estado alterou-se, deixando os mesmos de dispor de competência própria e exercendo apenas a que em cada caso lhes for delegada pelo Primeiro-Ministro ou pelo ministro respectivo, a verdade é que os actos praticados no exercício desses poderes revestem as características lesivas dos interesses dos administrados que asseguravam a impugnabilidade contenciosa — como bem salienta o Ex.º Magistrado do Ministério Público, no seu douto parecer, e é entendimento jurisprudencial expresso, entre outros, nos recursos n.ºs 22 512, 26 544 e 24 308, respectivamente de 14 de Janeiro de 1992, 9 de Julho de 1993 e 13 de Maio de 1993.

Não o entenderam assim os recorrentes, vindo a considerar o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações como autor do acto cuja suspensão requerem, provável mas erradamente, por haver uma competência delegada por aquela entidade.

Constitui, porém, jurisprudência corrente desta Secção que se verifica a excepção de ilegitimidade passiva se o requerente da suspensão da eficácia do acto não indicou correctamente a entidade requerida — cf. arestos deste Supremo Tribunal de 18 de Setembro de 1986 e 28 de Fevereiro de 1989, nos processos n.ºs 24 213 e 26 770-A, respectivamente.

Por outro lado, acresce, como se refere no acórdão de 28 de Agosto de 1991, no recurso n.º 29 784-S: «Não há [...] lugar, neste meio processual acessório, ao despacho de aperfeiçoamento ou de convite ao complemento contemplado no artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, para os recursos contenciosos, já que o mesmo subverteria o princípio de urgência, contido nos diversos incisos do artigo 78.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos na redacção que lhe foi dada pela referida Lei n.º 12/86, de 21 de Maio, bem como no [...] artigo 6.º do mesmo corpo normativo; urgência essa que radica na necessidade de evitar que o acto anulado tenha início de execução e produza desde logo os seus efeitos com consequências diversas, quiçá de natureza irreversível, tanto mais que o recurso contencioso de anulação não possui efeito suspensivo».

Quer dizer, torna-se inaplicável, neste processo, o disposto no artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, acerca da regularização da petição, isto é, o convite para corrigir a indicação do contra-interessado (cf. acórdãos de 3 de Dezembro de 1992, 2 de Dezembro de 1992 e 13 de Maio de 1993, nos processos n.ºs 30 042, 31 399 e 32 123).

Sendo assim, indicando como entidade requerida o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, quando conheçam, de forma clara, o autor do acto cuja suspensão requerem, ou seja, o Secretário de Estado das Obras Públicas, tal indigitação dos recorrentes apresenta-se como erradamente indesculpável, geradora de ilegitimidade passiva — cf. artigos 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e 77.º, n.º 2, e 78.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Termos em que se decide rejeitar o pedido de suspensão de eficácia. Custas pelos recorrentes, com taxa de justiça e procuradoria em 15 000\$ e 10 000\$, por cada casal.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *Manuel Nunes Ferreira*. — Fui presente, *Adelino Lopes*

Acórdão de 8 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Ónus da afirmação. Ónus da prova.

Doutrina que dimana da decisão:

Ao requerente da suspensão da eficácia do acto cabe o ónus da afirmação dos factos integradores do requisito previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio — e de os provar, se aos autos não vêm, por outra via, elementos probatórios suficientes.

Recurso n.º 32 263, em que são recorrente Nils Peter Sieger e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Cascais. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Nils Peter Sieger solteiro, empresário, residente na Rua do Engenheiro Álvaro Pedro de Sousa, 4, Estoril, recorre da decisão do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que não lhe concedeu a suspensão de eficácia da deliberação da Câmara Municipal de Cascais, que lhe determinou a demolição da «obra de construção de um anexo, a tijolo e cimento, com a área de 50 m², e de um alpendre, com a área de 20 m², que foi levada a efeito sem licença camarária».

Na alegação, pede o recorrente a revogação da sentença recorrida, afirmando nos vários números dessa sua peça processual a existência de factos que integrariam os requisitos que permitiriam a concessão da suspensão de eficácia requerida.

A autoridade requerida na contra-alegação afirma que não podem ser, agora, considerados os factos que serviriam de fundamento ao

pedido e omitidos na petição. Acrescenta que não foram formuladas na alegação as necessárias conclusões.

O digno procurador-geral-adjunto, arguindo também a falta de conclusões na alegação do recorrente, admite, todavia, que possa aproveitar-se daquela peça o essencial para que possa dar-se por satisfeito o cumprimento daquele ónus, sendo pois de parecer que, a conhecer-se do recurso, deverá ser confirmada a sentença recorrida, porque, na verdade, o requerente não alegou factos que minimamente pudessem preencher os requisitos previstos na lei para que a providência pudesse ser decretada.

Sem vistos, cumpre decidir.

É certo que a alegação do recorrente não contém, como é de uso, uma parte distinta da exposição em que se formulem as conclusões do arrazoado e que permite a identificação clara da intenção de formular as conclusões exigidas pelo artigo 690.º, n.º 1, do Código de Processo Civil. Mas, reconhecendo-se a deficiência formal no cumprimento daquele ónus, entende-se, conforme é jurisprudência habitual, que a exigência legal da formulação de conclusões há-de ser compreendida como a exposição sintética dos fundamentos por que se pede a alteração ou anulação da decisão, como prescreve a citada norma, desde que tais fundamentos possam ser descobertos no texto da alegação. É o caso.

Na verdade, o recorrente formula de forma clara o seu pedido de revogação da sentença agravada e expõe, articuladamente, no texto da alegação, várias proposições de facto e uma de direito que podem ser interpretadas como fundamentos de oposição à sentença recorrida, não interessando indagar, para este efeito, se tais fundamentos são ou não pertinentes.

Não procede pois, no caso, a arguição de falta de conclusões da alegação.

Mas procede, evidentemente, a objecção de fundo.

O artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio — dispõe:

1 — A suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes pressupostos:

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

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

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

2 — Estando em causa o pagamento de uma quantia, a suspensão é concedida, quando não determine grave lesão do interesse público e tenha sido prestada caução por qualquer das formas previstas no Código de Processo das Contribuições e Impostos.

Tem sido jurisprudência constante e pacífica deste Supremo Tribunal que a suspensão da eficácia do acto recorrido ou de que se pretende recorrer depende da verificação cumulativa dos requisitos enunciados na lei, por isso que faltando um a pretensão não poderá obter deferimento.

Tem-se decidido também que no incidente de suspensão de eficácia o requerente sofre o ónus da falta de afirmação e de prova dos factos integradores do requisito da alínea a) e que a prova exigível desses

factos, para o efeito, se basta com a mera ou simples *cognitio* ou prova sumária.

Quanto ao requisito da alínea *c*), tem-se entendido que apenas abarca «as circunstâncias que afectam o conhecimento do recurso», a que se reporta o artigo 75.º, § 4.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, respeitantes ao próprio recurso contencioso. As excepções invocadas inerentes ao incidente são conhecidas fora do contexto da citada alínea *c*).

Ora, a sentença recorrida desatendeu o pedido de suspensão de eficácia requerido, dando como não provado o requisito previsto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

E essa afirmação não merece censura.

Com efeito, não existem nos autos quaisquer elementos que permitam o juízo, ainda que meramente perfunctório, da existência de prejuízos de difícil reparação resultantes da execução do acto.

E dificilmente tais elementos poderiam vir aos autos.

Como se diz na sentença recorrida, o requerente omitiu na petição a alegação dos factos de onde pudesse concluir-se pela dificuldade de reparação dos prejuízos que se limitou a afirmar, sem os quantificar, e sem articular os factos que permitissem ao tribunal fundar um juízo daquela natureza.

Ora, é jurisprudência constante, como se disse, que o requerente tem o ónus da afirmação desses factos e de os provar se aos autos não vêm, por outra via, como foi o caso, elementos probatórios suficientes.

E de nada valem as afirmações articuladas, na alegação de recurso, dos factos omitidos na petição, pois não só na fase de recurso não é possível produzir prova deles, como não cabe nos poderes cognitivos do tribunal de recurso apreciar matéria não articulada na devida oportunidade, como tudo decorre do disposto no artigo 77.º, n.º 2, da LPTA e do artigo 706.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, negam provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 15 000\$ e a procuradoria de 50%.

Lisboa, 8 de Junho de 1993. — José Acácio Dimas de Lacerda (relator) — Artur Maurício — Manuel António Lopes Rocha. — Fui presente, João Manuel Belchior.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Competência do Supremo Tribunal Administrativo. Transgressão. Sanção administrativa. Seguro. Culpa. Medida da pena.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Até ao início da vigência do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais a 1.ª Secção do Supremo Tribunal

Administrativo era competente, em razão da matéria, para conhecer de penas de multa aplicadas em processo de transgressão, desde que uma norma (extravagante) lhe atribuísse. E essa competência mantém-se, posteriormente, se, tratando-se de infracção de natureza não criminal, não foi alterada a tramitação como transgressão administrativa anteriormente prevista em legislação avulsa.

2 — *Constando-se de impresso-proposta respeitante do contrato de seguros a data da emissão do visto para aceitação da seguradora não é de ter o mesmo contrato for perfeito antes daquela data.*

3 — *Age com culpa a seguradora que, informada por outra seguradora da existência de débitos por prémios de anterior seguro, após haver sido alertada para essa possibilidade pelo Instituto de Seguros de Portugal, vem a aceitar a contratação baseada no carácter litigioso desse débito meramente afirmado pelo tomador do seguro. Respeitando os critérios legais, não pode o Tribunal, salvo caso de erro manifesto e sob pena de sobrepor o seu poder de apreciação ao da autoridade recorrida investida no poder de aplicar tal sanção, controlar a adequação das penas aos factos verificados.*

Recurso n.º 22 496, em que são recorrente a Companhia de Seguros Mundial Confiança, E.P., e recorrido o Secretário de Estado do Tesouro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Companhia de Seguros Mundial Confiança, E. P., com sede em Lisboa, no Largo do Chiado, 8, veio interpor recurso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado do Tesouro, de 14 de Novembro de 1984, que a puniu com a multa de 2 500 000\$, por infracção do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 162/84, de 18 de Maio, com fundamento em violação de lei.

Ao remeter o processo a juízo, a autoridade recorrida manteve o acto impugnado.

Na oportunidade do cumprimento do artigo 61.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, a autoridade recorrida apresentou a sua resposta, defendendo a legalidade do acto.

Na sua alegação final a recorrente formulou as seguintes conclusões:

a) O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 162/84, de 18 de Maio, determina que «as seguradoras não podem aceitar a celebração de qualquer contrato de seguro cujo risco já coberto, total ou parcialmente, tenha a respectiva garantia suspensa nos termos previstos no artigo 5.º ou relativamente ao qual existam quaisquer débitos referidos no n.º 2 do artigo 7.º ou no artigo 10.º»;

b) Este diploma entrou em vigor no dia 1 de Agosto de 1984 e não é de aplicação retroactiva (respectivo artigo 14.º);

c) Assim, para efeitos de aplicação do comando estabelecido no transcrito preceito legal, os respectivos pressupostos devem ter-se por existentes à data da aceitação da declaração do contrato de seguro e não à data da sua celebração;

d) Ora, resulta dos autos, e do processo instrutor, que em 31 de Julho de 1984 a recorrente e o Centro Coordenador do Trabalho

Portuário do Douro e Leixões acordaram por escrito o contrato de seguro do ramo «acidentes de trabalho», incluindo o conteúdo essencial do contrato e daí não ser aplicável ao caso vertente o citado decreto-lei;

e) Admitindo, por hipótese, sem conceder, que a aceitação da celebração do contrato e celebração do contrato são uma e mesma coisa, ainda assim não pode deixar de entender-se que o contrato foi celebrado em 31 de Janeiro de 1984;

f) Com efeito, a apólice de seguro constitui formalidade *ad probationem* e não *ad substantiam* do contrato, como decorre da correcta interpretação do artigo 426.º do Código Comercial e resulta do Assento do Supremo Tribunal de Justiça de 22 de Janeiro de 1929, na medida em que nele se considera a minuta do contrato de seguro equivalente para todos os efeitos à apólice;

g) Assim, o despacho recorrido, aplicando ao caso vertente o Decreto-Lei n.º 162/84, violou o princípio do direito consignado no artigo 52.º do Código Penal de 1886, também aplicável às contravenções — na medida em que integra a teoria geral da infracção — por força do artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, estando, por isso, afectado de *violação de lei*.

h) Mesmo admitindo, por hipótese, sem conceder, que a apólice constitui formalidade *ad substantiam*, ainda assim não pode ter-se por verificado o pressuposto legal da existência de débitos por prémios de seguro do referido Centro Coordenador para com a Companhia de Seguros O Trabalho, à data da celebração do contrato com a recorrente;

i) Na realidade, enquanto a seguradora O Trabalho afirma a existência de tais débitos, o Centro Coordenador afirma o seu carácter *litigioso*;

j) Tal contradição traduz a *incerteza da existência dos mesmos débitos, o que só pode ser resolvido por via judicial*, e daí resulta a inexistência da materialidade do facto constitutivo da transgressão imputada à recorrente e, em consequência, a violação pelo despacho recorrido do preceituado no artigo 9.º de *violação de lei*;

l) Admitindo ainda, por hipótese, sem conceder, que existe a materialidade do facto, tal não basta para afirmar a existência da transgressão, visto ser sempre necessária a culpa, como resulta do artigo 4.º do Código Penal de 1886, e tem sido o entendimento constante da jurisprudência;

m) Ora, dos autos resulta claramente que a recorrente procedeu sem dolo, sem culpa, e daí que o despacho recorrido se mostra viciado de *violação de lei* por infracção do disposto nos artigos 4.º e n.º 7 do artigo 44.º do Código Penal de 1886, aplicáveis às transgressões nos termos da citada disposição do Decreto-Lei n.º 401/82;

n) Finalmente, admitindo, também por hipótese, e sem conceder, que a recorrente se conduziu com alguma negligência, a verdade é que a pretensa transgressão, dado o condicionalismo do caso, não reveste a gravidade que justifique a aplicação da sanção máxima da multa;

o) Violou, por isso, o despacho recorrido o disposto no n.º 7 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 91/82, de 22 de Março, pois, em tal hipótese, a multa justa e adequada não deverá exceder 25 000\$;

p) Pelo exposto, deve dar-se provimento ao recurso, anulando-se o despacho recorrido com fundamento em *violação de lei*.

A autoridade recorrida também alegou, mantendo a posição assumida na sua resposta.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público é de parecer que o recurso não merece provimento pelas razões aduzidas na resposta e alegação da recorrida.

Foi proferido o acórdão de fls. 143 e seguintes, que foi revogado pelo acórdão do pleno de fl. 202, após a que o processo correu vistos, tendo, pelos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, sido suscitada a questão da competência deste Supremo Tribunal Administrativo para conhecer do acto que constitui o objecto deste recurso.

Ouida sobre esta questão, a recorrente veio, nos termos de fls. 213 e 214, defender a sua improcedência, devendo conhecer-se do objecto do recurso.

Também o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público se pronunciou no sentido da competência deste Supremo Tribunal.

Colhidos os vistos complementares dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, cumpre decidir.

A matéria de facto relevante é a seguinte:

1) Em 13 de Julho de 1984, a recorrente solicitou, por *telex*, ao Instituto de Seguros de Portugal (ISP) que lhe confirmasse se se mantinham em vigor as condições da norma n.º 36/82, de 7 de Abril de 1982, do mesmo Instituto, por haver sido convidada pelo Centro Coordenador do Trabalho Portuário de Douro e Leixões a apresentar condições para o seguro do ramo de «acidentes de trabalho», a vigorar a a partir de 1 de Agosto de 1984;

2) Em 16 de Julho de 1984 aquele ISP informou a recorrente de que aos seguros de acidentes de trabalho se aplicava a tarifa em vigor e chamava a atenção para o determinado no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 162/84, de 18 de Maio;

3) Em 19 desse mês de Julho a recorrente, por escrito, indicou ao mencionado Centro Coordenador as condições em que se propunha efectuar o respectivo contrato de seguro de acidentes de trabalho;

4) Em 31 do mesmo mês de Julho, o Centro Portuário comunicou à recorrente, por *telex*, que aceitava aquelas condições;

5) O impresso-proposta respeitante ao aludido seguro é do teor do documento junto a fl. 12 do processo de transgressão apenso;

6) No dia 1 de Agosto de 1984 a Companhia de Seguros O Trabalho comunicou por *telex* à recorrente que o Centro Portuário lhe devia a quantia de prémios, nos termos do documento junto a fl. 47 do processo de transgressão apenso;

7) Em face disso, a recorrente interpelou, em 2 de Agosto, o Centro Portuário, por *telex*, sobre o assunto (documento n.º 3 de fl. 13);

8) O aludido Centro Coordenador respondeu, no dia seguinte, que o referido pela seguradora O Trabalho não reflectia a realidade da situação «na medida em que o que existe é um débito-crédito litigioso que nunca nos escusamos de discutir» — documento n.º 4 de fl. 14;

9) Em 3 de Agosto de 1984 o ISP solicitou informação sobre se havia celebrado contrato de seguro com o Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões, ao que a recorrente informou no mesmo dia ter sido aceite o seguro;

10) Do relatório da inspecção extraordinária feito pelo Departamento de Inspeção do ISP sobre o mencionado contrato de seguro

com o Centro Coordenador Portuário constam as seguintes conclusões:

«1 — [...]»

2 — A data de celebração do contrato foi de 1 de Agosto de 1984, tendo a seguradora já emitido aviso de cobrança, em 14 de Agosto de 1984, do recibo com data de emissão de 24 de Agosto de 1984.

3 — Tendo conhecimento, pela ex-seguradora O Trabalho, da existência de uma dívida de prémios superior a 50 000 contos, e inquirindo junto do segurado, a Mundial-Confiança aceitou o entendimento da-quele de que se tratava de um débito/crédito litigioso, não considerando assim um débito de prémios nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 162/84.»;

11) Face a esse relatório, o conselho directivo do ISP, por despacho de 28 de Agosto de 1984, deliberou: «abrir processo de transgressão e, se for caso disso, abrir o respectivo auto»;

12) Em 10 de Setembro de 1984 é lavrado o «auto de transgressão», no ISP, contra a recorrente, onde se diz:

«[...]»

Verifica-se, através da documentação junta ao presente processo, que a Companhia de Seguros Mundial-Confiança, E. P., celebrou com o Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões, com início em 1 de Agosto de 1984, o seguro de acidentes de trabalho do pessoal ao serviço deste Centro Coordenador titulado pela apólice n.º 2 686 400 do mencionado ramo.

O risco em apreciação encontrava-se anteriormente coberto pela Companhia de Seguros O Trabalho, S. A. R. L., verificando-se que em 1 de Abril de 1984 o Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões estava em débito para com esta seguradora de importâncias correspondentes a prémios do seguro de acidentes de trabalho.

Da situação atrás mencionada foi dado conhecimento, quer pela Companhia de Seguros O Trabalho quer pelo próprio Instituto de Seguros de Portugal, à Mundial-Confiança, E. P., antes da celebração do contrato com o Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões.

Tendo a Companhia de Seguros Mundial-Confiança, E. P., aceitado celebrar com o Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões um contrato de seguros de acidentes de trabalho relativamente ao qual existiam débitos referidos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 162/84, de 18 de Maio — prémios em dívida em 1 de Agosto de 1984, data da entrada em vigor deste decreto-lei —, transgrediu o artigo 3.º do mencionado Decreto-Lei n.º 162/84, de 18 de Maio.

A transgressão atrás mencionada é punível, ao abrigo dos artigos 2.º, alínea a), e 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 91/82, de 22 de Março, com a pena de multa de 25 000\$ a 2 500 000\$ [...];»;

13) A ora recorrente, notificada do auto de transgressão que se referiu, apresentou a sua defesa, nos termos de fls. 39 e seguintes do apenso, que aqui se dão por reproduzidas;

14) No processo de transgressão referido é formulada uma proposta de punição da recorrente de onde consta:

«[...]»

«22 — Em face do exposto, depois de tudo visto e ponderado e de acordo com os elementos constantes do processo, verifica-se que a Companhia de Seguros Mundial-Confiança, E. P., celebrou com

o Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões, em 8 de Agosto de 1884 e com início de vigência em 1 de Agosto de 1984, o seguro de acidentes de trabalho do pessoal ao serviço deste Centro Coordenador, titulado pela apólice n.º 2 686 400 do mencionado ramo.

23 — O risco em apreço encontrava-se anteriormente coberto pela Companhia de Seguros O Trabalho, S. A. R. L., verificando-se que em 1 de Agosto de 1984 o Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões estava em débito para com esta seguradora de importâncias correspondentes a prémios de seguro de acidentes de trabalho.

Antes da celebração do referido contrato o Instituto de Seguros de Portugal chamou a atenção da Mundial-Confiança, E. P., para a possibilidade de o mesmo poder estar abrangido por qualquer das situações previstas no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 162/84, de 18 de Maio, e à Companhia de Seguros O Trabalho informou-a da existência do débito do Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões por falta de pagamento de prémios.

24 — Nestes termos, tendo a Companhia de Seguros Mundial-Confiança, E. P., aceitado celebrar com o Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões um contrato de seguro de acidentes de trabalho relativamente ao qual existiam débitos referidos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 162/84, de 18 de Maio — prémios em dívida em 1 de Agosto de 1984, data da entrada em vigor deste decreto-lei —, transgrediu o artigo 9.º do mencionado Decreto-Lei n.º 162/84, de 18 de Maio.

25 — Nestes termos [...] deverá o conselho directivo do Instituto de Seguros de Portugal propor ao Sr. Ministro das Finanças e do Plano a aplicação à Companhia de Seguros Mundial-Confiança, E. P., de uma pena de multa dentro dos limites referidos no número anterior — 25 000\$ a 2 500 000\$.»;

15) Vista a anterior proposta em reunião do conselho directivo de 25 de Outubro de 1984, considerando que o «condicionalismo sugerido no n.º 23, em que se verificou a transgressão, confere-lhe uma gravidade especial; além disso, o benefício económico para a seguradora poderá ser elevado [...], propôs aquele conselho, por isso, ao Sr. Secretário de Estado do Tesouro a aplicação da multa máxima de 2 500 000\$;

16) Seguidamente, foi proferido o despacho recorrido, que é do seguinte teor:

«Tendo em atenção as características especiais desta infracção, que se reputa de tal maneira grave que justifica a aplicação do valor máximo da multa aplicável, determino:

1.º Que seja multada a seguradora em 2 500 000\$, devendo em caso de reincidência ser suspensa a exploração do ramo;

2.º Que se dê a habitual publicidade a esta decisão.»

Importa cuidar de ver, visto que é de conhecimento prioritário (artigo 3.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos), da suscitada questão da competência deste Tribunal, em razão da matéria.

Não parece haver dúvidas de que à data da interposição deste recurso — 18 de Dezembro de 1984 —, ocorrida antes da entrada em vigor do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Decreto-Lei n.º 129/84), a 1.ª Secção deste Supremo Tribunal Administrativo tinha competência para dele conhecer.

Com a jurisprudência deste Supremo Tribunal — cf., por todos, o acórdão de 2 de Julho de 1992, recurso n.º 20 158 —, considera-se que até ao início da vigência do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) — 1 de Janeiro de 1985 — esta 1.ª Secção tinha competência em razão da matéria para conhecer de penas de multa aplicadas em processo de transgressão, desde que uma norma (extravagante) lhe atribuisse expressamente.

É o caso destes autos, face ao disposto no artigo 11.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 91/82 e que constava do artigo 15.º, n.º 6, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo.

Todavia, face ao disposto no artigo 8.º, n.º 2, do ETAF, interessa ver se, posteriormente, ocorreram neste âmbito modificações de direito, pois, que relevam.

Como vimos, o recurso foi interposto em 18 de Dezembro de 1984, mas foi recebido já depois da entrada em vigor do ETAF, em 17 de Abril de 1985, o que resulta do respectivo carimbo de entrada neste Supremo Tribunal Administrativo, aposto a fl. 1, e do ofício junto, a fl. 19. Há, portanto, lugar aqui à aplicação do disposto no artigo 120.º do ETAF, conjugado com o n.º 2 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 374/84, de 29 de Novembro, mas daí não decorre a possibilidade de se manter a competência anterior para o conhecimento do presente recurso.

Por outro lado, a competência que poderia advir por força do disposta no aludido artigo 11.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 91/82 parece ser de afastar, face ao disposto no artigo 26.º, n.º 1, alínea *p*), do ETAF, que apenas faz integrar na competência da Secção do Contencioso Administrativo as «matérias que lhe forem confiadas por lei posterior», o que significa que todas as leis (extravagantes) atribuídas da competências cessavam a sua competência se não fossem de incluir nas alíneas anteriores daquele preceito e se não se compreendessem dentro dos limites da jurisdição referidos no artigo 3.º e limites dessa jurisdição assinalados no artigo 4.º do ETAF.

Sendo assim, e porque de harmonia com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*), estão excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os actos relativos ao inquérito e ao exercício da acção penal, decisivo é verificar-se a natureza da infracção em causa, o que nos reconduz à questão de saber se as infracções em causa às normas reguladoras de seguros constituem ou não infracção de natureza criminal.

Ora, o ilícito em causa não tem natureza ou dignidade criminal por não interessar a valores ou interesses, por natureza, ou circunstancialmente assim consideradas pelo legislador, essenciais ou fundamentais da vida comunitária ou personalidade ética do homem, mas apenas à disciplina da actividade seguradora, «face ao cariz social dos contratos de seguros, mormente dos impostos por lei» (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 162/84, quanto à última parte).

E como resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 91/82, as sanções nele previstas traduzem-se em instrumentos postos à disposição da entidade fiscalizadora da actividade seguradora, com vista a que haja entre as empresas uma disciplinada e, portanto, benéfica concorrência, baseada fundamentalmente na qualidade dos serviços prestados.

Assim, a pena de multa prevista tem a natureza de uma sanção administrativa, o que também se evidencia do disposto no citado Decreto-Lei n.º 91/82 quanto à sua execução, pelos tribunais do contencioso das contribuições e impostos.

À mesma conclusão, aliás, se chega pela aplicação dos critérios práticos de orientação, propostos pelo Prof. Cavaleiro de Ferreira, *Direito Penal*, vol. II, Lisboa, 1951, p. 162 — para a determinação e distinção do ilícito penal e de outras espécies de ilícito, em que como mais importante e decisivo surge o de convertibilidade ou inconvertibilidade da multa em prisão.

Trata-se, pois, no presente caso, de um verdadeiro ilícito administrativo e de matéria que estava, assim, compreendida nos limites da jurisdição deste Supremo Tribunal assinalados no artigo 42.º do ETAF, à data da sua entrada em vigor.

E essa competência para o seu conhecimento mantém-se, tanto mais que não foi alterada a tramitação como transgressão administrativas e não tem aplicação aqui o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, que aprovou o Código de Processo Penal, atenta a ressalva feita no artigo 7.º do mesmo diploma legal.

Afirmada, assim, a competência deste Tribunal para conhecer do objecto do recurso, vejamos, agora, se se verificam os vícios arguidos.

Nas conclusões *a*) a *g*) da sua alegação invoca a recorrente que havendo que entender-se que o contrato de seguro em causa foi celebrado em 31 de Julho de 1984, antes, portanto, da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 162/84, o despacho recorrido ao aplicar o disposto neste diploma violou o princípio da legalidade — *nulum crimen sine lege* — consignado no artigo 5.º do Código Penal de 1886, aplicável por força do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro.

Não lhes assiste, contudo, nenhuma razão.

Com efeito, face à matéria de facto dada como provada e como aliás sustenta a autoridade recorrida, é de considerar que a celebração do contrato de seguro ocorreu posteriormente, em 8 de Agosto de 1984, como é pressuposto do despacho recorrido.

Assim, vê-se dos dizeres do impresso-proposta respeitante ao mesmo seguro, referido no n.º «5)» da matéria de facto, que só em 8 de Agosto de 1984 emitiu a recorrente seguradora o seu visto para aceitação, pelo que só a partir desta data se pode ter o contrato por perfeito (é, aliás, o que corresponde à cláusula 24.ª das condições gerais da apólice uniforme — v. fl. 55).

Bem ao contrário do que a recorrente defende, não se mostra que o aludido contrato haja sido acordado por escrito em 31 de Julho, nem que naquela data, ou antes, a seguradora, ora recorrente, haja aceitado o que constava do já referido impresso-proposta do tomador do seguro, pelo que im procedem aquelas conclusões e arguição do vício de violação de lei, do princípio *deulum crimem sine lege*.

Também alega a recorrente — conclusões *h*) a *j*) — que não pode ter-se por verificado o pressuposto legal da existência dos débitos por prémios de seguros que, atento o seu carácter litigioso, inexistia a materialidade do facto constitutivo da transgressão, a que fere o despacho impugnado do vício de violação de lei, do preceituado no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 162/84.

Todavia, existem efectivamente aqueles débitos como reconhece a recorrente, que assenta a incerteza que invoca apenas no facto de o seu segurado haver afirmado ser o débito litigioso.

E, sendo assim, há que concluir que existe a materialidade do facto constitutivo da infracção e improcede também esta arguição.

Diz a recorrente que agiu sem dolo nem culpa e daí que o despacho recorrido esteja viciado de violação de lei por infracção dos artigos 4.º e 44.º, n.º 7, do Código Penal de 1886. Não lhe era exigível qualquer outro comportamento, em sede do dever de diligência, para averiguar da existência de dívidas de prémios de seguro da parte do Centro Portuário à Companhia de Seguros O Trabalho.

Mas também neste ponto não tem razão.

Mostra-se que a ora recorrente, após haver sido alertada pelo Instituto de Seguros de Portugal para a possibilidade de o contrato que projectava celebrar com o Centro Portuário poder estar abrangido pelo artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 162/84 e haver sido informada pela Companhia de Seguros O Trabalho da existência de determinados débitos por falta de pagamento de prémios de seguro por falta daquele Centro, limitou-se a inquirir desta sobre o assunto, aceitando de pronto, sem mais, a versão por ele apresentada de que o crédito era litigioso.

Descurou, pois, a recorrente ou dispensou-se de qualquer outro cuidado, pelo que não procedeu com a diligência devida e requerida no caso para observância da lei, e, portanto, agiu com culpa. Não há aqui censura a fazer.

Também não merece censura a graduação feita da pena de multa no máximo aplicável para a infracção em causa.

Foram respeitados os critérios legais para o efeito atendíveis, designadamente os referidos no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 91/82, e, atenta a gravidade objectiva e subjectiva do comportamento da recorrente, não se constata que haja manifesta desproporção entre a sanção infringida e a falta cometida, ou que a aquela sanção seja injustificada.

Bem ao contrário do que a recorrente alega, é de considerar que, embora não haja actuação dolosa, houve negligência grave, sendo cometida a infracção apesar de o Instituto de Seguros de Portugal ter alertado previamente a recorrente para essa possibilidade, e é de elevado montante o benefício económico tido em vista com a contratação do seguro.

Não pode, assim, ter-se por inadequada ou injustificada a aplicação da referida sanção, tanto mais que, como é jurisprudência corrente, o Tribunal não pode, salvo caso de erro manifesto e sob pena de sobrepor o seu poder de apreciação ao da autoridade recorrida investida no poder de aplicar tal sanção, controlar a adequação das penas aos factos verificados (cf. acórdãos de 22 de Maio de 1990, recurso n.º 27 611; de 5 de Junho de 1990, recurso n.º 27 849, entre outros).

Improcede também a arguição feita de violação do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 91/82, levada, por último, às conclusões e) e f) da alegação da recorrente.

Pelo exposto, nega-se proveniente ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 40 000\$ e 20 000\$.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *José Manuel de Moura Pires Machado* (vencido, quanto à competência do Tribunal, pois entendo que se trata de matéria de transgressão que, no nosso sistema jurídico, tem natureza criminal; o foro administrativo não pode conhecer dessa matéria, dado o disposto na alínea d) do n.º 4 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais). — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Pena disciplinar. Pena acessória. Amnistia. Efeitos já produzidos pela aplicação da pena.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *De acordo com o estipulado no artigo 11.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, as amnistias não destroem os efeitos já produzidos pela aplicação da pena.*
- 2 — *Deste modo, foi dada execução administrativa a uma decisão judicial que aplicou a amnistia prevista na Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, a uma sanção disciplinar, mantendo porém os efeitos produzidos antes da entrada em vigor da pena acessória de cessação da comissão de serviço.*

Recurso n.º 29 202-A, em que são recorrente Elvídio Aristides Narciso Gomes Cardoso e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O Dr. Elvídio Aristides Narciso Gomes Cardoso, identificado nos autos, nos termos dos artigos 7.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, requereu a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução da decisão proferida no recurso contencioso n.º 29 202 que considerou amnistiada e, por conseguinte, desaparecida da ordem jurídica, a pena disciplinar que lhe havia sido aplicada pelo Ministro da Saúde.

Defende, em suma, o requerente que a execução integral da decisão implica a imediata recolocação do interessado como director e presidente do conselho de gerência do Centro de Saúde Mental da Covilhã, lugar de que fora demitido em consequência de pena acessória à sanção disciplinar que lhe foi aplicada.

Nos termos legais, essas funções manter-se-iam até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 127/92, de 3 de Julho, após o que deveria ser integrado no lugar de director do Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental do Hospital Distrital da Covilhã, que sucedeu ao mencionado Centro.

Ora a pretensão do requerente foi indeferida com a alegação de que era aplicável ao caso o disposto no artigo 11.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar.

Entende porém que não há lugar ao chamamento deste preceito, dado que, através da amnistia decretada pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, se extinguiu não só a pena mas também o procedimento disciplinar.

Termos em que pede a declaração de inexistência de causa legítima de execução da decisão em apreço que implicaria a reintegração do requerente nos termos apontados, bem como o pagamento das diferenças salariais que lhe seriam devidas até à regularização do seu estatuto.

Na sua resposta veio a autoridade requerida defender a aplicação, ao caso, do disposto no citado artigo 11.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar, mantendo-se, assim, os efeitos já reproduzidos pela aplicação da pena, sendo certo que o requerente teria podido obstar a esse resultado se tivesse usado a faculdade que lhe operaria o artigo 9.º da Lei n.º 23/91, o que não fez.

Por seu turno, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«A pena disciplinar aplicada ao requerente pelo acto punitivo da autoridade requerida, de 23 de Novembro de 1990 — pena de suspensão de 120 dias e pena acessória de cessação de comissão de serviço como director do Centro de Saúde Mental da Covilhã —, foi julgada amnistiada pelo douto despacho de 11 de Novembro de 1991, aclarado pelo igualmente douto despacho de 23 de Janeiro de 1992, proferidos no recurso apenso a fls. 64 v.º e seguintes e fls. 73 v.º e seguintes, respectivamente, nos termos do artigo 1.º, alínea gg), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, considerando que o requerente não fizera uso da faculdade prevista no artigo 9.º da mesma lei.

De acordo com o disposto no n.º 6 do artigo 12.º e n.º 12 do artigo 13.º do Estatuto Disciplinar, a pena de cessação da comissão de serviço consiste na cessação compulsiva do exercício de cargos dirigentes, ou equiparados, e produz, como efeitos, o regresso do dirigente ou equiparado pelo período de três anos, contados da data da notificação da decisão.

Por outro lado, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º do mesmo Estatuto Disciplinar, a pena de suspensão determina o não exercício do cargo ou função e a perda, para efeitos de remuneração, antiguidade e aposentação, de tantos dias quantos tenha durado a suspensão.

Em conformidade com o disposto no artigo 11.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar, os amnistiados não destroem os efeitos já reproduzidos pela aplicação da pena, devendo, porém, ser averbados no competente processo disciplinar. Como salienta Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, p. 869, 10.ª ed., ‘amnistiadas penas aplicadas e que estejam a ser cumpridas, cessam os efeitos ainda não produzidas mas ficam intactos os já passados’. Ou seja, ‘permanecerão os efeitos já produzidos pela aplicação da pena ainda que amnistiadas as infracções [...]’ in *Procedimento Disciplinar*, de Leal Henriques, 2.ª ed., p. 66.

No caso em apreço resulta, designadamente do artigo 7.º do requerimento inicial, que a pena disciplinar aplicada ao requerente foi cumprida.

Ora, não destruindo a amnistia os efeitos produzidos pela aplicação da pena, improcederá, pois, por carência de base legal, a pretensão do requerente de ser ‘recolocado’ no cargo dirigente de que foi afastado por efeito da pena acessória de cessação da comissão de serviço e de lhe serem pagas as remunerações correspondentes não auferidas e as remunerações a ele inerentes não auferidas no período de suspensão, por efeito da aplicação de pena de suspensão.

Assim sendo, improcederá, conseqüentemente, também, quanto a nós, o pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução que, no caso, se não configura.»

Para efeito de decisão, importa considerar o seguinte:

A) Por despacho do Ministro da Saúde datado de 23 de Novembro de 1990, na sequência de processo disciplinar, foi aplicada ao ora requerente a pena de suspensão graduada em 120 dias e a pena aces-

sória de cessação de comissão de serviço como director do Centro de Saúde Mental da Covilhã;

B) Do referido despacho interpôs o requerente recurso contencioso que deu entrada no tribunal em 14 de Fevereiro de 1991 e correu os seus termos sob o n.º 29 202;

C) Não tendo o requerente feito uso da faculdade prevista no artigo 9.º da Lei n.º 23/91, por despacho do relator proferido em 11 de Novembro de 1991, no mencionado recurso, foi considerada amnistiada a pena aplicada e declarada extinta a instância;

D) O despacho de aclaração, proferido em 23 de Janeiro de 1992 no mesmo recurso, foi referido que desaparecera da ordem jurídica o acto punitivo cuja anulação o requerente pretendia obter através do recurso contencioso;

E) Por requerimento de 4 de Agosto de 1992, o interessado solicitou, em execução da decisão proferida, a sua recolocação como director do Departamento de Psiquiatria do Centro de Saúde Mental da Covilhã, bem como o pagamento da quantia que, a título de diferença de vencimentos, entendia serem-lhe devidas;

F) Por despacho ministerial de 7 de Setembro de 1992, proferido sobre parecer emanado da Direcção de Serviços de Contencioso, foi indeferida a pretensão do requerente.

A primeira questão que se põe no presente incidente é a de saber se a aplicação da amnistia prevista na Lei n.º 23/91 atinge ou não os efeitos entretanto produzidos pelo acto punitivo.

A lei é muito clara a este respeito.

Com efeito, o n.º 4 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, diz expressamente que «os amnistiados não destroem os efeitos já produzidos pela aplicação da pena, devendo, porém, ser averbados no competente processo individual».

É, pois, inequívoca a doutrina legal que vem já de diplomas anteriores: os efeitos concretizados em momento anterior à aplicação da amnistia são irrecorríveis, mas aqueles que não se tiverem ainda verificados, salvo o mencionado averbamento, são destruídos por esta medida (cf., neste sentido, a abundante jurisprudência deste Supremo Tribunal, nomeadamente os acórdãos de 12 de Abril de 1988, de 16 de Novembro de 1989 e de 9 de Junho de 1992, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 22 336, 25 682 e 30 421).

No caso em análise, a pena acessória de cessação da comissão de serviço como director do Centro de Saúde Mental da Covilhã, em que o requerente se encontrava investido, não vem demonstrado que tenha sido efectivamente aplicada depois da entrada em vigor da Lei n.º 23/91, pelo que, como decorre do artigo 11.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar, não há, quanto a este ponto — o único que está em causa —, quaisquer efeitos a eliminar.

Não contrariando frontalmente esta tese, pretende o requerente extrair conclusão oposta, apoiado no passo do despacho de aclaração de 23 de Janeiro de 1992 [alínea D), atrás referida], que considerou apagado da ordem jurídica o despacho punitivo.

Mas sem razão, porque o sentido da decisão em apreço tem de ser apreendido dentro do quadro legal exposto.

Sabe-se como em direito administrativo nada tem de invulgar a ressalva feita pela lei de certos efeitos jurídicos de actos anulados com eficácia retroactiva ou mesmo de actos nulos (cf. artigo 134.º,

n.º 3, do Código Administrativo). Ponto é que a lei mantenha expressamente esses efeitos produzidos pelo acto.

Por isso, a alusão no despacho exequendo ao desaparecimento de acto punitivo não tem, no caso concreto, qualquer consequência de regime porque não pretendeu contender, nem objectivamente contende, com a disciplina legal do artigo 11.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar, que se matém intocada.

Deste modo, tendo a Administração recusado a reintegração do requerente nos termos pretendidos, não só deu cumprimento a este comando legal como observou a decisão que aplicou a amnistia.

Pelo que, não havendo lugar a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução, se acorda em indeferir o requerido.

Custas pelo requerente, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Nuno da Silva Salgado*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Reserva de reneiro. Caso decidido. Nulidades. Relação jurídico-administrativa resultante de acto administrativo. Sua caducidade por efeito de revogação da lei habilitante. Boa-fé.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Tendo sido concedida, por despacho do Ministro da Agricultura de 21 de Maio de 1986, uma reserva de reneiro, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, a quem de facto não tinha essa qualidade, incorreu-se no vício de violação de lei, por erro nos pressupostos.*
- 2 — *Esse vício gera anulabilidade, que neste caso foi arguida oportunamente, pelo que se formou caso resolvido ou caso decidido.*
- 3 — *Não pode agora a Administração, invocando esse mesmo erro, revogar o acto de 21 de Maio de 1986, ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, reputando nulo aquele acto.*
- 4 — *Certo é que a Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, foi revogada pela Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, alterada pela Lei n.º 46/90, de 22 de Agosto, pelo que caducou a relação jurídico-administrativa criada pelo despacho referido no n.º 1.*
- 5 — *O «restabelecimento» dos direitos do reneiro — artigos 20.º, n.º 1, e 49.º da Lei n.º 109/88 — leva a nova apreciação dos pressupostos de facto e neste caso ao não respeito pelo direito adquirido, referido nos n.ºs 1 e 2.*

6 — *Nem podia ser de outro modo, uma vez que a hipótese é prevista no artigo 29.º, n.º 7, e não nas alíneas anteriores, e as partes ficariam sem saber quais os respectivos direitos e deveres no âmbito do renascido contrato de arrendamento, a optar-se por aceitar o caso decidido referido no n.º 2.*

7 — *Pretendendo beneficiar de um acto administrativo praticado a seu pedido, mediante expedientes enganosos, viola o recorrente os princípios da boa-fé, também aplicáveis no domínio do direito administrativo, na modalidade de tu quoque [...], segundo o conhecido brocardo turpitudinem suam allegans non auditur.*

Recurso n.º 29 842, em que são recorrente Manuel José Bica e recorridos o Secretário de Estado da Alimentação e outros. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Manuel José Bica interpôs, em 10 de Setembro de 1991, recurso contencioso directo do despacho do Secretário de Estado da Alimentação de 9 de Maio de 1991, aduzindo:

Por despacho do Ministro da Agricultura e Pescas de 21 de Maio de 1986, foi atribuído ao recorrente um direito de reserva (direito de exploração), nos termos dos artigos 26.º, n.º 1, e 37.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro;

Esse direito de reserva foi demarcado no prédio rústico denominado «Herdade do Monte Branco da Loura», sito na freguesia de Figueira de Cavaleiros, concelho de Ferreira do Alentejo, com a área de 252,8700 ha;

Essa reserva foi entregue e demarcada em 7 de Outubro de 1986;

Por contrato outorgado em 23 de Março de 1988, o Estado, no acto representado pelo Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, arrendou ao recorrente tal área por um período de seis anos renováveis, nos termos da lei;

Esse contrato ainda se mantém em vigor, pois não foi denunciado;

Por despacho de 5 de Fevereiro de 1991 da entidade recorrida, exarado na informação n.º 123/GEF, foi decidido manter o despacho de 21 de Maio de 1986, que atribuía uma área de reserva ao recorrente;

No entanto, pelo despacho ora recorrido, foi decidido demarcar uma área de reserva a favor das recorridas particulares no dito prédio e revogar o ponto n.º 1 do despacho de 5 de Fevereiro de 1991, com a consequente desocupação e entrega da área explorada pelo recorrente às recorridas particulares;

O despacho recorrido enferma dos vícios de forma e de violação de lei;

Não se encontra fundamentado nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alíneas d) e f), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

Em nenhuma das informações constantes do processo instrutor [46/90 SGEF, 123/GEF (complementar) e 8/91 SGEF] se propõe a revogação do despacho ministerial de 21 de Maio de 1986, atributivo do direito de exploração ao recorrente, ou a denúncia do contrato de arrendamento rural;

O despacho recorrido vem mais «ao sabor do vento» do que de qualquer proposta nesse sentido;

Na informação 8/91 SGEF, onde o mesmo foi exarado, o autor daquela limita-se a propor a atribuição dos direitos de reserva proposta na informação n.º 46/90 SGEF e a aclaração do despacho de 5 de Fevereiro de 1991;

Despacho esse que nada tem a ver com uma eventual revogação do despacho atributivo de uma área de reserva (direito de exploração) ao recorrente;

O despacho impugnado enferma ainda do vício de violação de lei; Através dele pretende-se revogar o despacho de 21 de Maio de 1986;

O despacho de 5 de Fevereiro de 1991 é meramente confirmativo; O recorrente já havia visto definidos os seus direitos através do despacho de 21 de Maio de 1986;

Despacho que foi sendo sucessivamente confirmado;

O poder de revogação do despacho de 21 de Maio de 1986 — constitutivo de direitos — havia muito se encontrava precludido;

Para a revogação com fundamento em ilegalidade faltava e falta a concordância do recorrente;

Foi violado o artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LOSTA);

Deve anular-se o acto impugnado.

Indicou seis recorridas particulares.

II

Respondeu o Ministro da Agricultura (fl. 22):

A Lei n.º 109/88 consagra o direito de reserva dos titulares de direitos reais menores e de arrendamento preexistentes;

O direito de reserva é um direito real reconstitutivo do direito de propriedade tal como existia à data do acto expropriativo ou da medida de nacionalização global [artigo 14.º da Lei de Bases (LB)];

A Lei 46/90 deixa esta definição intocada;

Uma vez que o recorrente requereu a submissão do seu processo à nova lei, a Administração limitou-se antes de mais a apurar (e perfunctoriamente) se o direito de arrendamento existia ou não à data de expropriação;

E concluiu que não;

O recorrente era parceiro, não arrendatário rural;

Assim sendo, não são aplicáveis ao prédio as normas dos artigos 20.º e 49.º da LB;

Não parece sequer ser possível o recurso à analogia com a situação de pequenos agricultores, cuja protecção legal está patenteada no processo e decorre da aplicação do artigo 29.º da LB (Lei n.º 109/88, com a redacção da Lei n.º 46/90);

O legislador, ao consagrar nos artigos 20.º e 49.º da LB o direito de reserva de rendeiro, seguiu de perto a orientação da jurisprudência e doutrina dominantes sobre essa questão no domínio da anterior Lei n.º 77/77;

O recorrente não detém justo título, só conseguindo provar a existência de uma parceria, hoje extinta;

Razão por que o acto recorrido revoga a parte do despacho anterior que considerava a existência na ordem jurídica do contrato de arrendamento com o recorrente;

Revogação que se tornou necessária pelo facto de o acto anterior ter por lapso considerado a existência de «justo título»;

O referido contrato de arrendamento é nulo, pelo facto de a lei vedar à Administração a constituição de um direito de reserva de rendeiro em prédio rústico nacionalizado a quem nunca foi rendeiro daquele prédio;

Ao fazê-lo, a Administração estaria a reconstituir um ónus real inexistente;

O que aconselha a declarar a nulidade do acto e contrato que deu lugar à relação jurídica controvertida;

Deve negar-se provimento ao recurso contencioso.

A fl. 39 contestaram as recorridas particulares Maria Teresa Cincinato da Costa Gil Ferreira, Isabel Maria Cincinato da Costa Gil Ferreira, Maria da Conceição Cincinato da Costa Gil Ferreira e Maria do Carmo Cincinato da Costa Gil Ferreira;

O recorrente nunca foi rendeiro, pelo que não lhe assiste o direito ao arrendamento;

Na data da ocupação do prédio ele era seareiro do prédio rústico «Herdade do Parral», que nada tem a ver com o património das recorridas particulares;

Foi-lhe atribuída ilegalmente uma reserva de exploração;

Também é ilegal o contrato de arrendamento celebrado em 23 de Março de 1988 ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio;

Não se respeitou então o artigo 44.º deste diploma, pois não houve concurso público;

O despacho de atribuição de reserva de exploração foi tacitamente revogado quando da celebração do contrato de arrendamento;

Deve negar-se provimento ao recurso.

A fl. 43 contestaram as recorridas particulares Maria Gil da Veiga de Carvalho Ferreira Fernandes e Maria Emília Gil dos Reis Dias de Carvalho Ferreira Garcês;

O contrato de arrendamento celebrado em 23 de Março de 1988 é nulo, pois o recorrente nunca foi rendeiro antes da expropriação;

Porque não se verificam os vícios invocados, deve negar-se provimento ao recurso contencioso.

III

Nas suas alegações mantém o recorrente a posição expressa na petição:

1 — Em nenhuma das informações constantes do processo instrutor [(PI) 46/90 SEGF e 123/GEF (complementar) e 8/90 SGEF] se propõe a revogação do despacho de 21 de Maio de 1986 ou a denúncia do contrato de arrendamento.

2 — Nas conclusões da informação 8/91/SGEF, onde se encontra exarado o despacho recorrido, apenas se põe à consideração a atribuição das áreas de reserva propostas na informação 46/90 SGEF e a aclaração do despacho datado de 5 de Fevereiro de 1991.

3 — Este último despacho é confirmativo da atribuição da área de exploração ao recorrente, nada tendo a ver com a revogação do despacho de 21 de Maio de 1986.

4 — O despacho recorrido não está fundamentado nem de facto nem de direito, não esclarecendo qual o motivo que o levou e revogar o despacho de 5 de Fevereiro de 1991.

5 — O despacho de 5 de Fevereiro de 1991 é meramente confirmativo.

6 — Os seus direitos foram definidos pelo despacho de 21 de Maio de 1986.

7 — Foi violado o artigo 18.º da LOSTA.

Entidade recorrida e recorridas particulares renovam nas suas alegações os pontos de vista já transcritos.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público (fl. 66):

1 — O objecto do recurso limita-se à posição expressa do recorrente nas conclusões das alegações.

2 — Invoca o recorrente dois vícios: falta de fundamentação e vício de violação de lei.

3 — Quanto ao primeiro, o contrato recorrido não se baseia apenas na informação n.º 8/91.

Ele apodera-se também da informação n.º 46/90 e do despacho de 5 de Fevereiro de 1991 sobre esta informação exarado.

4 — Este despacho de 5 de Fevereiro de 1991 era explícito na sua motivação — fl. 6111.

5 — Improcede pois esse vício.

6 — Acusa-se o acto de ter revogado para além do prazo permitido o despacho de 21 de Maio de 1986.

7 — Para chegar a esta conclusão, alega que o despacho de 5 de Fevereiro de 1991 é confirmativo.

8 — Não há que cuidar se o acto podia revogar o despacho de 5 de Fevereiro de 1991, já que esta questão não é aflorada.

O que há que saber é se o despacho impugnado revogou o acto de 21 de Maio de 1986, facto que não é expresso pelo acto, mas a que porventura se poderia chegar se se entendesse que o acto de 5 de Fevereiro de 1991 era meramente confirmativo do de 21 de Maio de 1986.

9 — Ora o acto de 5 de Fevereiro de 1991 não foi confirmativo do de 5 de Fevereiro de 1986, até porque foram proferidos à sombra de leis diferentes.

10 — Improcede também tal vício.

IV

Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) Entre o Estado, representado pelo IGEF, e o recorrente foi celebrado em 23 de Março de 1988 (fl. 6 do apenso) um contrato de arrendamento rural em relação ao «Monte Branco da Loira» pelo prazo de seis anos, sucessivamente renovável por três anos, salvo denúncia nos termos da lei, com início em 7 de Outubro de 1986.

B) Parte útil da informação 46/90/SGEF (fl. 10), de 22 de Janeiro de 1991 (diz respeito ao prédio em questão):

«Relativamente às questões suscitadas pelo agricultor Manuel Bica, há que ter em conta antes de mais que a sua situação está definida pelos despachos de 21 de Maio de 1986 e 24 de Agosto de 1989 do Sr. Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, como já se aludiu na proposta formulada e nas informações que a fundamentaram.

Quanto ao pedido de sujeição do seu processo ao regime da Lei n.º 109/88, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 46/90, de 22 de Agosto, formulado pelo agricultor, deve o mesmo ser apreciado no seu processo que corre pela Zona Agrária de Aljustrel.

Quem era rendeiro destes prédios rústicos [...] era Vasco [...]

Aliás, tal estatuto de parceiro já tinha sido apreciado na informação n.º 55/GEF, de 27 de Abril de 1989, tendo o informante concluído não se encontrar Manuel José Bica ao abrigo do disposto no artigo 20.º, n.º 2, da Lei n.º 109/88, que mereceu o despacho concordante de 24 de Agosto de 1989 do Sr. Ministro da Agricultura, que pelo mesmo foi confirmado pelo de 29 de Dezembro de 1989.

Conclui-se assim que à data da expropriação — Portaria n.º 740/75, de 13 de Dezembro — o rendeiro dos prédios rústicos atrás identificados era Vasco [...]

Assim, e face ao atrás exposto, a reclamação do epigrafado (o ora recorrente) em nada vem alterar a proposta contida na referida informação n.º 116/GEF, de 31 de Dezembro de 1990, cabendo salientar que os referidos prédios rústicos já foram entregues aos seus donos e legítimos proprietários, ao abrigo da Lei n.º 109/88, por despacho de 27 de Setembro de 1989.

Termos em que se mantém para todos os efeitos a proposta contida na informação 116/GEF, de 31 de Dezembro.»

Sobre esta informação incidiu o seguinte despacho da entidade recorrida de 5 de Fevereiro de 1991:

«1) Proceda-se à apensação do processo do rendeiro, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 12/91;

2) Dado que o agricultor Manuel Bica não provou a qualidade de rendeiro, execute-se a proposta de atribuição das reservas, sem aplicação dos artigos 20.º e 49.º da lei».

C) Informação n.º 123/GEF (complementar) — processo de reserva de Manuel José Bica (fl. 12), de 22 de Março de 1991:

«O epigrafado foi parceiro dos prédios rústicos, qualidade confirmada pelo próprio.»

Transcreve a seguir o despacho referido em B), para acrescentar: «O despacho foi apenas executado relativamente à área na posse da UCP 'Alentejo em Frente'.»

Refere a seguir que não foi junto o contrato de arrendamento do Bica, cuja situação face aos despachos de 5 de Fevereiro de 1991, proferidos neste processo e no seu, não está totalmente definida.

E pelos fundamentos constantes das informações [...] propõe-se:

«1) A atribuição dos direitos de reserva propostos na informação 46/90/SGEF, na parte não abrangida pelo despacho de 5 de Fevereiro de 1991.»

Solicitando-se:

«1) Face ao conteúdo dos despachos de 5 de Fevereiro de 1991, proferidos nos processos de Maria Emília [...] e Manuel José Bica, a sua esclarecimento.»

Sobre esta informação incidiu em 5 de Fevereiro de 1991 o seguinte despacho da entidade recorrida:

«1) Visto. Concordo;

2) Veja-se igualmente despacho de idêntico teor exarado no processo de Maria Emília Gil dos Reis Dias de Carvalho Ferreira Garcês e outras.»

D) Informação 8/91/SGEF, de 22 de Março de 1991 (fls. 13 a 15):

«Solicita-se:

Face ao conteúdo dos despachos de 5 de Fevereiro de 1991, proferidos nos processos de Maria Emília Gil [...] e outras e Manuel José Bica, a sua esclarecimento.»

Sobre esta informação incidu o despacho de 9 de Maio de 1991 da entidade recorrida do seguinte teor:

«Visto. Revogo o n.º 1 do meu despacho de 5 de Fevereiro de 1991, exarado na informação n.º 123/GEF do processo de Manuel José Bica, valendo para todos os efeitos legais o despacho da mesma data, exarado na informação n.º 46/90/SGEF, do processo de Maria Gil da Veiga de Carvalho Ferreira Fernandes e outras. Junte-se cópia no processo de Manuel José Bica.»

Este é o acto recorrido.

V

Cumpra decidir.

Há que conhecer em primeiro lugar do vício de violação de lei — artigo 57.º da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos.

Está assente, por acordo das partes, que por despacho de 21 de Maio de 1986 foi atribuída ao recorrente uma reserva de rendeiro — artigo 37.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro.

Invocando-se o Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, veio ser reduzido a escrito um contrato de arrendamento entre o Estado e o recorrente — supra IV-A).

É verdade que o recorrente não tinha direito à reserva concedida, pois não não era rendeiro à data da expropriação — artigo 37.º, n.º 1.

Ele próprio o confessa no processo — ver PI, VI, 310 e 225.

Foi cometida pois uma ilegalidade, por erro nos pressupostos. Alega a entidade recorrida que o acto administrativo praticado em 21 de Maio de 1986 é nulo.

A regra no nosso direito é a da anulabilidade — ver Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. III, pp. 330 e segs.

Não existe disposição expressa aplicável neste caso cominando a nulidade.

Assim, o acto de 21 de Maio de 1986 consolidou-se na ordem jurídica, por falta de infracção.

Terá que ser agora aceite, bem como o seu errado pressuposto (existência à data da expropriação de um contrato de arrendamento, de que era titular o recorrente)?

Há que ver o caso à luz da nova LB.

Prescreve o artigo 20.º, n.º 1, da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro:

«O direito de reserva cabe ao titular do direito de propriedade, sem prejuízo da posição jurídica dos titulares de outros direitos reais ou dos arrendatários à data da expropriação ou da ocupação, quando esta tenha ocorrido em primeiro lugar, relativamente à área da reserva.»

Foi revogada a Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro — artigo 51.º

Na interpretação deste artigo 20.º, n.º 1, estaremos ainda vinculados pelo caso decidido formado pelo acto de 21 de Maio de 1986?

Entendemos que não.

O artigo 20.º, n.º 1 (ver sobre a interpretação deste o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 59/91, in *Diário da República*, 2.ª série, de 20 de Maio de 1992, p. 4451, e acórdão deste Tribunal de 27 de Maio de 1993, recurso n.º 29 606), contém no fundo a mesma doutrina do artigo 37.º, n.º 1, da Lei n.º 77/77.

Dos actos administrativos resultam com frequência relações jurídico-administrativas, com direitos e deveres a cargo da Administração e dos particulares.

Ver sobre este ponto: J. M. Boquera Oliver, in *Estudios sobre el Acto Administrativo*, Civitas, Madrid, 6.ª ed., pp. 271 e segs., e acórdãos deste Tribunal de 23 de Janeiro de 1992, recurso n.º 29 124, e de 15 de Janeiro de 1991, processo n.º 21 918, entre outros.

Alguns desses direitos e deveres têm por vezes natureza civilística — Boquera Oliver, *loc. cit.*

Os efeitos duradouros do acto administrativo mantêm-se enquanto vigorar a norma à sombra da qual foram praticados.

Os actos administrativos e seus efeitos não são ilhas no mar da ordem jurídica, têm que estar permanentemente subordinados àquela.

Se o legislador revogar a lei à sombra da qual foram praticados, em princípio caducam as relações jurídicas que ainda se mantinham, a não ser que a norma revogatória disponha o contrário.

Ver sobre este ponto o autor e *loc. cit.* e J. A. Garcia-Trevijano, in *Los Actos Administrativos*, Civitas, 2.ª ed., pp. 382 e 447.

A ordem jurídica não pode ficar paralisada para que se respeitem direitos adquiridos.

Problema diferente, que aqui não tem de ser tratado, é saber se por vezes o Estado não terá de indemnizar pela perda desses direitos.

Assim, revogada a Lei n.º 77/77, à sombra da qual o recorrente obteve a sua reserva de exploração, esta caducou, a não ser que a nova LB disponha o contrário.

A situação terá pois de ser reequacionada à luz desta lei.

Vimos já que ela respeita (artigo 20.º, n.º 1) os direitos dos arrendatários.

Mas também sabemos já que o recorrente nunca foi arrendatário e que induziu em erro a Administração para que ela praticasse o acto de 21 de Maio de 1986.

Segue-se que após a nova LB não estava a Administração obrigada a repetir o erro de 1986, apenas para respeitar um caso decidido ao abrigo de uma lei revogada.

Para que esse caso decidido devesse ser respeitado *tout court*, seria necessário que a nova lei o dissesse expressamente.

Ela fixou porém autonomamente os pressupostos do respeito pelos direitos adquiridos.

Pouco importa que a norma do artigo 20.º, n.º 1, coincida com a correspondente na Lei n.º 77/77.

Deve entender-se que o legislador não prescindiu do direito da Administração de reanalisar a verificação desses pressupostos.

É significativa a redacção do artigo 49.º da actual LB (redacção da Lei n.º 46/90):

«Aos arrendamentos restabelecidos nos termos do artigo 20.º deste diploma é garantido ao arrendatário o direito a duas renovações de três anos cada.»

Repare-se em primeiro lugar na palavra «restabelecidos».

Como se frisa no citado parecer da Procuradoria-Geral da República, p. 4453, verificou-se um «restabelecimento *ope legis*» do arrendamento, operado obviamente pela nova LB.

Em direito civil poderia porventura falar-se aqui de novação do contrato operada *ope legis* — artigos 857.º e seguintes do Código Civil e sobretudo o artigo 862.º

Surgindo um novo contrato, os seus pressupostos têm de ser verificados à data em que ele nasce.

Isto é, a essa data a Administração tem de averiguar se existia de facto um contrato de arrendamento à data da expropriação ou da ocupação.

Depois, repare-se que esta hipótese é abrangida pelo artigo 29.º, n.º 7, da LB e não pelas alíneas anteriores desse artigo (remete-se aqui para os citados parecer e acórdão de 27 de Maio de 1993).

Neste caso, ao contrário do que acontece nas alíneas 1) e seguintes do artigo, a atribuição de reservas ou a declaração da não expropriabilidade do prédio não está condicionada à prévia celebração de contrato de arrendamento entre o beneficiário do direito de exploração e os titulares do direito de reserva.

E não está porque se parte do princípio de que existiu de facto um contrato de arrendamento.

Só havia que «restabelecê-lo» — artigo 49.º

As partes sabiam pois quais os direitos advindos desse contrato.

Como havia de ser se fôssemos agora respeitar o «caso decidido» em 21 de Maio de 1986?

Não se diga que renasceria o contrato de arrendamento celebrado em execução desse acto — supra IV-A).

A verdade é que a nova LB fez renascer não esse mas o suposto contrato de arrendamento anterior à expropriação ou ocupação.

Não pode «restabelecer-se» o que nunca existiu.

Aliás, o recorrente sentiu bem a necessidade de legalizar a sua situação à luz da nova LB — ver supra IV-B).

Por último, sempre se dirá que, pretendendo beneficiar de um acto administrativo praticado a seu pedido, mediante expedientes enganosos, viola o recorrente os princípios da boa-fé, que se tem entendido serem também aplicáveis no domínio do direito administrativo — ver acórdão de 22 de Abril de 1993, recurso n.º 29 790.

Pode invocar-se aqui a fórmula *tu quoque* [...] — ver Menezes Cordeiro, in *Da Boa Fé no Direito Civil*, vol. II, pp. 837 e segs.

É conhecido o brocardo: *turpitudinem suam allegans non auditur*.

Tendo recusado a pretensão do recorrente, por constatar que ela não era amparada pela lei, sendo certo que caducara a relação jurídico-administrativa criada pelo despacho de 21 de Maio de 1986, não violou a entidade recorrida o artigo 18.º da LOSTA.

Também não procede a invocação de vício de forma (falta de fundamentação).

O despacho recorrido aderiu às informações supratranscritas.

Do teor das mesmas, resulta clara a ideia de que não havia que respeitar o despacho de 21 de Maio de 1986, por o recorrente não beneficiar do disposto nos artigos 20.º, n.º 1, e 49.º da LB.

VI

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso contencioso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Rui Vieira Miller Simões* (votou apenas a conclusão por duas ordens de razões: porque o acto recorrido revogou não o despacho de 21 de Maio de 1986 mas o de 5 de Fevereiro de 1991, e, por outro lado, porque aquele

despacho de 21 de Maio de 1986 caducaria mercê da celebração posterior de contrato de arrendamento entre o recorrente e o Estado, incidindo sobre a área de reserva da exploração, que, por essa via, deixou de existir; de outro modo, a sua revogação teria operado pelo despacho de 5 de Fevereiro de 1991). — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Execução de sentença.

Doutrina que dimana da decisão:

A execução de sentença que anulou um acto administrativo por violação de lei consiste na reconstituição da situação que actualmente existiria se o acto ilegal não tivesse sido praticado, ou seja, na renovação do acto expurgado do vício.

Recurso n.º 30 450, em que são recorrente Deonilde Ribeiro Marques e recorrida a directora regional de Educação do Centro, do Ministério da Educação. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

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

Deonilde Ribeiro Marques veio requerer, por apenso ao processo de recurso contencioso que interpôs de acto da directora regional de Educação do Centro, do Ministério da Educação, e em sede de execução da sentença que concedeu provimento ao recurso, que seja declarada a inexistência de causa legítima de inexecução daquela sentença.

A entidade requerida respondeu que a sentença foi executada.

A requerente replicou mantendo a sua posição.

O Sr. Juiz, precedendo parecer no mesmo sentido do magistrado do Ministério Público, indeferiu o pedido por considerar a sentença executada na medida do possível.

Desta decisão recorreu a requerente, que alegou e formulou conclusões que se sintetizam assim:

A sentença recorrida viola, por erro de interpretação, o disposto nos artigos 266.º da Constituição da República Portuguesa, 95.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, 268.º, 617.º, 672.º e 673.º do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da LPTA;

A sentença proferida nos autos principais declarou que resulta da prova produzida caber à recorrente a preferência na permuta;

No processo principal e no apenso apenas os interesses da recorrente estão em causa;

A sentença recorrida deve ser substituída por outra que defira o pedido da recorrente.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal, no seu parecer, entende que o recurso merece provimento.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

Estão assentes os seguintes factos:

Por sentença proferida no processo principal, que se dá aqui como reproduzida, transitada em julgado, o Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra concedeu provimento ao recurso de Deonilde Ribeiro Marques e, em consequência, anulou o despacho recorrido da directora regional de Educação do Centro que autorizara a permuta entre as professoras Maria Clara Veloso e Brito, da Escola Preparatória n.º 1 de Leiria, e Natália Maria Rafael Reis Fabião, da Escola Preparatória de Marrazes.

Foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 25 de Junho de 1990, o seguinte aviso emanado da Direcção Regional de Educação do Centro e subscrito pela directora regional:

«Por despacho de 4 de Junho de 1990 da directora regional de Educação do Centro, em cumprimento da dita sentença proferida pelo M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra em 26 de Janeiro de 1990:

Não se tornando possível, neste momento, dado o adiamento do ano escolar, reconstituir plenamente a situação vigente à data do despacho anulado;

Importando, todavia, satisfazer, na medida do possível, os legítimos interesses da professora recorrente, determino o seguinte:

«a) A professora Maria Clara Veloso e Brito é colocada na Escola Preparatória de Leiria a partir do fim das actividades lectivas do corrente ano;

b) A professora Natália Maria Rafael Reis Fabião é colocada na Escola Preparatória de Marrazes a partir do fim das actividades lectivas do corrente ano;

c) O pedido da recorrente será apreciado logo que se tenha conhecimento da colocação dos professores resultantes do concurso.»

Maria Clara Veloso e Brito foi transferida para a Escola C+S de Oiã (Oliveira do Bairro) e foi requisitada para exercer funções na Direcção Regional de Educação do Centro.

Natália Maria Rafael Reis Fabião foi colocada em destacamento, por razões médicas, na Escola Preparatória n.º 1 de Leiria.

Vejamos.

Em 11 de Julho de 1988 as professoras de 2.º grupo do ensino preparatório Maria Clara Veloso e Brito, colocada na Escola Preparatória n.º 1 de Leiria, e Natália Maria Rafael Reis Fabião, colocada na Escola Preparatória de Marrazes, requereram a permuta entre si.

Os conselhos directivos das referidas Escolas informaram que não havia qualquer inconveniente para os estabelecimentos no deferimento da permuta.

Em 13 de Julho, a professora do 2.º grupo do ensino preparatório Deonilde Ribeiro Marques, colocada na escola Preparatória de Marrazes, requereu que fosse considerada a sua candidatura à permuta com a professora Maria Clara.

Em 9 de Agosto a professora Maria Clara apresentou requerimento informando aceitar a permuta também com a professora Deonilde.

A directora regional de Educação do Centro, por despacho de 5 de Setembro de 1988, autorizou a permuta entre as professoras Maria Clara e Natália Maria.

A professora Deonilde recorreu deste acto e o Sr. Juiz concedeu provimento ao recurso.

Na fundamentação, escreveu o Sr. Juiz: «[...] resulta da prova produzida caber à recorrente a preferência na permuta».

A directora regional cumpriu a sentença, colocando as professoras que tinham permutado nas Escolas onde antes estavam colocadas e deferiu a apreciação do pedido da recorrente para momento ulterior.

A execução da sentença consiste no dever de reconstituir a situação que actualmente existiria se o acto ilegal não tivesse sido praticado — ver Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. IV, p. 236.

Torna-se necessário reconstituir, através da execução pela Administração, a situação que actualmente existiria se o acto tivesse sido praticado com estrita observância da lei, como justamente assinala o Sr. Juiz na sentença.

Ou seja, a execução consiste na renovação do acto expurgado do vício que motivou a anulação.

Neste sentido, a generalidade da jurisprudência.

Portanto, face ao decidido na sentença, a Administração tinha de renovar o acto em conformidade com a lei, isto é, autorizar a permuta entre as professoras Maria Clara e Deonilde, colocando de novo a professora Natália Maria na Escola de Marrazes.

A permuta foi aceite pela professora Maria Clara, não houve formação desfavorável, a situação mantinha-se em todos os aspectos, permitindo a prática do acto em harmonia com o julgado e de acordo com a lei.

Os actos posteriores, praticados em desconformidade com a sentença, são nulos — artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

A colocação da professora Maria Clara na Escola C+S de Oiã (Oliveira do Bairro) é irrelevante porque foi posterior ao momento em que devia ter sido operada a renovação do acto sem vício.

Não há nem foi concretamente invocada causa legítima de inexecução do julgado.

Pelo exposto, dão provimento ao recurso e revogam a sentença recorrida, a fim de no tribunal se seguirem os termos dos artigos 9.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — José Maria Gonçalves Pereira (relator) — Rui Vieira Miller Simões — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa. — Fui presente, Maria Angelina Domingues.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Acto confirmativo. Acto recorrível. Recurso hierárquico.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — Não é confirmativo de outro o acto que, embora no mesmo sentido que outro anterior, aprecia aspectos novos e essenciais e sobre eles decide, e que não tinham sido considerados no acto anterior, sendo certo que a discordância com o decidido nesses aspectos é um dos fundamentos do recurso contencioso.
- 2 — A redacção dada na revisão constitucional de 1989 ao artigo 268.º, n.º 4, da Constituição não veio afastar, por si só, a necessidade de recurso hierárquico.
- 3 — A decisão do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos sobre a autorização de funcionamento de uma farmácia está sujeita a recurso hierárquico necessário para o membro do Governo competente.

Recurso n.º 30 456, em que são recorrente Pedro de Lemos e Sousa Macedo e recorrido o director-geral dos Assuntos Farmacêuticos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Farmácia Uruguai, L.^{da}, com sede em Lisboa, recorre jurisdicionalmente da decisão proferida no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que julgou improcedentes duas questões prévias, suscitadas por essa recorrente, quanto ao recurso contencioso interposto por Pedro de Lemos e Sousa Macedo, casado, residente em Sesimbra, do despacho de 9 de Julho de 1990, do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos, que concedeu o alvará n.º 4020, que permitiu a abertura ao público e o funcionamento da Farmácia Uruguai, pertencente àquela recorrente.

Eram essas questões prévias: o acto recorrido nada decidiu, pois a decisão já constava de despacho de 5 de Novembro de 1987, confirmado por outro de 10 de Janeiro de 1990; o recurso é extemporâneo, pois elementos constantes dos autos mostram que o recorrente contencioso teve conhecimento do acto administrativo recorrido em termos de, quando recorreu, já estar excedido o respectivo prazo.

Por seu turno, o referido Pedro de Lemos e Sousa Macedo recorre jurisdicionalmente da sentença proferida no mesmo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que rejeitou aquele recurso contencioso.

São os seguintes os fundamentos dos recursos.

Quanto ao interposto pela Farmácia Uruguai: 1) o despacho recorrido viola o n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 267/65, de 16 de Julho, em virtude de o acto do director-geral recorrido não ser definitivo e executório; 2) viola o n.º 3 do artigo 29.º do mesmo diploma, dado o prazo para a interposição do recurso se contar, neste caso, a partir do conhecimento do início da execução do acto e não da data da entrega da certidão.

A propósito do recurso interposto da decisão final proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, os seus fundamentos são resumidos nas seguintes conclusões: 1) depois da revisão constitucional de 1989, em virtude da nova redacção do n.º 4 do artigo 268.º da Constituição, deixou de se exigir que a definitividade dos actos administrativos seja um requisito da recorribilidade dos mesmos; 2) o n.º 1 do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos

tornou-se, assim, supervenientemente inconstitucional, na medida em que restringe aos actos definitivos a possibilidade de recurso contencioso; 3) o recurso contencioso dos actos administrativos é hoje de quaisquer actos administrativos lesivos dos direitos ou interesses legalmente protegidos; 4) esta lesão depende não da definitividade dos actos administrativos mas da sua eficácia (ou executoriedade); 5) sendo o despacho de 9 de Julho de 1990, do diploma do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos, um acto administrativo praticado no uso de uma competência própria, é esse acto plenamente eficaz, pelo que é lesivo dos direitos ou interesses do recorrente; 6) ao rejeitar o recurso contencioso desse despacho interposto, por entender que tal acto administrativo não é recorrível (porque não verticalmente definitivo), a sentença recorrida violou o disposto no n.º 4 do artigo 268.º da Constituição.

Contra-alegou, quanto ao primeiro dos recursos referidos, o ali recorrido, sintetizando da seguinte forma essas contra-alegações: 1) o acto administrativo impugnado é contenciosamente recorrível, por ter decidido *ex novo* a questão da localização exacta da farmácia; 2) o recurso foi tempestivamente interposto, dado que o prazo terminava nas férias judiciais, transferindo-se, nos termos da alínea e) do artigo 279.º do Código Civil, para o 1.º dia útil, 17 de Setembro de 1990.

Quanto ao recurso interposto da decisão final, não houve contra-alegações.

O digno magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal pronunciou-se, quanto aos dois recursos, pela manutenção das decisões recorridas.

São as seguintes as *questões a resolver*.

Quanto ao primeiro recurso, há que ver, em primeiro lugar, se o acto contenciosamente é aquele de que se poderia recorrer, ou se já deveria o recorrente ter impugnado actos anteriores; se, por essa via, considerarmos recorrível o acto administrativo agora impugnado, conheceremos, então, da questão da tempestividade do recurso contencioso.

Quanto ao segundo recurso, a questão está em saber se é contenciosamente recorrível o acto do director-geral, que, efectivamente, forma o objecto do presente recurso contencioso, ou se esse carecia de recurso hierárquico, de cuja decisão se deveria, então, recorrer contenciosamente.

Consideramos provada a seguinte *matéria de facto*:

1) Carlos Manuel Bibi dos Santos e Maria Teresa Alves Palmeiro Santos de Brito entregaram, a 12 de Junho de 1987, um requerimento, na Direcção-Geral dos Assuntos Farmacêuticos, em que pediam autorização para instalação de uma farmácia na freguesia de Benfica, concelho e distrito de Lisboa;

2) O requerimento referido no n.º 1) foi deferido por despacho de 5 de Novembro de 1987 do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos;

3) O despacho referido no n.º 2) foi revogado, pelo seu autor, por despacho que, simultaneamente, mandou instaurar um inquérito;

4) Após inquérito e diligências desencadeadas pelo despacho referido no n.º 3), o director-geral dos Assuntos Farmacêuticos proferiu, a 10 de Janeiro de 1990, despacho com o seguinte teor: «mantendo o primeiro despacho de atribuição da farmácia»;

5) Em requerimento datado de 31 de Janeiro de 1990, entrado na Direcção-Geral dos Assuntos Farmacêuticos a 9 de Fevereiro seguinte, os requerentes referidos no n.º 1) fizeram saber que a farmácia que pretendiam instalar se situaria na Avenida do Uruguai, 18-A, em Lisboa;

6) A Câmara Municipal de Lisboa emitiu, a 26 de Junho de 1990, uma certidão segundo a qual constava de um processo dessa Câmara uma informação de que entre a Rua da República da Bolívia, 69-A, e o n.º 18-A da Avenida do Uruguai a distância é de 29 dam;

7) A 9 de Julho de 1990, o director-geral dos Assuntos Farmacêuticos proferiu, a respeito do pedido referido no n.º 1), um despacho com os seguintes dizeres:

«Passe-se o alvará à Farmácia Uruguai, em face da vistoria feita pelos nossos serviços e a certidão camarária recebida.»;

8) Com base no despacho referido no n.º 7), foi emitido o alvará n.º 4020, que concedeu autorização para funcionamento da Farmácia Uruguai, na Avenida do Uruguai, 18-A, na freguesia de Benfica, em Lisboa;

9) O recorrente (no recurso contencioso) apresentou, na Direcção-Geral dos Assuntos Farmacêuticos, a 23 de Julho de 1990, um requerimento em que, dizendo ter conhecimento de ter aberto ao público uma farmácia na Avenida do Uruguai, 18, em Lisboa, pedia que lhe fosse passada certidão do acto administrativo que permitira esse funcionamento e de outros elementos do processo que conduziu a essa decisão;

10) A certidão requerida nos termos do n.º 9) foi passada a 31 de Julho de 1990.

Há que passar à *apreciação jurídica* das questões a resolver.

A questão da recorribilidade do acto, colocada e resolvida no despacho que foi objecto do primeiro recurso, relaciona-se com o alegado carácter confirmativo desse acto. Na verdade, segundo a tese do recorrente, a questão teria sido definida pelos despachos de 5 de Novembro de 1987, já de si confirmados pelo despacho de 10 de Janeiro de 1990.

Começaremos por deixar de parte o primeiro desses despachos, na medida em que o seu autor o revogou, no mesmo passo em que mandou proceder a inquérito sobre as condições subjacentes ao caso.

Foi depois dessa revogação e de novas diligências que foi proferido o despacho de 10 de Janeiro de 1990, que «manteve o primeiro despacho de atribuição da farmácia». Esta «manutenção» não significa — nada mostra que o signifique — revogação da revogação; e mesmo que de revogação se tratasse, ainda haveria que ver se se tratava de revogação anulatória.

O sentido que objectivamente dos autos resulta é o de que o despacho de 10 de Janeiro de 1990 apenas quis dizer que concedia, então e depois das averiguações feitas, o que o despacho revogado concedera.

Mas isso só interessa verdadeiramente por uma questão de precisão, pois que, de uma forma ou de outra, a questão cuja decisão é impugnada não foi, de modo algum, tratada em qualquer dos despachos atrás mencionados.

Fundamento essencial do recurso contencioso é a questão da distância entre as farmácias.

Só com o requerimento de 31 de Janeiro de 1990 (posterior a qualquer daqueles despachos) é que os interessados na instalação

da Farmácia Uruguai indicaram onde ela se situaria; e o despacho recorrido invocou, expressamente, como fundamento, a informação da Câmara Municipal que, como se vê do n.º 6) da matéria de facto, só foi emitida a 26 de Junho de 1990.

Assim, esse aspecto da localização da Farmácia Uruguai, contra o qual reage o recurso contencioso, só foi decidido pelo despacho ora recorrido.

Foi ele, portanto, o acto definidor da situação, pelo que, por essa razão, seria contenciosamente recorrível.

Decidindo em conformidade com isso, o despacho de fl. 88 não cometeu qualquer ilegalidade.

É esse despacho, também, atacado por ter decidido que o recurso contencioso é tempestivo.

Que os autos mostrem, o recorrente (no recurso contencioso) não foi notificado do despacho recorrido. O contrário deveria ser demonstrado ou pela entidade recorrida ou pela recorrida particular (nesse recurso contencioso).

No requerimento que apresentou na Direcção-Geral dos Assuntos Farmacêuticos, a 23 de Julho de 1990, afirma o recorrente contencioso que tivera conhecimento da abertura, ao público, da Farmácia Uruguai. Essa abertura representaria um começo de execução do acto administrativo impugnado, começo de execução esse que, no regime da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, determinará o início do prazo para o recurso para quem, como o recorrente, não devesse ser notificado: artigo 29.º, n.º 3.

Mesmo prescindindo do certidão passada, só se pode partir da ideia de que o recorrente contencioso teve conhecimento do começo de execução na referida data, em que requereu a certidão; assim, foi tempestivamente interposto o recurso, a 17 de Setembro seguinte, dado o prazo de dois meses estabelecido no artigo 28.º, n.º 1, alínea a), daquela Lei de Processo.

Improcede, portanto, nos seus dois aspectos, o recurso interposto por Farmácia Uruguai, L.^{da}

Quanto ao recurso da decisão final, defende o recorrente que a nova redacção do n.º 4 do artigo 268.º da Constituição esvaziou de sentido a existência de recurso hierárquico.

Não é isso, porém, o que daquela revisão constitucional (de 1989) se extrai; o que ali se pretendeu foi dar prevalência à definitividade material (ou seja e mais precisamente, ao carácter «definidor») do que à definitividade no sentido terminal.

Mas essa alteração não pôs em causa a estrutura hierárquica da administração central do Estado, que se manteve, a menos que a lei expressamente determine o contrário. A competência primária não é, necessariamente, uma competência atribuidora de capacidade «definidora» última.

Porque nada na lei o diz, o acto do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos era hierarquicamente recorrível.

Assim, foi ilegal a interposição do presente recurso, como bem decidiu o Tribunal Administrativo de Círculo.

Pelo exposto, acordam em negar provimento aos dois recursos. Cada um dos recorrentes pagará custas, com 20 000\$ de taxa de justiça e 12 000\$ de procuradoria, a cada um.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Anulação de acto (tácito) do superintendente dos Serviços de Pessoal da Armada.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não era susceptível de originar uma decisão produtora de efeitos jurídicos imediatos a providência requerida ao superintendente dos Serviços de Pessoal da Armada pelo ora recorrente.*
- 2 — *Consequentemente, o acto recorrido, não sendo um acto administrativo definitivo e executório, não é contenciosamente impugnável (artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho).*

Recurso n.º 30 674, em que são recorrente Manuel Ascensão da Câmara e recorrido o vice-almirante superintendente dos Serviços de Pessoal da Armada. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Hipólito Pinto.

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

Manuel Ascensão da Câmara, identificado a fl. 3, inconformado com a sentença proferida em 13 de Novembro de 1991 pelo M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que rejeitou o recurso contencioso de anulação de acto tácito do superintendente dos Serviços de Pessoal da Armada (SSPA), decorrente do despacho desta entidade de 7 de Fevereiro de 1991, dela recorreu para este Tribunal, tempestiva e legitimamente, concluindo as suas alegações nos termos seguintes:

«1.ª O artigo 237.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, estabeleceu, revogando o estatuto anterior, uma permanência obrigatória de quatro anos no posto de segundo-tenente para a promoção a primeiro-tenente, que era antes de apenas três anos;

Mas,

2.ª O n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, que aprovou aquele Estatuto, isentou da aplicação do artigo 237.º, mantendo a aplicabilidade do estatuto anterior, que fixava em três anos o tempo necessário de permanência em segundo-tenente para a promoção a primeiro, dos oficiais das classes de engenheiros construtores navais e de engenheiros de material naval;

3.ª Tal manutenção da lei anterior, tendo em vista assegurar a progressão na carreira, não abrange porém outras classes de oficiais, certamente porque estes, nas mesmas condições daqueles, mas ao contrário deles, provêm da classe de sargentos e têm como grau académico apenas o bacharelato;

4.ª O recorrente, pertencente a uma das classes não beneficiada pelo citado n.º 4 do artigo 18.º, dirigiu a S. Ex.^a o Vice-Almirante SSPA petição solicitando providências que corrigissem tal desigualdade, bem como as distorções provocadas pela aplicação do novo sistema retributivo;

5.ª A Ex.^{ma} Entidade recorrida despachou a questão remuneratória, prometendo encaminhá-la para as instâncias superiores, mas deixou sem resposta a questão relativa à desigualdade criada pelo n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90;

6.ª Veio assim a formar-se acto tácito de indeferimento, uma vez que, tratando-se de uma petição, estava a entidade recorrida obrigada a pronunciar-se sobre ela, tratando-se ademais de problema do âmbito das suas funções como superintendente do pessoal;

7.ª Interposto recurso deste acto tácito de indeferimento, o M.^{mo} Juiz, acrescentando não se ter formado sequer um acto tácito por a entidade recorrida não ter obrigação de praticar qualquer acto administrativo e com estas razões, rejeitou o recurso;

8.ª Já vimos, porém, que tratando-se de uma petição, havia a obrigação legal de resposta, tanto mais que está em causa a defesa, pelo recorrente, de um direito fundamental, cuja infracção o prejudica;

Além de que

9.ª Esta impugnação constitui via adequada para o recorrente atingir o Tribunal Constitucional e consequentemente a declaração de inconstitucionalidade do n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, por infracção do n.º 2 do artigo 13.º da Constituição da República;

10.ª Além da ilegalidade que resulta da violação do artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho.»

Sem contra-alegações, subiram os autos a este Tribunal, onde o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público nesta Secção emitiu o parecer de fl. 38, que aqui se dá por inteiramente reproduzido, em especial na parte final, que se transcreve:

«Assim, e em consonância com as razões expendidas na decisão recorrida, dou parecer no sentido do improvimento do recurso.»

Colhidos que foram os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos, cumpre agora decidir.

Ora vejamos:

Emerge dos autos, com relevância para a decisão do presente recurso, a seguinte matéria de facto:

1.º O recorrente, em 10 de Julho de 1990, dirigiu ao SSPA a exposição de fls. 10 a 12 dos autos, concluindo nos termos seguintes:

«Face ao exposto e convicto das razões que me assistem, apelo a V. Ex.^a de modo a fazer sentir a quem de direito no sentido de serem rectificadas estas situações, nomeadamente mantendo o critério adoptado em 1 de Outubro de 1989 quando da integração no novo sistema retributivo [...] e que o n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90 seja alargado os oficiais técnicos.»;

2.º Sobre esta exposição recaiu o seguinte despacho do SSPA, de 7 de Fevereiro de 1991, por delegação do Chefe do Estado-Maior da Armada:

«1 — Não é possível dar andamento a alterações de escalão sem que a lei em vigor seja alterada.

2 — No entanto, reconhecendo a pertinência desta exposição, a mesma vai ser encaminhada para as instâncias superiores, com o objectivo de ser equacionada a revisão da legislação, de forma a introduzir eventuais operações no regime jurídico do novo sistema retributivo aplicável aos militares.»;

3.º Em 13 de Setembro de 1991, o recorrente interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa «recurso de anulação do acto tácito de indeferimento que resultou do despacho de 7 de Fevereiro de 1991 do SSPA, proferido por delegação do Chefe do Estado-Maior

da Armada, que, apreciando o requerimento apreciado pelo ora recorrente em 24 de Julho de 1990, apenas indefere expressamente a questão acessória, incidentalmente abordada, dos escalões de vencimento, deixando sem decisão a pretensão nuclear de obter solução para a situação de desigualdade em que foram colocados os oficiais técnicos, pela aplicação imediata do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, aos segundos-tenentes desta classe, no que respeita ao tempo de permanência no seu actual posto, para promoção a primeiros-tenentes».

Concluindo:

«Assim, recusando a aplicação por inconstitucionalidade material e também por ilegalidade da norma que se contém no n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, deverá V. Ex.ª declarar nulo o acto recorrido, como é de justiça.»

Face a esta matéria de facto, dada como provada, *quid iuris*?

O M.º Juiz *a quo*, no entendimento também perfilhado pela Ex.ª Procuradora da República junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de que «o acto recorrido não sendo sequer acto administrativo, não é definitivo e executório, pelo que não é contenciosamente impugnável (artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho);

No caso em apreço não se formou sequer acto tácito, em virtude de a entidade recorrida não ter obrigação de praticar qualquer acto administrativo», rejeitou o recurso por sentença ora em apreço; e, salvo sempre o devido respeito pela opinião contrária, bem, porquanto:

Resulta clara e inequivocamente do requerimento — exposição de fls. 10 a 12 dos autos — que o ora recorrente pediu, apelou ao SSPA, que fizesse sentir *a quem de direito* a pretensão «de que o n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90 fosse alargado aos oficiais técnicos».

E porque se trata de um simples «apelo a V. Ex.ª», o requerente, ora recorrente, não imputou a esta norma qualquer ilegalidade nem vício; limitando-se a discordar dela e, por isso, a pedir providências «a quem de direito» no sentido de serem rectificadas as situações expostas.

Ao contrário, em alegação de recurso para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, entende que a entidade recorrida, ao indeferir a sua pretensão, «por aplicação do n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, discrimina em função da instrução e condição social a classe de oficiais técnicos relativamente às classes de engenheiros construtores navais e engenheiros de material naval, sendo por isso inconstitucional, por infringir o artigo 13.º da lei fundamental, e também ilegal por negar à classe de oficiais a que pertence o ora recorrente a garantia de progressão na carreira a que alude o n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho».

Posição esta reafirmada no recurso para este Tribunal (conclusões 9.ª e 10.ª).

Isto é, em sede de recurso, quer para o Tribunal Administrativo de Círculo quer para o Supremo Tribunal Administrativo, a postura do recorrente é totalmente diversa da por ele assumida na exposição respeitosa, quiçá reverencial, para o SSPA.

Mas se é certo que o recurso contencioso se destina a apreciar a legalidade de um acto administrativo e o recorrente tinha o direito de requerer a prática de um acto administrativo que, satisfazendo a sua pretensão, não aplicasse o n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei

n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, por eventualmente ferido de inconstitucionalidade, e se nesta hipótese tal pretensão fosse indeferida, poderia ele recorrer contenciosamente em termos idênticos aos formulados no recurso para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

A verdade é que não o fez.

Antes se limitou a fazer uma exposição ao SSPA, «apelando a V. Ex.ª de modo a fazer sentir a quem de direito no sentido de serem rectificadas estas situações [...] e que o n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90 seja alargado aos oficiais técnicos».

Em conclusão:

Como bem opinou o Ex.º Magistrado do Ministério Público nesta Secção, «no caso concreto, face à natureza da providência requerida, não era sequer susceptível de originar uma decisão produtora de efeitos jurídicos imediatos»;

Ou, como doutamente se refere na sentença recorrida, «o acto recorrido, não sendo sequer acto administrativo, não é definitivo e executório, pelo que não é contenciosamente impugnável (artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho)».

Entendimento este também perfilhado implicitamente pelo recorrente nas suas conclusões 4.ª e 5.ª; isto é, de que pertencendo a uma das classes não beneficiada pelo n.º 4 do artigo 18.º citado, dirigiu ao SSPA «petição solicitando providências que corrigissem tal desigualdade».

Tendo a entidade recorrida despachado a questão remuneratória, «prometendo encaminhá-la para as instâncias superiores».

Ou, por outras palavras: a entidade recorrida, perante aquele pedido de providências junto de quem de direito, feito inicialmente pelo ora recorrente, fez o que tinha a fazer.

E a mais não estava obrigada, face ao teor da exposição que lhe foi presente.

Daqui resulta que não se tenha formado qualquer acto tácito, em virtude de a entidade recorrida não ter obrigação de praticar um acto administrativo — conclusão 6.ª, *a contrario*;

Entendendo por acto administrativo, «a conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto» (Prof. Marcello Caetano, in *Manual*, vol. 1, p. 428);

O que, no caso em apreço, não aconteceu.

Nesta conformidade, na improcedência das conclusões 4.ª, 5.ª e 6.ª do recurso, nos termos atrás expostos, o que prejudica, como é óbvio, o conhecimento das restantes, acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo em negar provimento ao recurso interposto por Manuel Ascensão da Câmara e, consequentemente, em confirmar a douta sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, fixando a taxa de justiça em 12 000\$ e a procuradoria em 6000\$.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *António Hipólito Pereira Pinto* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Licenciamento de obra. Contrapartida. Competência do Tribunal Administrativo de Círculo. Extemporaneidade. Co-nhecimento preliminar da inexistência jurídica.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *É competente o Tribunal Administrativo de Círculo para conhecer da deliberação de uma câmara municipal que condiciona a concessão do licenciamento de um obra ao pagamento de uma quantia a título de «sobrecarga de infra-estruturas».*
- 2 — *Na fase preliminar do recurso contencioso não pode conhecer-se de mérito da invocada inexistência jurídica do acto impugnado, para o efeito de decidir se o mesmo foi interposto dentro do prazo.*

Recurso n.º 30 844, em que são recorrente Albano Antunes e recorrida a Câmara Municipal de Fafe. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, no Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Albano Antunes, identificado nos autos, vem recorrer da decisão do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, que julgou incompetente, em razão da matéria, aquele Tribunal para conhecer do recurso contencioso da deliberação da Câmara Municipal de Fafe de 17 de Janeiro de 1990 e extemporâneo o recurso da deliberação da mesma Câmara Municipal de 6 de Junho de 1990, ambos interpostos pelo recorrente.

Nas suas alegações, conclui em síntese:

O Tribunal Administrativo é competente para declarar a nulidade da deliberação de 17 de Janeiro de 1990, porque a importância exigida a título de «sobrecarga de infra-estruturas» não é uma receita tributária.

As deliberações nulas são imputáveis nos tribunais administrativos, mesmo a título incidental, já que a deliberação de 17 de Janeiro de 1990 se prende directamente com a também impugnada deliberação de 6 de Junho de 1990.

Na verdade, a deliberação de 6 de Junho de 1990 só é de manter (no entender da Câmara recorrida) para a hipótese de «ilegalidade» da exigência do pagamento da «sobrecarga de infra-estruturas».

Essa exigência representa um autêntico confisco, uma sanção ou penalidade por o recorrente ter realizado a obra em desconformidade com a licença.

A sentença recorrida ao julgar o Tribunal incompetente, em razão de matéria, violou o artigo 101.º do Código de Processo Civil os artigos 51.º, n.º 3, e 62.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, em conjugação com o n.º 5 do artigo 22.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro.

Por outro lado, a interposição do recurso da deliberação de 6 de Junho de 1990 em 4 de Outubro de 1990 é tempestiva, em virtude de a fotocópia junta ao ofício, a comunicar essa deliberação e para a qual remete, ser ininteligível, pelo que o pedido de passagem de certidão, apresentado em 11 de Julho de 1990, suspende o prazo para o recurso.

Isto, apesar de não se referir directamente à impugnação da deliberação de 6 de Junho de 1990.

A douda decisão recorrida, ao considerar ininteligível a comunicação da deliberação de 6 de Junho de 1990 e intempestivo o recurso contencioso, violou o disposto nos artigos 28.º, n.º 1, 30.º e 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e 838.º, do Código Administrativo.

Pede a procedência do recurso jurisdicional e a revogação da decisão recorrida, em ordem a decretar-se a nulidade da deliberação de 17 de Janeiro de 1990, e competente o Tribunal Administrativo de Círculo para dela conhecer e que o recurso contencioso, quanto à deliberação de 6 de Junho de 1990, seja julgado tempestivo.

2 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu doudo parecer, pronunciando-se pela competência, em razão da matéria, dos tribunais administrativos para conhecer do recurso contencioso da deliberação de 17 de Janeiro de 1990, por não estar em causa a liquidação de uma receita tributária, mas uma deliberação que condiciona a legalização das obras ao pagamento de determinada prestação pecuniária, decisão tipicamente administrativa.

Entende ainda não se verificar a extemporaneidade do recurso da deliberação de 6 de Junho de 1990, por a recorrente ter invocado na petição a inexistência jurídica da mesma, e não se lícito conhecer do mérito dessa questão em tese liminar, para se concluir pela intempestividade do recurso, com o fundamento de que o acto é simplesmente anulável.

Com os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos, cumpre decidir.

3 — São os seguintes os factos relevantes para a decisão do recurso:

a) A favor do recorrente foi emitida pela Câmara Municipal de Fafe uma licença de construção, através do alvará n.º 1177, de 14 de Maio de 1985;

b) Em 5 de Setembro de 1989, o mesmo recorrente apresentou um «aditamento» ao respectivo projecto, para aproveitamento do sótão, com destino a arrumos, com acesso interior por uma escada;

c) Através do ofício de 23 de Janeiro de 1990 foi comunicado ao recorrente que, por deliberação de 17 de Janeiro da Câmara Municipal recorrida, lhe era concedido o prazo de 30 dias para proceder à legalização das obras mediante o pagamento da quantia de 64 375\$, acrescida da importância de 1 912 960\$ relativa a sobrecarga de infra-estruturas;

d) Através do ofício, da mesma Câmara, n.º 2048, de 13 de Junho de 1990, que o recorrente recebeu em 20 de Junho de 1990, foi-lhe comunicado que «a Câmara Municipal deste concelho, na sua reunião realizada em 6 de Junho de 1990, deliberou, por unanimidade, conceder 30 dias, a contar da data da recepção do presente ofício, para dar cumprimento ao despacho proferido pelo Sr. Vereador Dr. Ribeiro, de que junta fotocópia»;

e) Em 11 de Julho de 1990 o recorrente requereu ao presidente da Câmara Municipal de Fafe, nos termos e para os efeitos dos artigos 30.º e 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e por não ter recebido qualquer comunicação sobre o seu pedido apre-

sentado em 5 de Setembro de 1989, sobre o projecto de legalização das obras efectuadas a mais da licença n.º 1777, de 14 de Maio de 1985 [referido na alínea *b*)], a certificação do «conteúdo dos despachos e deliberações tomadas, o autor dos respectivos actos e qualidade em que foi decidido, ou seja, as delegações e subdelegações de competência e local da respectiva publicação e os respectivos fundamentos»;

f) Em 19 de Setembro de 1990 foram entregues ao recorrente várias fotocópias do processo de licenciamento, que juntou aos autos (fls. 16 a 25);

g) Em 8 de Outubro de 1990, o recorrente interpôs recurso contencioso de anulação das deliberações de 17 de Janeiro de 1990 e de 6 de Junho de 1990, referidas nas alíneas *c*) e *d*).

4.1 — A primeira questão a decidir é a da competência, em razão da matéria, para conhecer do recurso contencioso da deliberação de 17 de Janeiro de 1990.

O despacho recorrido julgou o Tribunal Administrativo de Círculo do Porto absolutamente incompetente, com o fundamento de que a deliberação em causa tratava de matéria de contencioso fiscal, por mais não ser que a liquidação de uma receita tributária.

Nas suas alegações de recurso o recorrente defendeu, porém, a posição de que a competência pertencia aos tribunais administrativos.

A decisão sobre a competência material depende da qualificação do acto impugnado, como acto administrativo, ou acto de liquidação ou criação de uma receita tributária — alíneas *a*) e *d*) do artigo 62.º e alíneas *c*) e *d*) do artigo 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Pela deliberação de 17 de Janeiro de 1990, a Câmara condicionou a legalização das obras levadas a efeito no prédio do recorrente ao pagamento, além do mais, da quantia de 1 912 960\$, relativa à «sobrecarga de infra-estruturas». Através deste acto, a Câmara, no exercício de um poder público, ditou os pressupostos da legalização *a posteriori* das obras concluídas sem licença, determinando aquele pagamento, a título de «sobrecarga de infra-estruturas».

Ao fazê-lo, não pretendeu aplicar qualquer norma tributária (que nem existia) a uma situação concreta, nem emitir norma tributária, no desempenho da sua função administrativa. Apenas sujeitou o recorrente a determinada condição, caso ele pretendesse obter o licenciamento de uma obra.

O que está em causa, fundamentalmente, é um acto de licenciamento, ou seja, aplicar a legalidade da condição ou contrapartida posta pela Câmara, para a obtenção do licenciamento.

Trata-se de um acto administrativo, cujos recursos são de conhecer pelos tribunais administrativos.

Neste sentido, decidiu o recente acórdão deste Tribunal de 22 de Abril de 1993, no recurso n.º 31 438, que cita os acórdãos de 21 de Novembro de 1985, in *Acórdãos Doutrinais*, n.º 292, p. 418, e de 5 de Março e 21 de Maio de 1991, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 25 838 e 20 760, embora reconhecendo que não se trata de jurisprudência pacífica.

4.2 — Vejamos agora a questão da tempestividade do recurso na deliberação de 6 de Junho de 1990.

O recorrente recebeu em 20 de Junho de 1990 o ofício em que lhe foi dado conhecimento desta deliberação e interpôs recurso contencioso da mesma em 8 de Outubro de 1990, alegando inexistência

jurídica da mesma, por o despacho que acolhe ser incompreensível e não decidir o que quer que seja.

O Ministério Público no Tribunal Administrativo de Círculo suscitou a questão prévia da intempestividade do recurso, questão que o M.º Juiz julgou procedente, pelas razões seguintes:

O conhecimento da tempestividade do recurso está ligado, neste caso, ao conhecimento da questão de fundo, da alegada inexistência jurídica da deliberação;

Em regra, o conhecimento dos vícios do acto impugnado deve ser feito na sentença final; todavia, neste caso, justificar-se-ia que, a título incidental e apenas para proceder à sua qualificação, o seu conhecimento fosse feito nesta fase preliminar do processo;

Concluindo que a deliberação não era um acto inexistente, porque era compreensível, e que os vícios imputados à mesma eram apenas susceptíveis de conduzir à sua anulação e não à sua declaração de nulidade, entendeu que o prazo para a interposição do respectivo recurso era de dois meses e que o mesmo já havia expirado aquando daquela interposição, em 8 de Outubro de 1990.

Vejamos se o julgado é de manter.

Como refere o Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Tribunal, «o juiz pode, numa análise meramente perfunctória, qualificar os vícios arguidos na petição de recurso, para averiguar se o mesmo é tempestivo, ou seja, face à descrição fáctica constante da petição, pode caracterizar diferentemente um determinado vício do acto administrativo, concluindo que este, mesmo que se verifique, é meramente gerador de anulabilidade, e, portanto, só poderá ser arguido no prazo geral do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos».

Mas não foi isto o que aconteceu.

O M.º Juiz, perante a alegação da inexistência jurídica, não se limitou a proceder a uma qualificação jurídica diferente do vício alegado, mas considerou que este não se verificava, porque o acto era compreensível e tinha sentido decisório.

Assim, julgou do mérito do recurso, numa fase preliminar, o que só lhe era permitido fazer a final, com base em elementos de prova a produzir em fase posterior do processo.

Estando a deliberação arguida de inexistência jurídica, porque não se pode conhecer desse vício, nem qualificá-lo de forma diferente face à petição de recurso, há que concluir que o recurso nela interposto é tempestivo.

5 — Em face do exposto, acordam em conceder provimento ao recurso, revogando a decisão recorrida, que deverá ser substituída por outra a declarar o Tribunal Administrativo de Círculo do Porto competente para conhecer do recurso contencioso da deliberação de 17 de Janeiro de 1990, relegando-se para momento posterior a apreciação da tempestividade da deliberação de 6 de Junho de 1990 da Câmara Municipal de Fafe.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — José João Fernandes da Silva (relator) — José Maria Gonçalves Pereira — José Manuel de Moura Pires Machado (vencido, quanto à competência do Tribunal, pois entendo que se trata de matéria tributária). — Fui presente, Maria Angelina Domingues.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Acto de processamento de vencimentos. Acto confirmativo. Acto normativo. Remuneração de funcionários da administração tributária.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Os actos de processamento de vencimentos não constituem simples operações materiais, mas actos jurídicos individuais e concretos, sejam ou não verticalmente definidos consoante a entidade dotada de competência para os praticar.*
- 2 — *A confirmatividade de um acto administrativo pressupõe a recorribilidade do acto confirmado.*
- 3 — *Obsta à caracterização de um acto como normativo tanto a fácil identificação dos seus destinatários como a insusceptibilidade de aplicação repetida do acto relativamente a cada um deles.*
- 4 — *No sistema remuneratório do pessoal da administração tributária, estabelecido no Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, há que ter em conta as promoções subjectivadas entre 1 de Outubro de 1989 e a data da entrada em vigor desse diploma legal.*

Recurso n.º 31 452, em que são recorrente o director-geral das Contribuições e Impostos e recorrido Jorge Manuel dos Santos Ferreira. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O director-geral das Contribuições e Impostos recorre jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra que anulou o seu despacho, datado de 12 de Fevereiro de 1991, que considerou inaplicável o regime de transição (mapa II) quando a aplicação do artigo 76.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, tenha sido requerida após 30 de Setembro de 1989.

Conclui na sua alegação da seguinte forma:

«1 — O despacho de 12 de Fevereiro de 1991 não é acto definitivo e executório susceptível de impugnação contenciosa.

2 — Tal despacho constitui acto genérico e meramente confirmativo do acto que processou o vencimento do recorrido de Novembro de 1990.

3 — A autoridade recorrida e ora agravante não violou o n.º 1 do artigo 3.º nem qualquer outro artigo do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho.

4 — Ao decidir como decidiu, violou o M.^{mo} Juiz, por erro de interpretação e aplicação, o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 187/90 e, bem assim, o artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.»

O recorrido não contra-alegou e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«O Decreto-Lei n.º 187/90 revogou o artigo 76.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, salvaguardando, porém, a situação dos funcionários nomeados supranumerários para as categorias mencionadas no n.º 1 desse preceito, aos quais continua a aplicar-se o mesmo regime.

Nos termos dos n.ºs 2 e 4 dessa disposição, os supranumerários devem apresentar-se ao concurso de provimento para as referidas categorias e ingressam nos correspondentes lugares do quadro, se obtiverem aprovação no concurso, ou regressam aos lugares de origem, se faltarem, desistirem ou reprovarem.

Trata-se, porém, de uma situação provisória que se resolverá ou pela interposição a título definitivo na categoria que o funcionário já possui como supranumerário ou pelo regresso à categoria anterior.

Parece claro que, enquanto se mantiver nessa situação, o funcionário deve auferir a remuneração correspondente à categoria que efectivamente detém, ainda que como supranumerário, o que implica que o respectivo cálculo deva efectuar-se de acordo com as regras de transição previstas no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 187/90.

De resto, aceitando-se o princípio de que o funcionário deve ser remunerado pela categoria que detém, nenhuma razão subsiste para que os supranumerários passem a auferir uma remuneração inferior com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 187/90, quando este diploma expressamente ressalvou a sua situação, determinando que lhe fosse aplicável o regime do artigo 76.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, ou seja, que se mantiverem como supranumerários na categoria que requereram com sujeição à apresentação a concurso.

Deste modo, só no caso de se verificar um regresso ao quadro de origem é que haverá lugar ao reposicionamento do funcionário no escalão remuneratório que lhe compete mediante a aplicação das regras de transição previstas no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 187/90.

Com efeito, esta regra é aplicável às categorias aí mencionadas e a referência à data de 30 de Setembro de 1989 apenas releva para a determinação do escalão de transição (considera-se, para efeito de transição, a categoria que o funcionário detinha em 30 de Setembro de 1989), não podendo fazer-se qualquer quanto à data da nomeação para uma categoria superior, que não se encontra abrangida pela norma.

No caso concreto, o recorrente, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 187/90, era perito de fiscalização tributária de 1.^a classe supranumerário e, conseqüentemente, o cálculo da respectiva remuneração não poderia efectuar-se nos termos do n.º 2 do artigo 3.º desse diploma.

Pelo exposto, deverá denegar-se provimento ao recurso e confirmar-se a sentença recorrida.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A sentença sob recurso deu como assente os seguintes factos:

A) O ora recorrido ingressou na Direcção-Geral das Contribuições e Impostos em Abril de 1982, como liquidador tributário estagiário, tendo progredido na carreira até à categoria de liquidador tributário principal;

B) Em Outubro de 1989, ao abrigo do artigo 76.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Regulamentar n.º 42/83, requereu a sua colocação como perito de fiscalização de 1.ª classe supranumerário;

C) Por despacho de director-geral das Contribuições e Impostos de 28 de Novembro de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 10 de Janeiro de 1990, foi nomeado perito de fiscalização tributária de 1.ª classe supranumerário, tendo tomado posse na mesma data;

D) Com a publicação do Decreto-Lei n.º 187/90, os serviços da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos integraram o recorrido na nova escala salarial da seguinte forma: a) de 1 de Janeiro de 1989 a 9 de Janeiro de 1990 foi-lhe atribuído o escalão 6, índice 405, correspondente à categoria de liquidador tributário principal, com uma diuturnidade; b) de 10 de Janeiro de 1990 a 1 de Novembro de 1990 foi-lhe atribuído o escalão 3, índice 630, correspondente à categoria de perito de fiscalização tributária de 1.ª classe supranumerário;

E) No vencimento relativo a Novembro de 1990, o recorrido foi remunerado pelo escalão 1, índice 550, do anexo I do Decreto-Lei n.º 187/90;

F) Em 12 de Novembro de 1990 requereu ao director-geral das Contribuições e Impostos o processamento dos seus vencimentos com aplicação do índice 630 do escalão 3 do anexo II ao Decreto-Lei n.º 187/90;

G) Pelo acto impugnado, a autoridade recorrida, decidindo o critério de aplicação do novo sistema retributivo imposto pelo Decreto-Lei n.º 187/90 aos supranumerários (peritos tributários de fiscalização tributária e peritos de contencioso tributário), concordou com a informação de que «os peritos tributários (supranumerários) nomeados nos termos do artigo 76.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, até 30 de Setembro de 1989, deverão ser abonados pelo anexo II do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho. Os nomeados entre 1 de Outubro de 1989 e 11 de Junho de 1990 deverão ser abonados pelo anexo I do Decreto-Lei n.º 187/90» e, rematou, «não é, de facto, de aplicar o regime de transição (mapa II) quando a aplicação do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 42/83 haja sido requerida após 30 de Setembro de 1989».

Abordando a primeira das questões colocadas pela autoridade recorrente, o despacho impugnado seria recorrível, uma vez que o acto definidor da pretensão do funcionário foi aquele que lhe processou o vencimento de que discorda, esse sim, acto definitivo e executório, conforme tem sido unanimemente entendido pela jurisprudência deste Supremo Tribunal.

Mas não é assim.

A doutrina do Tribunal ensina coisa diversa.

Com efeito, ela diz que os actos de processamento de vencimentos não constituem simples operações materiais, mas actos jurídicos individuais e concretos, sejam ou não verticalmente definitivos, consoante a entidade dotada de competência para os praticar.

Actos, portanto, que, quer estejam sujeitos ao recurso hierárquico indispensável à passagem à fase contenciosa, quer sejam directamente impugnáveis nos tribunais administrativos, produzirão os efeitos jurídicos próprios se não forem objecto de impugnação adequada graciosa ou contenciosa, consoante as circunstâncias (cf., entre muitos, os acórdãos de 31 de Março de 1977, de 3 de Maio de 1977, de

10 de Maio de 1984 e de 21 de Fevereiro de 1991, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 9451, 20 197, 15 317 e 19 897).

No caso em apreço o interessado, requerida e obtida certidão do acto de processamento do primeiro vencimento calculado, em sua opinião, por forma incorrecta, apressou-se a reagir contra o mesmo a nível gracioso — pois que dele não cabia impugnação contenciosa —, através da exposição documentada a fls. 21 e seguintes dos autos, que, pelo seu conteúdo e pela entidade a quem era dirigida, não pode deixar de ser interpretada como recurso hierárquico. Na sequência da qual foi proferido o despacho contenciosamente recorrido.

Assim, e uma vez que a confirmatividade de um acto administrativo pressupõe a recorribilidade do acto confirmado, improcede a objecção suscitada pela autoridade recorrente.

Analisemos agora a segunda questão que vem colocada ao Tribunal: defende a mesma entidade que o despacho de 12 de Fevereiro de 1991 é um acto genérico (no sentido de acto recorrido) e, nessa qualidade, insusceptível de impugnação contenciosa.

Mas, também quanto a esse ponto, falece razão à recorrente.

É certo que a distinção entre acto normativo e acto administrativo tem suscitado uma forte querela doutrinal, que está longe de poder considerar-se como finda, onde deparamos com as opiniões mais desencontradas.

Basta referir que nem todos os autores estão de acordo quanto à exigência das notas típicas da generalidade e da abstracção como elementos caracterizadores do acto normativo nem, por seu lado, os defensores destes requisitos convergem na delimitação do respectivo âmbito.

Tem por isso a jurisprudência deste Supremo Tribunal corrente largamente maioritária e anterior à entrada em vigor da Lei do Procedimento Administrativo (cf., entre muitos, os acórdãos do tribunal pleno de 20 de Março de 1986, de 17 de Junho de 1986, de 27 de Novembro de 1986 e de 21 de Março de 1991, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 16 576, 14 857, 16 574 e 21 451), aderindo a uma concepção que podemos denominar de restritiva de acto normativo segundo a qual ele se caracteriza pelos aludidos atributos da generalidade e da abstracção.

O primeiro significa que a norma, ao contrário do acto administrativo, não tem destinatário ou destinatários determinados, concretamente mencionados ou mencionáveis, e o segundo que o seu comando se não esgota num acto singular de aplicação, antes é susceptível de ser aplicado a um número indeterminado de casos, tantos quantas as hipóteses de facto que, no futuro, venham a ocorrer.

No caso em apreço estamos perante uma determinação que permite, com facilidade, identificar os seus destinatários. Eles são os peritos de fiscalização e peritos tributários de 1.ª classe supranumerários que requereram a aplicação do regime constante do Decreto Regulamentar n.º 42/83 em data ulterior a 30 de Setembro de 1989, universo suficientemente restrito para permitir tal individualização imediata.

Estamos, pois, face a actos administrativos gerais (cf., sobre o conceito, os acórdãos do tribunal pleno de 11 de Maio de 1989, no recurso n.º 18 998, e de 21 de Março de 1991, este atrás citado), que, numa outra perspectiva, não são susceptíveis de aplicação repetida, antes de se consumem, relativamente a cada um daqueles seus destinatários, numa operação única de aplicação (ainda que de efeitos continuados ou permanentes — fixação de um determinada situação jurídica).

Quer dizer, ao despacho contenciosamente recorrido falta não só a nota da generalidade mas também a de abstracção.

Posto isto, entremos na apreciação da matéria contida nas conclusões 3.^a, 4.^a (parte) e 5.^a da alegação da entidade recorrente e que se resume à seguinte questão: a de saber se a sentença sob recurso, ao anular o acto contenciosamente impugnado, violou, por erro de interpretação e de aplicação, o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 187/90.

A situação, nos seus traços essenciais, desenha-se da seguinte forma.

Na sequência de requerimento seu, com data de Outubro de 1989, o recorrido, por despacho de 28 de Novembro de 1989 (publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 10 de Janeiro de 1990), havia sido nomeado perito de fiscalização tributária de 1.^a classe, supranumerário, ao abrigo do disposto no artigo 76.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Regulamentar n.º 42/83 [alíneas B) e C) da matéria de facto].

A sua categoria anterior era de liquidador tributário principal.

O questionado artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 187/90 dispõe o seguinte nos seus n.ºs 1 e 2:

«1 — O pessoal integrado nas carreiras de administração tributária transita para a nova estrutura remuneratória, de acordo com o anexo II ao presente diploma, que dele faz parte integrante.

2 — A transição para a escala salarial prevista no mapa I anexo ao presente diploma dos funcionários com as categorias de liquidador tributário e técnico de contencioso tributário far-se-á, para o escalão correspondente à categoria a que tinham direito, a 30 de Setembro de 1989, nos termos do disposto nos artigos 45.º, 46.º, 48.º e 114.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, no n.º 1 do artigo 45.º do Decreto Regulamentar n.º 54/80, de 30 de Setembro, e no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 199/85, de 25 de Junho.»

Por conseguinte, logo a uma primeira leitura do transcrito texto legal se conclui que, não se encontrando a categoria profissional de perito de fiscalização tributária de 1.^a classe, de que o ora recorrido era detentor, no elenco das enumeradas no n.º 2, à sua situação não poderia ser aplicada esta norma, mas antes a do n.º 1 do mesmo artigo.

O seu estatuto remuneratório deveria, pois, ser estabelecido de acordo com o mencionado anexo II (D1, escalão 3, índice 630) com efeitos reportados a 1 de Outubro de 1989, por força do disposto no artigo 15.º do mesmo diploma.

Conclusão que se reforça com as seguintes considerações.

Como refere o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, o Decreto-Lei n.º 187/90 revogou o artigo 76.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, salvaguardando porém a situação dos funcionários nomeados supranumerários para as categorias indicadas no n.º 1 desse artigo (cf. artigos 8.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 187/90).

Tratava-se de uma situação transitória que findaria com a sua integração a título definitivo, após provas de selecção, na respectiva categoria ou pelo regresso à situação de origem (n.ºs 2 e 4 do citado artigo 76.º).

Mas enquanto permanecesse nessa situação não se vê fundamento para lhe ser recusada a remuneração correspondente à categoria que efectivamente detinha, mesmo como supranumerário, o que implica o respectivo cálculo de acordo com as regras de transição previstas no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/90.

Mais.

Este diploma legal, na ausência de disposição em contrário, entrou em vigor no quinto dia após a sua publicação, a qual ocorreu no *Diário da República*, 1.^a série, de 7 de Junho de 1990.

O que não é invalidado pela circunstância de o seu artigo 15.º estabelecer que o diploma produz efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989 «no que respeita a matéria de incidência remuneratória».

Pois, como se escreve no acórdão recente deste Supremo Tribunal, proferido em 20 de Maio de 1993, no recurso n.º 30 371, o significado desta retroacção à referida data, certamente resultante das negociações mencionadas no preâmbulo do decreto-lei, é apenas o de que a nova escala salarial se aplica a partir dessa data por ser mais benéfica do que a do sistema anterior.

No entanto, o pagamento dos vencimentos não poderá deixar de fazer-se de acordo com a categoria que cada funcionário detivesse à data da entrada em vigor do diploma (quinto dia após 7 de Junho de 1990), já que nenhum sentido faria postergar promoções já subiectivadas na esfera jurídica dos funcionários antes dessa data.

Deste modo, tendo o recorrido obtido a categoria de perito de fiscalização tributária de 1.^a classe supranumerário, por despacho publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 10 de Janeiro de 1990, a sua transição para a nova estrutura remuneratória deveria efectivamente ter obedecido, como se decidiu na sentença sob recurso, às regras constantes do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/90.

Pelo que, improcedendo a totalidade das conclusões da alegação da autoridade recorrente, acordam em negar provimento ao presente recurso jurisdicional.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Nuno da Silva Salgado*. — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Dever de decidir. Acto tácito. Hierarquia administrativa. Substituição primária.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não se forma acto tácito quando o destinatário do requerimento não tem o dever legal de decidir.*
- 2 — *O Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, estabelecendo competências próprias do pessoal dirigente, não arredou a hierarquia e, portanto, o recurso hierárquico necessário; mas estabeleceu competências primárias exclusivas daquele pessoal, pelo que o superior não pode decidir, nessas matérias, primariamente, mas só em decisão de recurso hierárquico.*

3 — *Por isso, não se forma acto tácito sobre um requerimento dirigido ao ministro em matéria que aquele diploma inclui na competência primária de um director-geral ou de um secretário-geral.*

Recurso n.º 31 458, em que são recorrente José Manuel Almeida Marques e recorrido o Ministro da Educação. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Manuel Almeida Marques, técnico superior principal, residente na Amadora, recorre contenciosamente do indeferimento tácito, que atribui ao Ministro da Educação, do requerimento que lhe dirigiu, a 20 de Fevereiro de 1992, pedindo a sua integração, para efeitos de vencimentos, no índice 610, por força do disposto no artigo 409/89, de 18 de Novembro.

Na sua resposta, o Ministro recorrido sustenta a *falta de objecto do presente recurso*, uma vez que não tinha obrigação legal de decidir sobre o requerimento do ora recorrente.

Na verdade, a matéria em causa está incluída na competência própria do secretário-geral do Ministério, no âmbito da gestão dos recursos humanos, de acordo com os pontos 10 e 17 do mapa II anexo ao Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.

Ouvido sobre isso, o recorrente respondeu que o seu requerimento deveria ter sido deferido ou indeferido, ou encaminhado para o órgão competente, o que só se não verificou por manifesta violação do dever de agir e passividade da Administração.

É verdade que o secretário-geral do Ministério tem competência própria quanto a algumas matérias de gestão de recursos humanos, mas não é uma competência exclusiva, pelo que o Ministro recorrido tinha obrigação legal de decidir.

O digno magistrado do Ministério Público, concordando que, na matéria, havia uma competência própria do secretário-geral, entende, no entanto, que se não trata de uma competência exclusiva, pelo que o Ministro tinha obrigação de decidir, devendo ser rejeitada a questão prévia levantada.

A *questão a resolver* é, no essencial, a de saber se o superior detém competência primária obrigatória nos casos em que a lei dá certas competências a um subalterno.

Sendo o pretenso indeferimento resultante da falta de decisão sobre um requerimento apresentado a 20 de Fevereiro de 1992, a questão tem de ser tratada à face do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro. Este diploma teve, como expressada intenção, definir competências próprias do que considerou como pessoal dirigente.

Segundo o n.º 2 do artigo 11.º desse decreto-lei, compete ao director-geral, além do mais, exercer as competências definidas no mapa II, anexo ao diploma.

Nos termos do n.º 17 desse mapa se vê que ao director-geral compete autorizar a atribuição de abonos e regalias a que os funcionários ou agentes tenham direito, nos termos da lei.

Por seu turno, o n.º 3 daquele artigo 11.º dispõe que as competências do director-geral não prejudicam as dos secretários-gerais no caso de departamentos ministeriais que possuam quadros únicos.

Este diploma legal tem levado a admitir duas orientações, de sinal contrário: segundo uma delas, a atribuição de funções próprias ao pessoal dirigente exclui a hierarquia, o que levará a que das decisões desse pessoal, no âmbito da competência atribuída pelo diploma, não haja recurso hierárquico, mas, desde logo, recurso contencioso; segundo outra, o referido decreto-lei em nada alterou uma regra, eventualmente vigente na função pública e decorrente da própria natureza da estrutura hierárquica, segundo a qual a competência do superior abrange a do inferior.

Não consideramos que o Decreto-Lei n.º 323/89 tenha consagrado nem uma nem outra das soluções.

Excluir a hierarquia é solução a rejeitar, desde logo porque se vê que se quiseram manter as regras gerais do recurso hierárquico, na medida em que se considera o recurso contencioso como um meio de impugnação só relativo a certas entidades (v. artigo 15.º, n.º 7). Aliás, a exclusão, pura e simples, do recurso hierárquico em alguma medida poderia contrariar o poder de direcção do Governo em relação à administração directa, constitucionalmente garantido.

Em sentido contrário, não se poderá dizer que o diploma em causa tenha deixado incólume a regra de que a competência do superior abrange, sempre e em todos os casos, a do inferior. Se assim fosse, muito reduzido ficaria o alcance do diploma.

Cremos que a intenção do legislador foi a de, mantendo a hierarquia e o poder de direcção, atribuir competências exclusivas primárias. Terá, pois, arredado o sistema de substituição primária do superior em relação ao inferior, o que, aliás, talvez corresponda a uma ideia que já se vinha firmando e continua a firmar-se no nosso sistema jurídico. Por isso o Estatuto Disciplinar (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro) terá sentido a necessidade de, no âmbito sobre que dispõe, determinar que a competência do superior abrange sempre a do inferior (artigo 16.º).

E o posterior Código do Procedimento Administrativo estabelece (artigo 29.º, n.º 1) que a competência é irrenunciável, salvaguardando, apenas, as regras sobre a delegação de poderes e sobre a substituição.

Por isso entendemos que, no caso, o Ministro da Educação não tinha competência primária na matéria em causa; tê-la-ia, sim, num nível secundário, nomeadamente no âmbito de um recurso hierárquico. E, sendo assim, não tinha o dever legal de decidir sobre o que o recorrente lhe solicitou.

Outra coisa será a sua eventual obrigação de remeter o requerimento à entidade competente; mas a omissão desse dever não dá origem à formação de acto tácito, imputável à entidade a quem o requerimento for indevidamente dirigido.

Não havendo obrigação de decidir (nem possibilidade legal de decidir a nível primário, como acima concluímos), não se formou o acto tácito que o recorrente invoca.

Pelo exposto, *acordam* em rejeitar o recurso, por falta de objecto.

Custas pelo recorrente, com 10 000\$ de taxa de justiça e 5000\$ de procuradoria.

lisboa, 9 de Junho de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António Hipólito Pereira Pinto*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Extemporaneidade do recurso contencioso. Recebimento de certidão do acto e seus fundamentos por fases.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Se a notificação não contiver a fundamentação integral do acto, pode o interessado requerer a notificação dos elementos em falta — artigo 31.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*
- 2 — *Recebida nova certidão contendo esses elementos, não se justifica pedido de certidão contendo simultaneamente os elementos referidos no n.º 1 e os que agora foram entregues, se for de concluir que não existem outros.*
- 3 — *O prazo de recurso contencioso inicia-se então com a entrega da certidão referida no n.º 2.*

Recurso n.º 31 758, em que são recorrente Virgínia Santos Miguel e outros (mais seis) e recorrido o presidente dos Serviços Sociais da Universidade Técnica de Lisboa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Virgínia Santos Miguel, Maria Gomes da Conceição Afonso, Iracema de Jesus Martins, Maria de Lurdes Nogueira Costa, Rosália Maria Martins Coelho Lucas, Maria Jaquelina Marques Serra e Maria Fernanda Assunção Gomes, todas com a categoria de cozinheira de 3.ª classe do quadro de pessoal dos Serviços Sociais da Universidade Técnica de Lisboa (UTL), a exercerem na altura funções na cantina do Instituto Superior Técnico, interpuseram em 3 de Janeiro de 1990 recursos contenciosos dos despachos de 28 de Junho de 1989 do presidente dos referidos Serviços Sociais, aduzindo:

A todas as recorrentes, em 27 de Julho de 1989, pela superiora hierárquica imediata, Maria Alice, na qualidade de notadora, foi dado conhecimento genérico (oralmente e sem entrega de qualquer documento ou texto escrito, o que aliás ocorreu também relativamente a todas as fases do processo de classificação de serviço) de que lhes havia sido atribuída a classificação de serviço de *Regular*;

Essa notadora recusou a observação e consulta da respectiva ficha de notação, solicitando-lhes apenas a aposição da respectiva assinatura;

Levantaram-se então dúvidas às recorrentes sobre se lhes estava a ser dado conhecimento da ficha de notação na fase a que alude o artigo 31.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, ou do despacho homologatório da classificação de serviço;

No mês de Abril de 1989 a mesma notadora abordou cada uma das recorrentes, informando-as (exibindo as respectivas fichas de notação que estas verificaram estarem preenchidas a lápis e apenas na parte relativa aos factores de avaliação) de que obtiveram a clas-

sificação de serviço de *Bom*, pelo que, de boa-fé, não obstante o referido preenchimento a lápis, delas tomaram conhecimento, assinando-as, não tendo apresentado a reclamação a que se refere o artigo 32.º, n.º 1, do citado diploma, uma vez que a classificação de *Bom* não justificava o recurso à mesma;

Era a primeira vez que as recorrentes se viam na situação de ser avaliadas, pelo que não tinham experiência na matéria;

Foi por isso com espanto que em 27 de Julho de 1989 tomaram conhecimento de que tinham obtido a classificação de *Regular*;

Admitindo tratar-se de despacho homologatório, requereram em 1 de Agosto de 1989 lhes fosse passada certidão da respectiva ficha de notação, com o referido despacho, bem como a fundamentação integral;

Em resposta, receberam em 18 de Agosto de 1989 certidão onde só eram certificadas as pontuações atribuídas a cada um dos factores de avaliação da respectiva ficha de notação e a pontuação final obtida;

Não tendo sido satisfeito o requerido em 1 de Agosto de 1989, formularem em 13 de Setembro de 1989 novos requerimentos;

Em resposta a esses requerimentos, receberam em 20 Setembro um documento datado de 7 de Setembro, o que é impossível, visto se reportar a requerimento de 13 de Setembro;

Esta certidão continua a não satisfazer o requerido, pelo que as recorrentes remeteram em 3 de Outubro de 1989 ao presidente dos Serviços Sociais da UTL requerimentos pedindo certidão integral da ficha de notação;

Em 25 de Novembro de 1989 foram passadas as solicitadas certidões, satisfazendo-se assim os pedidos;

Também agora houve a preocupação de ocultar a data em que foram entregues às recorrentes;

Com efeito, foram entregues desacompanhadas de qualquer outro documento de ofício pelo qual se pudesse aferir a data das respectivas entregas;

Pelo exame dessas fichas de notação, constata-se não terem data naquele sentido, nomeadamente não a têm a nota de certificação pela vice-presidente;

É dos despachos do presidente dos Serviços Sociais da UTL de 28 de Junho de 1989, exarados nas fichas de notação das recorrentes, de que tomaram conhecimento mediante a entrega das respectivas certidões em 25 de Outubro de 1989, que vêm interpostos os presentes recursos.

Passam em seguida a analisar os vícios de que padecerão na sua óptica os actos impugnados.

II

Na sua alegação sustenta a entidade recorrida (fl. 83):

1 — Os despachos impugnados são de 28 de Junho de 1989.

2 — Foram notificados às recorrentes em 27 de Julho de 1989, pelo que os recursos são intempestivos.

3 — É absurda a história que contam para fazerem funcionar o artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

4 — Tomaram conhecimento das suas fichas de notação em 27 de Abril de 1989.

5 — Não reclamaram por escrito para os notadores (artigo 32.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho) nem recorreram para a comissão paritária.

6 — Assim, as classificações foram homologadas em 28 de Junho de 1989.

7 — Em 27 de Julho as recorrentes (à excepção de uma, que foi a 28 de Julho, e de três, que não colocaram a data) tomaram conhecimento da homologação das suas notações e obviamente dos seus fundamentos.

8 — O dirigente competente para homologar só é obrigado a fundamentar a sua decisão, nos termos e para os efeitos do artigo 35.º do citado diploma, após a intervenção necessária da comissão paritária.

Em resposta à questão prévia suscitada pela entidade recorrida, mantém as recorrentes o seu ponto de vista — fls. 90 e seguintes.

O digno magistrado do Ministério Público (fl. 95) opina no sentido da improcedência da questão prévia da extemporaneidade dos recursos.

Pela sentença de fls. 97 e seguintes o M.^{mo} Juiz rejeitou os recursos, por extemporaneidade, ponderando:

As certidões das fichas de notação apenas certificam estas mesmas fichas, uma vez que de tais certidões nada mais consta do que aquilo que é referido nas fichas (fl. 38 e fls. 5 e 6, por exemplo);

Assim, quando as recorrentes assinaram em Julho de 1989 (fl. 5), tomando conhecimento da homologação, ficaram imediatamente a saber qual a classificação proposta e homologada;

Pelas certidões só tomaram conhecimento destes mesmos factos e não de quaisquer outros;

Foram estes factos que serviram de fundamento aos recursos;

Ora, o prazo para os interpirem contava-se a partir de 27 de Julho de 1989 (data em que as notadas tomaram conhecimento).

III

Inconformadas, interpuseram as impugnantes recursos jurisdicionais, tendo alegado como segue:

1 — A espécie de conhecimento dado às recorrentes em 27 de Julho de 1989 não está conforme os artigos 268.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República, 30.º da LPTA e 28.º, n.º 3, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho.

2 — Foram nessa data informadas genericamente, por mera comunicação oral, limitada à informação de lhes haver sido atribuída a classificação de *Regular*, sem a entrega de qualquer documento ou texto escrito.

3 — Importava verificar o teor e a fundamentação do acto homologatório da classificação de serviço.

4 — Tal acto deve ser objecto de fundamentação autónoma pela entidade com competência para a homologação, podendo a mesma fazer-se por mera declaração de concordância com a matéria que lhe pudesse servir de motivação — artigo 35.º, n.º 3, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.

5 — Inexiste nos despachos homologatórios em causa qualquer fundamentação ou declaração de concordância.

6 — A sentença recorrida viola os artigos 268.º, n.ºs 1, 3 e 4, da Constituição da República, 30.º e 31.º, n.ºs 1 e 2, da LPTA e 28.º, n.º 3, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.

7 — O M.^{mo} Juiz não se pronunciou sobre a inexistência, insuficiência ou irregularidade da notificação, em face da sua configuração

legal, omitindo igualmente o dever de pronúncia relativamente ao artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, da LPTA.

8 — A omissão do dever de pronúncia integra a nulidade prevista no artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil.

A entidade recorrida não alegou.

Neste Tribunal, o digno magistrado do Ministério Público lavrou parecer (fl. 129) no sentido da procedência dos recursos jurisdicionais, aderindo à argumentação das recorrentes.

IV

Foi a seguinte a matéria de facto dada como assente na sentença (as recorrentes põem em causa a exactidão dos pressupostos de facto fixados pelo M.^{mo} Juiz):

A) Despacho de 28 de Junho de 1989 da entidade recorrida em que homologa a classificação de serviço de *Regular*, constante dos documentos de fls. 5 a 18;

B) A todas as recorrentes foi dado conhecimento de que lhes havia sido atribuída a referida classificação de serviço (artigo 1.º da petição);

C) Tomaram conhecimento da mesma em 27 de Julho de 1989, conforme documento n.º 1, onde se referem as datas de 28 de Julho, 27 de Julho, 27 de Julho, 27 de Julho, datas aliás que as mesmas reafirmaram no artigo 10.º da resposta à invocada intempestividade (cf. fls. 84 e 91);

D) Documento n.º 2, de fls. 19 e seguintes, em que as recorrentes requereram lhes fosse passada certidão da respectiva ficha de notação, com o referido despacho, bem como fundamentação integral (artigo 7.º da petição);

E) Certidões de fls. 25 e seguintes das pontuações atribuídas a cada um dos factores de avaliação da respectiva ficha de notação e a pontuação final obtida (artigo 8.º da petição);

F) Requerimentos de fls. 32 e seguintes (cf. artigo 9.º da petição);

G) Certidões de fls. 38 e seguintes (artigo 10.º da petição);

H) Requerimentos de fls. 52 e seguintes (artigo 12.º).

V

Conhecendo dos recursos jurisdicionais:

Acusam as recorrentes a sentença de violação do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil (falta de pronúncia sobre questões que deviam ser apreciadas).

Mais uma vez sucede que as razões em que se baseou o M.^{mo} Juiz não convenceram as recorrentes, o que é coisa diferente do cometimento da nulidade apontada — ver sobre a confusão que muitas vezes se estabelece entre os dois planos A. Varela, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 122.º, p. 247.

Como é sabido, o juiz não tem que apreciar todos os argumentos expostos.

Improcede este primeiro reparo à sentença.

Veamos o que aconteceu.

Os despachos recorridos estão insertos em impressos normalizados com o título «Notação periódica do pessoal auxiliar».

Contém o período a que respeita a notação, as assinaturas dos notadores, a classificação atribuída, uma primeira assinatura do notado em como tomou conhecimento da classificação proposta, depois o despacho de «homologo» (despacho recorrido), onde consta o cargo

da entidade que homologou e a sua assinatura, finalmente a assinatura do notado, em local onde se lê «tomei conhecimento após homologação», com a respectiva data.

Nas costas do impresso está a pontuação de cada item.

Assim, no caso da Virgínia (fl. 5), pode ver-se no verso que ela teve 6 em «qualidade de trabalho», 5 em «quantidade de trabalho», 4 em «responsabilidade», 6 em «relações humanas no trabalho» (não foi preenchida a quadrícula «capacidade para coordenar»).

Pontuação obtida: 5,25.

Em anexo a esse impresso está um outro, também normalizado, onde se justifica a pontuação.

Exemplificando ainda como o caso da Virgínia (fl. 6), vejamos como pode ser pontuado o item «responsabilidade».

A primeira quadrícula está subordinada ao tema: «Evita as responsabilidades. Não prevê nem assim assume as consequências dos seus actos.»

Se for posto um x nessa quadrícula, isso significa que serão atribuídos 2 pontos.

No caso concreto da Virgínia foram atribuídos 6 pontos em «qualidade de trabalho», com o x na quadrícula subordinada ao tema «trabalho que satisfaz, mas que exige aperfeiçoamento de pormenor».

Em «quantidade de trabalho» teve 5, o que significa que ficou entre o tema «mostra frequente dificuldade em realizar as tarefas atempadamente» (corresponde 4 a este tema) e o tema «em regra executa as tarefas em tempo útil» (tema de 6).

Em «responsabilidade» teve 4, o que significa que «nem sempre avalia as consequências dos seus actos, mas é capaz de as assumir».

Em «relações humanas no trabalho» teve 6, o que significa que «estabelece relações normais com os colegas de trabalho».

Descrevemos os actos impugnados e as suas fundamentações.

As recorrentes assinaram os impressos em como tomaram «conhecimento após homologação» em 28 de Julho de 1989.

No caso da Maria Gomes, da Rosália e da Jaquelina, ao assinarem, não puseram a data.

Tinham assinado em como tomavam conhecimento da classificação proposta em 27 de Abril de 1989.

Não sabemos se, ao serem notificadas dos actos impugnados, lhes foi entregue cópia da folha anexa referida com a justificação dos pontos.

Sabemos porém que foram emitidas certidões com datas de 7 de Setembro de 1989 contendo essas cópias — ver fls. 38 e seguintes.

Segundo as recorrentes, essas certidões foram por elas recebidas em 20 de Setembro de 1989 — ver requerimentos de fls. 52 e seguintes.

Segundo se conclui ainda desses mesmos requerimentos delas, a essa data tinham já em seu poder a primeira folha normalizada (modelo n.º 158) e acabavam de receber a tal folha anexa.

Insistiam ainda por mais elementos.

Ora, a verdade é que não existiam mais elementos, o que era fácil de concluir pela análise das certidões recebidas.

Em 20 de Setembro de 1989 tinham pois as recorrentes em seu poder o teor dos actos e as suas fundamentações.

Assim, a partir dessa data iniciava-se o prazo de interposição dos recursos contenciosos — artigo 31.º, n.º 2, da LPTA.

Prazo que findou em 20 de Novembro de 1989, por força dos artigos 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da LPTA e 279.º, alínea c), do Código Civil.

Uma vez que os recursos entraram em 3 de Janeiro de 1990, bem concluiu o M.^{mo} Juiz pela extemporaneidade, não se verificando nesta sede (apuramento da temporaneidade dos recursos contenciosos) violação das normas que as recorrentes invocam.

VI

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento aos recursos jurisdicionais e condenando as recorrentes nas custas, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, para cada uma, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Hipólito Pereira Pinto* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Estatuto remuneratório. Período de condicionamento da progressão nos escalões.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O período de condicionamento é um período de suspensão da progressão, de paragem temporária, na carreira que, quanto aos docentes, terminou em 31 de Dezembro de 1990 — artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro.*
- 2 — *Os docentes que em 1991 não tivessem progredido de escalão, encontrando-se no escalão do período de condicionamento, é que podiam aposentar-se pelo escalão imediatamente superior, desde que satisfizessem as condições da parte final do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro.*
- 3 — *A norma imperativa, posterior e prevalecte, do artigo 129.º, n.º 2, do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores do Ensino Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril permite a progressão ao 9.º escalão em 1993 ou, exclusivamente para efeitos de aposentação, em 1992, se se reunirem as demais condições legais.*

Recurso n.º 31 826, em que são recorrente Maria Rosa Mendes Gomes da Silva Graça e recorrida a Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Rosa Mendes Gomes da Silva Graça, professora do 1.º ciclo do ensino básico, aposentada, residente na Rua do Abade Faria, 50, rés-do-chão, direito, em Lisboa, interpôs para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação do despacho da Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos de 9 de Julho de 1991, no uso de delegação de poderes conferida pela administração da Caixa Geral de Depósitos, publicada no *Diário da República*, 2.^a série n.º 178, de 3 de Agosto de 1990, que lhe atribuiu a pensão de aposentação de 245 000\$, correspondente ao 8.º escalão da carreira docente, quando deveria ter sido considerado o seu acesso para efeitos de aposentação ao 9.º escalão.

Invoca o vício de violação de lei, designadamente dos artigos 8.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de novembro, dos artigos 35.º, 129.º e 140.º do Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 26 de Abril, e artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 100/86, de 17 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro.

A entidade recorrida respondeu defendendo a legalidade da decisão.

As partes alegaram, mantendo as suas posições.

O Sr. Juiz, precedendo parecer do magistrado do Ministério Público no mesmo sentido, negou provimento ao recurso.

Desta decisão recorreu a interessada, que alegou e concluiu:

1.^a O facto de a progressão nos escalões ter tido lugar a partir de 1 de Janeiro de 1991 não significa que o período de condicionamento tivesse terminado em 31 de Dezembro de 1990;

2.^a O período de condicionamento respeitante à carreira do pessoal docente, durante em vigor da entrada em vigor do novo sistema retributivo, abrangeu não só a progressão nos escalões mas também as escalas indiciárias;

3.^a Só a partir de 1 de Janeiro de 1992 entrou totalmente em vigor o novo sistema retributivo da carreira docente;

4.^a Sendo a aposentação uma situação definitiva, seria extremamente injusto que fosse afectada pelas disposições transitórias decorrentes do período de condicionamento;

5.^a O artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89 evitou tal injustiça, permitindo que os docentes aposentados até 31 de Dezembro de 1991 tenham a sua pensão fixada não sobre a remuneração a que à data tenham direito mas sim sobre a remuneração correspondente ao escalão imediatamente seguinte;

6.^a Se o período de condicionamento tivesse terminado em 31 de Dezembro de 1990 seria absolutamente inútil o citado artigo 27.º prever as aposentações até final de 1991;

7.^a Estão verificados os pressupostos exigidos no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89 para aplicação do regime de aposentação excepcional, pois aposentou-se antes de 31 de Dezembro de 1991, já tinha 40 anos de serviço e havia transitado para o 8.º escalão em 1 de Janeiro de 1991;

8.^a A decisão recorrida, de 18 de Dezembro de 1991, constitui, pois, violação de lei, designadamente dos artigos 8.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, dos artigos 35.º, 129.º e 140.º do Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei

n.º 139-A/90, de 28 de Abril, e artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 100/86, de 17 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro.

A entidade recorrida contra-alegou, pugnando pela manutenção do julgado.

O Sr. Juiz proferiu o despacho de sustentação e mandou subir os autos.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal é de parecer que deve ser negado provimento ao recurso e confirmada a sentença recorrida.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

Estão assentes os seguintes factos:

A) A recorrente era professora do ensino primário (agora 1.º ciclo do ensino básico); em 1 de Outubro de 1989 tinha mais de 29 anos de serviço docente e transitou para o 6.º escalão, a partir daquela data, na nova estrutura da carreira introduzida pelo Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro;

B) Em 6 de Abril de 1991 completou 70 anos de idade, atingindo o limite de idade para efeitos de aposentação;

C) Por despacho de dois directores da Direcção dos Serviços de Previdência, por delegação de poderes, de 27 de Maio de 1991, foi reconhecido o direito da recorrente à pensão de aposentação e fixada a pensão provisória correspondente a 36 anos de serviço, no valor de 245 000\$ mensais ilíquidos;

D) Foi contado à recorrente o tempo total de serviço de 40 anos e 5 meses;

E) Por despacho de dois directores da Direcção dos Serviços de Previdência, por delegação de poderes, de 9 de Julho de 1991, foi atribuída à recorrente a pensão definitiva mensal ilíquida de 245 000\$, correspondente ao 8.º escalão da respectiva carreira, a que acedeu, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1991, nos termos do n.º 2 do artigo 129.º do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, e Portaria n.º 1218/90, de 19 de Dezembro.

O Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, que aprovou a estrutura da carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e estabeleceu as normas relativas ao seu estatuto remuneratório, dispôs no artigo 27.º, n.º 1:

«Os docentes que, por limite de idade ou por sua iniciativa, se aposentem até 31 de Dezembro de 1991 terão a sua pensão calculada sobre a remuneração correspondente ao escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento, desde que o docente a ele já se pudesse candidatar ou aceder, de acordo com as normas dinâmicas da carreira docente.»

Há que determinar o que significa *período de condicionamento* para efeitos de aplicação desta norma.

Os estatutos remuneratórios publicados no desenvolvimento dos princípios consignados no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Janeiro, fixaram períodos de tempo em que a progressão nos escalões introduzidos pelo novo sistema ficou sujeita a condições para adaptação ao novo regime jurídico, com correcções que viessem a revelar-se adequadas, e para disponibilização das verbas necessárias.

Os referidos estatutos remuneratórios impuseram períodos de condicionamento na progressão dos escalões das carreiras: Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, artigo 38.º; Decreto-Lei n.º 57/90,

de 14 de Fevereiro, artigo 24.º; Decreto-Lei n.º 59/90, de 14 de Fevereiro, artigo 26.º; Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, artigo 53.º, e Decreto-Lei n.º 347/91, de 19 de Setembro, artigo 2.º, por exemplo.

Para diminuir os inconvenientes que as condicionamentos à progressão causaram sobretudo aos funcionários que se encontravam em fim de carreira e próximo da reforma, os estatutos remuneratórios inseriram preceitos destinados a permitir que os funcionários pudessem aposentar-se no escalão imediatamente superior para o qual, se continuassem na carreira, não tinham temporariamente acesso.

As normas instituídas para esse efeito têm a seguinte redacção: «Durante o período de condicionamento da progressão é facultada a aposentação em escalão imediatamente superior ao que resulta do condicionamento, desde que o funcionário a ele já pudesse ter ascendido de acordo com as normas dinâmicas de progressão.»

No Decreto-Lei n.º 459/89, o artigo 27.º, n.º 1, tem diferente redacção porque, neste caso, a faculdade de aposentação em escalão imediatamente superior vigorou para além do período de condicionamento.

No regime geral, atende-se ao escalão que resultar do condicionamento, para os docentes atende-se ao escalão fixado para o período de condicionamento.

A recorrente alega que o período de condicionamento é um período de transição em que ainda não está feita de pleno a integração do novo sistema.

Por isso, o período de transição ou condicionamento previsto no Decreto-Lei n.º 409/89 subsiste até à entrada em vigor das escalas previstas no anexo I, ou seja, até 31 de Dezembro de 1991.

A entrada em vigor das escalas indiciárias definitivas até 31 de Dezembro de 1991 levou a que a faculdade de aposentação no escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento se prolongasse até essa mesma data.

Mas o período de condicionamento é um período de suspensão da progressão, de paragem temporária, da carreira que, quanto aos docentes, terminou em 31 de Dezembro de 1990.

O artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/89 dispõe:

«A progressão nos escalões tem lugar a partir de 1 de Janeiro de 1991.»

A recorrente estava, no período de condicionamento, no 6.º escalão.

Com o termo desse período passou ao 8.º escalão.

O escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento seria o 7.º

A recorrente não podia, nesse ano de 1991, aposentar-se com base no 9.º escalão.

A entidade recorrida salienta um aspecto que reforça as considerações feitas.

Para os anos de 1989 e 1990, em que a progressão se encontrava condicionada e nenhum docente podia estar em escalão superior ao 7.º, o legislador fixou o índice correspondente ao 8.º escalão, «exclusivamente para efeitos de aposentação» — anexo IV ao Decreto-Lei n.º 409/89.

No ano de 1991, terminado o condicionamento, alguns docentes puderam atingir o 8.º e mesmo o 9.º escalão, no activo, por força das disposições dos artigos 23.º, n.º 1, e 24.º

Para o ano de 1991 foram estabelecidos os índices correspondentes a esses escalões.

Se algum docente pudesse aposentar-se nesse ano, pelo escalão imediatamente superior, o legislador teria estabelecido, para 1991, o índice remuneratório correspondente ao 10.º escalão *exclusivamente para efeitos de aposentação*.

O período de condicionamento terminou em 31 de Dezembro de 1990.

O escalão máximo nesse período era o 7.º

A progressão nos escalões a partir de 1 de Janeiro de 1991 permitiu a alguns docentes atingir o 8.º ou até o 9.º escalão.

Mas esses docentes não poderiam aposentar-se pelo escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento porque já tinham ultrapassado esse escalão.

Por isso o legislador não fixou, para o ano de 1991, índice remuneratório correspondente ao 10.º escalão, mesmo que só para efeitos de aposentação.

Os docentes que em 1991 não tivessem progredido de escalão, encontrando-se no escalão do período de condicionamento, é que podiam aposentar-se pelo escalão imediatamente superior, desde que satisfizessem as condições da parte final do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89.

Nos termos do artigo 129.º, n.º 2, do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores do Ensino Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, a recorrente poderia progredir ao 9.º escalão em 1993 ou, exclusivamente para efeitos de aposentação, em 1992 (se não tivesse atingido antes, como aconteceu, o limite de idade).

Esta norma imperativa, posterior e prevalecente (artigo 6.º do mesmo decreto-lei) aplica-se, como é de toda a evidência, aos que requeiram a aposentação, mas só em 1992; se reunirem as outras condições, poderão fazê-lo pelo 9.º escalão.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Condenam a recorrente nas custas, com a taxa de justiça de 18 000\$ e a procuradoria de 12 000\$.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — *Fui presente, Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Execução de sentenças anulatórias de actos administrativos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Num sistema de administração executiva, tipo francês, como é o nosso, os tribunais administrativos limitam-se a anular ou a declarar nulo o acto praticado, competindo depois à Administração extrair dessas decisões as devidas consequências, isto é, reconstituir a situação actual hi-*

potética que se verificaria, se a ilegalidade não tivesse ocorrido.

- 2 — *Caso a Administração assim não proceda espontaneamente, a execução das sentenças só é possível usando o interessado os meios previstos nos artigos 5.º e seguintes. do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e nunca as formas de processo executivo previstas no Código de Processo Civil.*

Recurso n.º 31 868, em que são recorrentes Maria Teresa da Silveira e Castro Guerra e Vasconcelos e Sá e filhos e recorrida a Caixa Geral de Depósitos — Caixa Nacional de Previdência. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Maria Teresa da Silveira e Castro Guerra Vasconcelos e Sá, viúva, e seus filhos, todos maiores, Maria Clara Guerra Vasconcelos e Sá, Guilherme Guerra Vasconcelos e Sá, Maria Ana Guerra Vasconcelos e Sá, João Guerra Vasconcelos e Sá, Luís Guerra Vasconcelos e Sá, Bernardo Guerra Vasconcelos e Sá, por apenso ao recurso contencioso que correu no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa com o n.º 5524, vieram em 29 de Novembro de 1991 instaurar execução de sentença contra a Caixa Geral de Depósitos — Caixa Nacional de Previdência, nos termos dos artigos 95.º e 96.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e 5.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, com processo ordinário, aduzindo:

Por acórdão de 21 de Fevereiro de 1991, o Supremo Tribunal Administrativo confirmou a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que anulou, por violação de lei, o despacho de 21 de Abril de 1982 da entidade ora executada;

O despacho anulado tinha limitado o direito ao abono da pensão de aposentação do marido e pai dos ora exequentes, Luís Augusto de Matos F. de Vasconcelos e Sá, apenas a partir de 12 de Outubro de 1978, quando a consolidação desse direito na esfera jurídica do então recorrente (já falecido) se tinha operado desde 15 de Março de 1975, daí resultando uma diferença de 3 anos, 6 meses e 28 dias e o consequente prejuízo remuneratório, que a seguir se liquida e actualiza, em função das taxas de inflação, calculadas com base nos índices do Instituto Nacional de Estatística;

Feitas a seguir essas contas, referem que pediram à entidade executada em 4 de Junho de 1991 a quantia de 4 029 447\$60, por a mesma não ter sido paga no prazo previsto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, após o trânsito da sentença;

Porque continua sem pagar, constituiu-se em mora (artigos 804.º e 805.º, n.º 1, do Código Civil), devendo indemnizar os exequentes;

Tal indemnização consiste no pagamento dos juros legais a contar da data da constituição em mora (4 de Junho de 1991);

Pedem se cite a executada para pagar ou nomear bens à penhora — artigo 811.º do Código de Processo Civil.

II

Por despacho de fl. 39, o M.º Juiz *indeferiu liminarmente* a petição, ponderando:

Como o contencioso administrativo português é de mera anulação e não de plena jurisdição, estava vedado ao juiz no processo contencioso a que este está apenso pronunciar-se sobre eventuais prejuízos decorrentes do despacho anulado;

Nem é cumulável o pedido de anulação do acto com o de indemnização pelos prejuízos resultantes da execução do mesmo;

Assim, quando o acto que provocou os prejuízos é anulável, resta ao interessado propor a respectiva acção;

Os exequentes estão a servir-se de meio inidóneo para a obtenção dos resultados que pretendem alcançar;

O pedido de execução por quantia certa é incompatível com o pedido de anulação do acto impugnado;

A petição é assim inepta por o pedido ser ininteligível — artigo 193.º, n.º 2, alínea c), do Código de Processo Civil;

Terminou indeferindo liminarmente, nos termos do artigo 474.º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma.

III

Inconformados, interpuseram os exequentes recurso jurisdicional. *Alegaram* como segue:

1 — Os recorrentes são herdeiros de Luís Augusto de Matos Fernandes de Vasconcelos e Sá, que foi recorrente no processo principal.

2 — Têm um crédito sobre a Caixa Geral de Depósitos — Caixa Nacional de Previdência por não pagamento atempado da sua pensão de aposentação a partir de 12 de Fevereiro de 1975, por entender aquela instituição como data do acto determinante 12 de Outubro de 1978.

3 — Certo é que o tribunal deu razão ao falecido recorrente.

4 — Nesta execução pediram o pagamento de 4 327 516\$, correspondentes à dívida de 413 090\$, actualizada pelos índices de preços no consumidor, fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística, com juros de 15 % contados até à data da entrada deste processo.

5 — O M.º Juiz *a quo*, indeferindo liminarmente a petição, violou os artigos 95.º e 96.º da LPTA e 5.º, n.º 1, e 6.º, n.ºs 1 e 5, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

6 — A posição do despacho recorrido atenta contra o princípio da economia processual — artigo 137.º do Código de Processo Civil.

7 — Deve revogar-se o despacho recorrido e ordenar-se o prosseguimento do processo.

Notificada a entidade recorrida, nos termos do artigo 475.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, nada veio dizer.

Despacho de sustentação de fl. 61:

Com os mesmos ou outros fundamentos, a decisão impugnada deve manter-se;

Os tribunais administrativos não podem forçar a Administração a satisfazer a prestação mediante actos como a penhora;

A execução configurada pelos exequentes pressupõe um título executivo, que neste caso não existe.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal (fl. 64):

O recurso não merece provimento, embora se não concorde com a fundamentação do despacho impugnado;

Os exequentes formulam um pedido de execução por quantia certa, com nomeação subsequente de bens à penhora — artigo 11.º do Código de Processo Civil;

O que não é compaginável com o processo regulado no Decreto-Lei n.º 256-A/77.

IV

Cumpra decidir.

No processo principal impugnou o falecido marido e pai dos ora exequentes, seus herdeiros, o despacho de 21 de Abril de 1982 da entidade recorrida, que mandou pagar a sua pensão de aposentação a partir de 12 de Outubro de 1978, entendendo o falecido que tinha direito ao pagamento a partir de 20 de Fevereiro de 1975.

Concordando com este ponto de vista, o M.^{mo} Juiz anulou o acto impugnado.

Este Tribunal confirmou o julgado.

A entidade recorrida não deu ainda cumprimento ao julgado e daí a presente execução.

É evidente que os recorrentes têm um deficiente conhecimento do sistema de execução das sentenças dos tribunais administrativos.

Sigamos Freitas do Amaral (*Direito Administrativo*, vol. iv, pp. 230 e segs.), e o autor por eles próprios citado, Vasco Pereira da Silva, in *Para Um Contencioso Administrativo dos Particulares — Esboço de Uma Teoria Subjectivista do Recurso Directo de Anulação*, pp. 250 e segs.

Num sistema como o nosso, de administração executiva, tipo francês, os tribunais limitam-se a anular ou declarar nulos os actos ilegais.

A Administração deve depois extrair dessas decisões as devidas consequências, isto é, reconstituir a situação actual hipotética que se verificaria se a ilegalidade não tivesse ocorrido.

Como se escreveu no acórdão deste Tribunal de 12 de Junho de 1991, recurso n.º 11 764-A, «a execução de sentenças no contencioso administrativo é mediatizada pela própria Administração».

São os tribunais judiciais os competentes para o conhecimento de execuções por quantia certa de decisões condenatórias de pessoas colectivas de direito público — artigo 74.º da LPTA (ver acórdão deste Tribunal de 4 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 29 316).

Antes porém de lançar mão desse meio, o credor deve utilizar o dispositivo do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Mas nem é esse o caso dos autos.

Os recorrentes dispõem apenas de uma sentença, anulando um despacho da entidade recorrida.

Cumpra a esta executar essa sentença, procedendo em harmonia com o julgado.

Os artigos 5.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 256-A/77 estabelecem os trâmites a seguir caso a Administração não cumpra espontaneamente.

Ora era esse o caminho a seguir pelos exequentes.

Citando embora o Decreto-Lei n.º 256-A/77, eles propuseram na realidade uma execução na forma ordinária, requerendo a citação da executada para pagar ou nomear bens à penhora — artigo 811.º, n.º 1, do Código de Processo Civil —, o que não podiam fazer.

Aliás, nem sequer dispunham de título executivo, como foi já frisado — artigos 45.º e 46.º do mesmo diploma.

Não se trata de ineptidão, como se refere no despacho recorrido.

Percebe-se a pretensão e o fundamento da pretensão dos exequentes — artigo 193.º, n.º 2, alínea a), do Código de Processo Civil.

Não há contradição entre o pedido e a causa de pedir — alínea b). Nem sequer há cumulação de pedidos — alínea c).

Certo é que a pretensão dos exequentes estava votada *ab initio* ao fracasso, pelo que se impunha o indeferimento liminar — artigo 474.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil.

V

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso jurisdicional, condenando os recorrentes nas custas, fixando-se a taxa de justiça em 10 000\$ e a procuradoria em 5000\$, a pagar solidariamente.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Hipólito Pereira Pinto* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Acção de perda de mandato.

Doutrina que dimana da decisão:

Improcede a acção de perda de mandato quando não se provam os factos alegados como causa de pedir e os demais factos provados não revelem que o demandado, como membro de órgão autárquico, se tenha constituído em situação de impedimento, legalmente prevista para os titulares de órgãos autárquicos e em procedimento administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, ou que seja determinante de perda de mandato, nos termos da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro (artigo 9.º).

Recurso n.º 32 141, em que são recorrente o Ministério Público e recorrido Serafim Alves de Sousa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Correia de Lima (por vencimento).

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — O digno magistrado do Ministério Público recorre jurisdicionalmente da sentença proferida no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que julgou improcedente a acção que o ora recorrente interpôs, pedindo a declaração de perda de mandato de Serafim Alves de Sousa, casado, residente em Santa Ovaia, concelho de Oliveira do Hospital, como tesoureiro da Junta de Freguesia de Santa Ovaia. Alegou, concluindo:

«a) Perdem o mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções ou por causa delas, intervenham em processo administrativo ou contrato de direito público ou privado

quando nele tenham interesse, por si ou como gestor de negócios de outra pessoa [artigo 70.º, n.º 1, alínea *d*), e artigo 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, artigo 4.º, n.º 2, alíneas *c*), *d*) e *e*), da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, e artigo 1.º, n.ºs 1, alínea *a*), e 3, da Lei n.º 87/89];

b) O R. foi eleito presidente da Junta de Freguesia de Santa Ovaia no mandato de 1986-1989 e no actual mandato tesoureiro da mesma Junta;

c) Nos anos de 1987 a 1989, o R. desempenhou as funções de capataz e encarregado das obras de construção do edifício sede da Junta, e, como retribuição pelo serviço prestado, a autarquia pagou-lhe, a título de salário, a quantia de 241 900\$;

d) Assim, nos termos das disposições legais citadas, o R. deu causa à perda do mandato de tesoureiro da Junta de Freguesia, que agora exerce;

e) Nestes termos, a douta sentença recorrida, ao considerar que não ocorre o facto imputado ao R., nem qualquer outro que deva ser qualificado de ilegalidade geradora da sanção prevista na Lei n.º 87/89 (artigo 9.º), viola os artigos 70.º, n.º 1, alínea *d*), e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, 4.º, n.º 2, alíneas *c*), *d*) e *e*), da Lei n.º 29/87, 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 370/83, e 9.º, n.ºs 2, alínea *a*), e 3, da Lei n.º 87/89, devendo, por isso, ser revogada».

II — Contra-alegou o recorrido, pugnando pela manutenção da sentença recorrida.

Conclui a sua contra-alegação com a seguinte síntese:

«Nos termos do n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 87/89, as acções de perda de mandato seguem os termos dos recursos dos actos administrativos dos órgãos da administração local, com as modificações constantes dos números seguintes (e que aqui não cabe analisar);

Em tais recursos, o recorrente terá de expor com clareza os factos e as razões de direito que fundamentam o recurso (os vícios que afectam o acto);

Só é possível a invocação de novos vícios — diga-se, nova causa de pedir — na alegação final do recurso se isso resultar do conhecimento de facto que tenha ocorrido depois da sua interposição [...]

O recorrente, ao propor a presente acção, tinha todos os elementos de facto constantes do processo organizado pelo IGAT, não tendo vindo a seu conhecimento novos factos após a interpretação do recurso.»

Concluiu ainda, remetendo para o que dissera anteriormente, no que se refere à incompetência do tribunal administrativo e à impossibilidade de aplicação da sanção pedida, por os factos imputados serem anteriores à vigência da Lei n.º 87/89.

Na verdade, na contestação, alegara em síntese ser o tribunal administrativo absolutamente incompetente, por os factos que lhe são imputados na petição terem ocorrido antes da vigência da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, e, não sendo esta de aplicação retroactiva, só lhe poderia ser aplicável o regime pré-vigente dos artigos 70.º e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, ou seja, competência ao plenário do órgão determinar a perda de mandato do ora recorrido.

Por outro lado, alegara também que a sanção em causa tem, no fundo, natureza de sanção penal — inibição do exercício de funções políticas, por factos passados no mandato de 1986-1989, antes da entrada em vigor da nova Lei n.º 87/89.

Como tal, sob pena de violação do princípio da irretroactividade da lei, não podia ser aplicada ao ora recorrido a sanção de perda de capacidade eleitoral para o mandato seguinte.

III — Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

IV — *A*) A sentença recorrida deu como provados os seguintes factos:

a) O R. exerceu funções de presidente da Junta de Freguesia de Santa Ovaia no mandato de 1986-1989;

b) No actual mandato é tesoureiro da mesma Junta;

c) Nos anos de 1987-1989, o R. recebeu da autarquia a quantia de 241 900\$;

d) Nesses anos a autarquia procedeu à construção do edifício da sede de Junta, por administração directa;

e) O R. disponibilizou-se para acompanhar e orientar a construção do edifício, dado que estava reformado e era conhecedor da construção civil;

f) Por virtude da administração directa, a construção importou em cerca de 4 000 000\$ e fora orçamentada em 6 000 000\$;

g) Além da orientação da obra, o R. procedia ao transporte de pessoal de e para a obra e transportava materiais, na sua própria viatura;

h) Para pagamento das despesas inerentes a esses serviços o R. recebeu a quantia global referida na alínea *c*), fraccionada no tempo e constante de folha de férias, juntamente com os demais serviços e pagamento;

i) Nessas folhas de férias foram mencionados esses pagamentos como «serviços prestados e deslocações»;

j) O pagamento dessas quantias foi estabelecido por acordo dos membros do Junta.

B) Com base nestes factos, a sentença recorrida julgou a acção improcedente, não declarando a requerida perda de mandato que o recorrido vem exercendo, discorrendo essencialmente nos seguintes termos:

O facto essencial que fundamenta a acção é o facto de o ora recorrido ter desempenhado funções de capataz e encarregado das obras do edifício da Junta de Freguesia de Santa Ovaia, pelo que recebeu, a título de salário ou remuneração, a quantia de 241 900\$, tratando-se, pois, de um contrato de trabalho (ou de prestação de serviços), em que o ora recorrido foi parte e constitui ilegalidade grave geradora da perda de mandato.

Mas esse facto não está provado, pois apenas recebeu tal quantia a título de pagamento das despesas inerentes ao serviço, consistente no transporte de pessoal de e para a obra, como de materiais, na sua própria viatura.

Não houve, pois, pagamento de qualquer serviço em si, mas de despesas com deslocações, que corresponde apenas ao interesse do ora recorrido em não ficar prejudicado no seu património e não em obter qualquer vantagem.

Tais despesas correspondem ao interesse da autarquia que, por esta via e demais processos de administração directa, logrou uma «poupança» razoável quanto ao custo do edifício da sede da Junta.

Subjacente ao pagamento das despesas não está qualquer contrato do género dos referidos, nem aí se constata qualquer patrocínio de interesses do ora recorrido ou outro interesse que lhe conviesse defender.

Portanto, no caso, não ocorreu o facto imputado ao ora recorrido, nem qualquer outro acto que deva ser qualificado de ilegalidade geradora da sanção prevista na Lei 87/89 (artigo 9.º).

C) A primeira questão a resolver neste recurso respeita à incompetência absoluta do tribunal administrativo para a presente acção, que o ora recorrido suscitou na sua contestação e mantém na contra-alegação, e que, embora não tenha sido objecto de pronúncia expressa na sentença impugnada, é de conhecimento officioso e prioritário [artigos 3.º e 110.º, alínea b), da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos].

Como vimos, sustenta o ora recorrido a existência de tal incompetência, porque, em síntese, os factos que lhe são imputados na petição ocorreram antes da vigência da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, e, não sendo esta de aplicação retroactiva, apenas lhe poderia ser aplicável o regime pré-vigente dos artigos 70.º e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, ou seja, competiria ao plenário do órgão determinar a perda de mandato do ora recorrido.

Vejam os.

Resulta da conjugação do disposto nos n.ºs 1, alínea d), e 2 do artigo 70.º e n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que os membros dos órgãos autárquicos perdem o mandato, por deliberação do plenário do respectivo órgão, precedida obrigatoriamente de audiência do interessado, quando, nomeadamente, prévia instauração de inquérito, qualquer deles se encontre na seguinte situação:

Tome parte ou tenha interesse em contrato por esse órgão celebrado, que não seja de adesão, quando se verifique causa de impedimento nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, sem prejuízo das demais sanções previstas nesse diploma ou em legislação disciplinar.

A Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, veio estabelecer o regime jurídico da tutela administrativa, a que ficam sujeitas, nomeadamente, as autarquias locais (artigo 1.º), tendo revogado (artigo 17.º) o artigo 70.º e o n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 100/84.

A respeito da perda de mandato dos membros dos órgãos autárquicos referiu, nas diversas alíneas dos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 9.º, as situações que fazem incorrer aqueles na sua perda.

Interessa-nos, para a questão em apreço, conhecer o teor das alíneas a) e b) do citado n.º 1, alínea a) do n.º 2 e n.º 3:

Assim, n.º 1:

«Perdem o mandato os membros dos órgãos autárquicos que:

a) Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne ilegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos supervenientes reveladores de uma situação de ineligibilidade já existente, nas não detectada previamente à eleição;

b) Sem motivo justificado, deixem de comparecer a três sessões ou seis reuniões seguidas ou a seis sessões ou doze reuniões interpoladas.»

E no n.º 2, alínea a):

«Perdem igualmente o mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções ou por causa delas, intervenham em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado quando:

a) Nele tenham interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa.»

E ainda n.º 3:

«Constitui ainda causa de perda de mandato a verificação, em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito ou sindicância, de prática por acção ou omissão de ilegalidade grave ou de prática continuada de irregularidades, em mandato imediatamente anterior exercido em qualquer órgão de qualquer autarquia.»

Nos casos referidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 9.º e acima transcritas, a competência para decidir da perda de mandato cabe aos próprios órgãos autárquicos (artigo 10.º, n.º 3), mas, nos demais casos, a decisão da perda de mandato cabe aos tribunais administrativo de círculo (artigo 10.º, n.º 1) em acções propostas, nomeadamente pelo Ministério Público, a todo o tempo, impendendo, porém, sobre o representante do Ministério Público competente o dever funcional de propor as acções no prazo máximo de 10 dias após o conhecimento dos respectivos fundamentos (artigo 11.º, n.º 1, *ibidem*).

Para que se possa decidir sobre o mérito ou fundo da questão deve o tribunal, perante o qual a acção é proposta, ser competente.

Conforme ensina Manuel de Andrade, in *Noções Elementares de Processo Civil*, 1963, p. 89, a competência do tribunal determina-se pela identidade das partes, pelos termos em que foi posta a acção, aí se compreendendo os respectivos fundamentos e os termos da pretensão concreta do autor.

Ora, no caso, a acção em causa foi proposta pelo Ministério Público contra o ora recorrido, pedindo a declaração a perda de mandato que este exerce de tesoureiro da Junta de Freguesia de Santa Ovaia, em resultado das eleições autárquicas de 17 de Dezembro de 1989.

O pedido foi fundamentado em factos ocorridos no mandato anterior, de 1986-1989, em que aquele exercera as funções de presidente da referida Junta de Freguesia, tendo o último desses factos ocorrido em 30 de Abril de 1989.

Tais factos continuados no tempo consistem, segundo o que vem alegado na petição, em ter o ora recorrido, então presidente da Junta, desempenhando as funções de capataz e encarregado das obras de construção do edifício para a sede da referida Junta, tendo auferido a quantia global de 241 900\$, a título de salário, como retribuição do trabalho prestado, administração e deslocações efectuadas, assim intervindo no interesse próprio, num contrato de trabalho que celebrou consigo próprio, pois nele agiu em nome e como representante da Junta de Freguesia, tendo essa conduta sido apurada em inquérito da Inspeção-Geral de Finanças, concluído em 14 de Julho de 1989.

Portanto, tendo em conta as partes na acção, face ao pedido — perda de mandato de membro (tesoureiro) da Junta de Freguesia de Santa Ovaia — e os seus fundamentos traduzidos em factos não integrantes das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 9.º da citada Lei n.º 87/89, mas antes tidos como integrantes da alínea a) do n.º 2 e 3 do artigo 9.º dessa lei, não pode deixar de se concluir que o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, onde foi intentada a presente acção, é absolutamente competente para dela conhecer, nos termos do disposto no artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 87/89 e artigo 51.º, n.º 1, alínea q), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, uma vez que, manifestamente, se não verifica qualquer das situações previstas no n.º 3 do artigo 10.º dessa Lei n.º 87/89.

Improcede, pois, tal questão prévia.

D) Questão diversa, mas já respeitante ao mérito ou fundo da acção, que poderia, eventualmente, conduzir à sua improcedência,

é a de saber se à conduta imputada ao ora recorrido cabe a sanção da perda de mandato, por factos ocorridos no mandato anterior, uma vez que o artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, vigente ao tempo dos factos imputados, apenas impunha a perda de mandato em que as irregularidades eram cometidas e não no mandato posterior, ao passo que o n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, posterior àqueles factos, veio expressamente instituir outra causa de perda de mandato — verificação de ilegalidade grave ou de prática continuada de irregularidade em mandato imediatamente anterior, não contemplada na legislação anterior.

Só que, embora o ora recorrido tenha invocado na sua contestação a correspondente excepção peremptória (artigo 493.º, n.º 3, do Código de Processo Civil), referindo que os factos alegados na petição, por tal motivo, nunca podiam conduzir à perda de mandato constante do pedido (perda do mandato actual de tesoureiro, decorrente de factos praticados durante o mandato imediatamente anterior e na vigência dos artigos 70.º e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84), certo é que a sentença não se pronunciou expressamente sobre tal questão, tendo apenas decidido que não se provou o facto imputado ao ora recorrido nem qualquer outro que deva ser qualificado de ilegalidade geradora da sanção prevista no artigo 9.º da Lei n.º 87/89.

E, ainda se queira ver nesta decisão um conhecimento e decisão implícitos de tal excepção, no sentido da sua improcedência, certo é que o ora recorrido não interpôs recurso para este Supremo Tribunal Administrativo, quer quanto a essa parte da decisão, de efeito desfavorável à sua defesa, nem para efeito de arguição de nulidade por omissão de pronúncia.

Por tal motivo, sendo o objecto do recurso jurisdicional a decisão recorrida e não sendo tal questão de conhecimento oficioso, não pode dela agora conhecer-se neste Supremo Tribunal Administrativo (artigo 11.º, n.º 2, da Lei n.º 87/89, artigos 668.º, n.º 3, primeira parte, 662.º, n.º 1, e 690.º, n.º 1, todos do Código de Processo Civil, e artigos 102.º, 104.º, n.º 1, e 110.º, estes da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos, e artigo 26.º, n.º 1, alínea *a*) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Assim, irrevela processualmente para tanto a declaração do ora recorrido na sua contra-alegação e no sentido de que dá por reproduzido o que alegou na contestação no que se reporta à impossibilidade legal de lhe ser aplicada a sanção da perda do actual mandato, por os factos que lhe são imputados terem sido praticados na vigência da legislação anterior à Lei n.º 87/89.

E) Seguidamente, e na medida em que tal questão se pode ter como decorrente das alegações do presente recurso e contida na conclusão *e*) destas, conheceremos da questão levantada pelo ora recorrido nas conclusões da contra-alegação no que respeita à alteração da causa de pedir por parte do recorrente, que aquele sustenta ter sido operada pelo Ministério Público nas respectivas alegações.

Se bem entendemos, o ora recorrido pretende que o ora recorrente alterou a causa de pedir nas suas alegações, em condições não legalmente permitidas, sendo alteração juridicamente irrelevante para o efeito de eventual provimento do recurso jurisdicional.

É que tal alteração resultaria do facto de, na petição, o ora recorrente ter invocado a existência de um contrato de trabalho entre a autarquia e ele, ora recorrido, e, depois «ao longo do processo»,

ter passado a invocar um outra relação-contrato de prestação de serviços.

Ora, no artigo 4.º da petição, o ora recorrente afirmou que o ora recorrido desempenhou as funções de capataz e encarregado das obras. No artigo 6.º diz que o recorrido celebrou, consigo mesmo, um contrato de trabalho.

Nas alegações por escrito, nos termos do artigo 848.º do Código Administrativo, referiu, com referência aos factos que considerou provados «ora isto, se não é um contrato de trabalho, é, pelo menos, um contrato de prestação de serviços».

Nas alegações do presente recurso jurisdicional invocou:

«[...] É não importa a natureza do contrato, que poderá ser de trabalho, de prestação de serviços, de empreitada, ou de qualquer outro tipo, para que o R. fique abrangido pela previsão dos artigos 9.º, n.º 2, alínea *a*), da Lei n.º 87/89, tal como já acontecia com os artigos 70.º, n.º 1, alínea *d*), e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84. Na verdade, estes normativos fazem incorrer na perda de mandato os autarcas que, no exercício das suas funções ou por causa delas, intervenham em contrato de direito público ou privado, quando nele tenham interesse [...]

Assim, a alternativa que o recorrente admitiu foi a de a situação de capataz e encarregado das obras se poder enquadrar na figura de contrato de trabalho ou de prestação de serviços.

Ora, como a causa de pedir é constituída por factos e não pela qualificação jurídica (artigo 498.º, n.º 4, do Código de Processo Civil), cabendo essa qualificação ao tribunal, conclui-se que não houve alteração da causa de pedir.

Aliás, as referências a tal alternativa nas alegações do presente recurso têm justificação, na medida em que visam elas a impugnação da sentença recorrida e nesta se decidiu pela improcedência da acção, afirmando-se que subjacente ao pagamento das despesas feito ao ora recorrido não está qualquer contrato do género de contrato de trabalho ou de contrato de prestação de serviços.

F) Passemos assim a conhecer da questão relativa à existência, na sentença recorrida, de erro na apreciação da matéria de facto e levada às conclusões *c*), *d*) e *e*).

Esse erro, segundo o recorrente, consiste em considerar-se na sentença recorrida que não ocorre o facto imputado ao recorrido, ou seja, «que nos anos de 1987 a 1989 o ora recorrido desempenhou as funções de capataz e encarregado das obras de construção do edifício sede da Junta e como retribuição pelo serviço prestado a autarquia pagou-lhe, a título de salário, a quantia total de 241 900\$.»

Para assim concluir, invoca que a sentença recorrida, não dando esses factos como provados, violou o artigo 393.º, n.º 2, do Código Civil, o qual não admite produção de prova testemunhal sobre o conteúdo das «folhas de férias» juntas com a petição e também não teve em conta as declarações prestadas no inquérito promovido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), cujas fotocópias foram também juntas com a petição.

Mas não tem razão.

É certo que nos documentos juntos, de fls. 10 a 27, com os dizeres impressos «folhas de férias» e relativos à construção da sede da Junta de Freguesia de Santa Ovaia, como nelas se mostra manuscrito, constam as datas, rubricas e montantes seguintes:

Fl. 10 — 28 de Novembro de 1987 — deslocações e administração — 6400\$;

Fl. 11 — 24 de Dezembro de 1987 — serviços prestados e deslocações — 8750\$;

Fl. 12 — 30 de Janeiro de 1988 — idem — 7800\$;

Fl. 13 — 29 de Fevereiro de 1988 — idem — 8600\$;

Fl. 14 — 31 de Março de 1988 — idem — 16 350\$;

Fl. 15 — 30 de Abril de 1988 — deslocações e serviços prestados — 11 000\$;

Fl. 16 — 28 de Maio de 1988 — idem — 13 200\$;

Fl. 17 — 30 de Junho de 1988 — idem — 16 900\$;

Fl. 18 — 3 de Julho de 1988 — serviços prestados e deslocações — 11 600\$;

Fl. 19 — 31 de Agosto de 1988 — idem — 11 400\$;

Fl. 20 — 3 de Setembro de 1988 — idem — 16 700\$;

Fl. 21 — 29 de Outubro de 1988 — idem — 8800\$;

Fl. 22 — 30 de Novembro de 1988 — idem — 11 200\$;

Fl. 23 — 31 de Dezembro de 1988 — idem — 15 400\$;

Fl. 24 — 31 de Janeiro de 1989 — idem — 17 600\$;

Fl. 25 — 28 de Fevereiro de 1988 — idem — 17 500\$;

Fl. 26 — 31 de Março de 1989 — serviços prestados e grandes deslocações — 17 750\$;

Fl. 27 — 30 de Abril de 1989 — serviços prestados, combustível e grandes deslocações — 24 750\$.

Só que, contrariamente ao que o recorrente sustenta, estamos perante documentos particulares, não assinados, que apenas provam a materialidade das declarações, ou seja, que foram feitas as declarações das mesmas constantes, não estando impedida a produção de prova testemunhal no sentido de impugnação das declarações aí documentadas (cf. acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16 de Março de 1976, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 255, p. 112, e *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 101.º, p. 269), sendo inaplicável ao caso o invocado n.º 2 do artigo 393.º do Código Civil, que apenas afasta a possibilidade de produção da prova testemunhal quando o facto que se pretende provar estiver plenamente provado por documento ou por outro meio com força probatória plena, o que não ocorre no caso.

Por outro lado, as declarações, a que correspondem as fotocópias de fls. 7 a 9, foram prestadas pelos membros da Junta de Santa Ovaia, no decorrer de inspecção levada a cabo pela IGF, no âmbito do programa «Subsídios para a construção de sedes de juntas» e desencadeada pelo facto de a referida autarquia haver beneficiado de um subsídio de 2000 contos atribuído pela administração central, como se refere na proposta documentada de fls. 29 a 31 e da referida IGF.

São documentos narrativos, a apreciar livremente pelo tribunal (artigos 362.º e 366.º, ambos do Código Civil, Manuel de Andrade, in *Noções Elementares de Processo Civil*, 1963, p. 207, e A. Reis, in *Código de Processo Civil Anotado*, vol. II, pp. 312 e 313), não podendo este esquecer que foram prestadas sem juramento.

Ora, os tesoureiro e secretário da Junta de Santa Ovaia, na época em que se executaram as obras da sede da respectiva Junta, em depoimentos, devidamente ajuramentados e prestados nos presentes autos (fls. 71 a 73 dos autos), negam expressamente que o ora recorrido tenha desempenhado as funções de capataz ou encarregado da obra de construção da sede da referida Junta e que tenha recebido as importâncias acima referidas nas «folhas de férias» como salário ou retribuição por serviços prestados à mesma, afirmando claramente

que tais montantes correspondem exclusivamente a despesas feitas, adiantadamente, pelo ora recorrido na compra de gasóleo para a sua viatura própria e para nela fazer o transporte do material para a obra, bem como os operários que nela trabalhavam, e a que a Junta procedeu por «administração directa», expressão que é genérica e vulgarmente usada para significar que o dono da obra procedeu à sua execução directamente, com aquisição do respectivo material e contratação do pessoal necessário, sem recurso a qualquer entidade intermediária ou a qualquer contrato de empreitada.

Uma dessas testemunhas refere mesmo que chamou a atenção do ora recorrido para a incorrecção das referências feitas nas folhas de férias quanto à motivação das verbas, por não corresponderem à realidade, mas que o ora recorrido as não modificou por «comodidade», sendo todos, por boa-fé e impreparação jurídica, desconhecedores de quaisquer implicações jurídicas que pudessem advir dessas incorrecções.

A testemunha de fl. 74, que foi vereador da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital nesse período e conheceu a actividade do recorrido na obra, também aceita a versão dos factos apresentados pelos dois membros da Junta, considerando o ora recorrido como um homem sério e honesto, muito devotado aos interesses da freguesia e incapaz de extrair benefícios próprios das suas funções autárquicas.

A testemunha de fl. 75 é autora da proposta de fl. 42, no montante de 6 200 000\$ para a execução da obra de construção da sede da Freguesia, referindo saber, como toda a gente o diz, que o ora recorrido é um homem sério e honesto.

Pelo exposto, entende-se que bem andou o Sr. Juiz *a quo*, quando não deu como provado que o ora recorrido, nos anos de 1987 a 1989, desempenhou funções de capataz e encarregado das obras de construção do edifício sede da Junta de Freguesia de Ovaia, e que como retribuição pelo serviço prestado a autarquia lhe pagou, a título de salário, a quantia global de 241 900\$.

Corrige-se mesmo a matéria de facto constante da sentença nos seguintes termos:

Alínea *i*): Nas folhas de férias de fls. 10 a 27 constam as datas, rubricas e montantes que acima deixamos transcritos;

Alínea *h*): Com o acordo dos demais membros da Junta de Freguesia, o ora recorrido recebeu a quantia referida em supra *c*), em parcelas, fraccionadas no tempo e segundo os montantes referidos na alínea *i*), exclusivamente para pagamento das despesas que havia feito, adiantadamente, com a aquisição de gasóleo para a sua viatura e para nesta transportar, de e para a obra, o pessoal que nela trabalhava, bem como os materiais que nela foram aplicados.

É eliminada a alínea *j*) da matéria de facto da sentença.

Aduitam-se ainda os seguintes factos que se consideram provados:

O recorrido é considerado pessoa séria e honesta.

No decurso de acção inspectiva à Junta de Freguesia de Santa Ovaia, realizada pela IGF, entre 15 e 19 de Julho de 1991, no âmbito do programa «Subsídios para a construção de sedes de juntas», foram considerados apurados os factos imputados ao ora recorrido na petição inicial da acção em causa e intentada pelo Ministério Público.

Em face do exposto, tendo em conta os factos provados, impõe-se concluir, como se faz na sentença recorrida, que não só se não provaram os factos que serviram de causa de pedir para a acção e com base nos quais se pedia a declaração da perda de mandato do ora

recorrido de actual tesoureiro da Junta de Freguesia de Santa Ovaia, Oliveira do Hospital, como os factos dados como provados não revelam que o recorrido, como membro da referida Junta de Freguesia, se tenha constituído em qualquer situação de impedimento legal, para titulares de órgãos da administração local, em procedimento administrativo, acto ou contrato, e que fosse determinante da perda de mandato como tesoureiro da referida Junta de Freguesia, pelo que a sentença recorrida, ao contrário do que pretende o recorrente, não incorreu na violação dos, por aquele invocados, artigos 9.º, n.ºs 2, alínea a), e 3, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, 70.º, n.º 1, alínea d), e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, 4.º, n.º 2, alíneas c), d) e e), da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, e n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro.

Pelos fundamentos expostos, e uma vez que as conclusões a) e b) da alegação do recorrente nenhuma questão suscitam, pois se limitam, respectivamente, a referir o disposto em comandos legais e a fazer mera afirmação fáctica constante da sentença aceite, julgando improcedentes as questões suscitadas nas conclusões c), d) e e), negam provimento ao recurso, mantendo a decisão recorrida, enquanto julgou improcedente a acção e não declarou a perda de mandato que o ora recorrido vem exercendo de tesoureiro da referida Junta de Freguesia de Santa Ovaia.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator, por vencimento) — *António Hipólito Pereira Pinto* — *José Manuel de Moura Pires Machado* (vencido, pelas razões constantes da declaração que junto).

Declaração de voto de vencido

Votei, em primeiro lugar, no sentido de uma alteração de parte do que a sentença recorrida deu como provado.

Assim, sob a alínea i), a sentença recorrida deu como provado que as quantias recebidas pelo recorrido foram, nas «folhas de férias», mencionadas como «serviços prestados e deslocações». No entanto, se essa foi a fórmula utilizada na maioria dessas «folhas» (em 15, entre 18), outras foram utilizadas.

Sendo assim, considero, realmente, provado, nesse aspecto, por estar documentado de fls. 10 a 28, seria o seguinte (que, no meu modesto modo de ver, não pode deixar de ter significado):

«As quantias pagas ao recorrido, que totalizam o montante referido no n.º 2, foram referidas, no que se chamou de 'folhas de férias', como despendidas em 'serviços e deslocações' (ou 'deslocações e serviços'), em 15 dessas folhas; em 'deslocações e administração', noutra das folhas; em 'serviços prestados e grandes deslocações', numa outra; e em 'serviços prestados (combustível) e grandes deslocações', em outra dessas folhas.»

Outros elementos que a sentença, em sede de matéria de facto, considerou assentes envolvem, em meu entender, já uma qualificação jurídica das circunstâncias, ou conclusões insuficientemente comprovadas, porque baseadas em depoimentos que não indicaram, de forma mínima que fosse, a razão de ciência.

Está no primeiro caso, desde logo, a parte da alínea d) da matéria de facto seleccionada na sentença que refere que a Junta de Freguesia

procedeu à construção da sua sede «por administração directa». É certo que isso foi afirmado pelas testemunhas, mas em formas conclusivas que atribuíram ao recorrido a função de «capataz e encarregado da construção» (fl. 71 v.º); a de acompanhar a obra e a orientar (fl. 72 v.º); o «empenhamento» na obra (fl. 73 v.º); ou «promover e acompanhar a construção» (fl. 74 v.º). Mas todas essas assim qualificadas formas de colaboração deixam margem de interpretação que não permite a um normal cidadão da autarquia saber o que se passou e como se passou, sendo insuficiente o recurso ao conceito comum de «administração directa», uma vez que o correspondente conceito jurídico é de difícil detecção, dadas aquelas oscilações das afirmações.

E também a nós se nos depara a mesma dificuldade, na medida em que a proprietária (Junta de Freguesia), sendo representada pelo seu presidente, não deveria ver este (isto é, ela própria) a apresentar-lhe contas.

Os elementos obtidos não permitam caracterizar suficientemente a forma jurídica sob a qual decorreu a construção; sabe-se apenas que nela participou o recorrido, mas na forma referida pelas testemunhas, que, como se disse, é algo vaga.

A alínea f) da matéria de facto, segundo o elenco da sentença recorrida, diz que, por virtude da «administração directa», a construção da sede importou em cerca de 4 000 000\$ e que fora orçamentada em 6 000 000\$. Esta afirmação, além de envolver o já questionado conceito de «administração directa», sugere que havia um orçamento e que a «administração directa» é que fez baixar a verba «orçamentada».

Não vemos, contudo, nos autos qualquer prova de uma prévia orçamentação em 6 000 000\$.

O que se mostra (fls. 41, 42 e 75) é que, tendo a Junta de Freguesia referida feito saber que se propunha adjudicar uma empreitada para construção da sua sede, foram apresentadas, pelo menos, duas propostas: uma, de Adelino das Neves Pereira, que propunha o custo de 5 950 000\$; outra, de José da Fonseca Figueiredo, que se propunha realizar a obra pelo preço de 6 200 000\$.

E a obra referida no n.º 3, realizada sob a orientação do recorrido, custou cerca de 4 000 000\$.

A sentença dá, também, como provado, na alínea h) do seu elenco dos factos, que o recorrido recebeu a quantia já referida «para pagamento das despesas» (sublinhando a palavra despesas) inerentes aos serviços prestados. Foi isso, realmente, que afirmaram as pessoas ouvidas, mas sem que tenham dado a mínima razão de ciência ou explicação; na prova feita, tudo ficou por afirmações conclusivas ou opiniões.

Nada foi dito que nos possa levar — ou possa levar alguém — a saber se as quantias indicadas têm ou não alguma correspondência com as efectivamente feitas. Meras convicções pessoais — ou afirmações delas — baseadas na convicção da boa-fé do recorrido, são o cerne da prova feita.

Assim, entendendo não ser de dar como provado que os pagamentos feitos se tenham destinado tão-só a reparar despesas. A matéria em causa, envolvendo valores como o da imparcialidade e o da transparência da Administração, exigiria uma prova minimamente mais precisa.

Sob a alínea *j*) da sua descrição dos factos, a sentença recorrida deu como provado que o pagamento das referidas quantias foi estabelecido por acordo dos membros da Junta.

Se, com isso, se pretende apenas dizer que os membros da Junta concordaram em fazer os pagamentos, então essa alínea dá fé de um acto quase notório, pois que, sendo a Junta da Freguesia um órgão colegial, o pagamento não seria feito se os seus membros, pelo menos maioritariamente, com ele não tivesse concordado.

Mas a alínea em causa pode sugerir um outro sentido: o de que foram os membros da Junta que, em reparação das despesas feitas pelo recorrido, determinaram a quantia que terão achado adequada a compensar essas despesas. Mas, com esse sentido, a alínea em questão não assenta em qualquer prova feita nos autos, até porque, como já assinalai acima, nada indica que os membros da Junta tivessem conhecimento concreto das reais despesas feitas pelo recorrente (e, num juízo de normalidade, é lícito admitir que não tinham, pois que, se o tivessem e com a intenção, que se estrai, de justificar a conduta do recorrido, certamente que teriam dado elementos para tanto).

Por isso, considero mais adequada a formulação que segue.

«Os membros da Junta de Freguesia concordaram em pagar ao recorrido as quantias por ele indicadas no que chamou de 'folhas de férias'».

Porque também foram alegados e, em alguma perspectiva da decisão, podem ter interesse, considerei também provados (um, pelos depoimentos; outro, documentalmente) os factos seguintes.

«O recorrido é considerado pessoa séria e honesta.»

«A conduta do arguido foi averiguada em inquérito realizado pela Inspeção-Geral de Finanças.»

É perante essa factualidade que entendo que deve ser apreciada a conduta do recorrido.

As duas teses em presença são, por um lado, a de que o recorrido celebrou com a autarquia de que era presidente um contrato remunerado; por outro, a de que ele apenas se dispõe, em nome da autarquia, a dirigir a obra e apenas foi indemnizado dos gastos que, com isso, teve que suportar.

Se o recorrente actuou em nome e representação da autarquia, nele se encabeçando, portanto, a posição de «dono da obra», não se explicaria que, nessa simples qualidade, apresentasse contas a si mesmo. Ou seja, mesmo que apenas tenha cobrado o que gastou, certo é que assumiu além da qualidade de dono da obra, a posição de «fornecedor», pessoal, de transportes. Gratuito? Remunerado?

Houve, pelo menos, um contrato, mesmo que informalmente celebrado, entre ele e a autarquia; e, a partir daí, estava colocada a questão de saber até que ponto o que pediu foi simples reposição do que gastou, ou se cobrou algo mais, pela actividade de transportador. Diga-se, desde já, que é esta última hipótese que é sugerida pela referência repetida, nas «folhas de férias», a «serviços prestados» e, até, a «administração», sob as quais o tribunal não deveria, a meu ver, passar pura e simplesmente «uma esponja».

Na hipótese mais favorável ao recorrido, tomou ele «parte» em negócio celebrado pela autarquia, e em tais termos que não se preocupou em demonstrar que não tomou, também, «interesse». E não se diga que a sua incultura e simplicidade explica e justifica essas referências. Mais facilmente explicariam a sua omissão, até por se tratar de pessoa experiente em matéria de prestação de contas sobre

obras de construção civil, de que, ao que os autos sugerem, terá feito a sua profissão. E vê-se que teve o cuidado de documentar outras despesas, aludindo a facturas ou notas juntas; o cuidado que pôs em referir essa documentação, não o pôs na comprovação das verbas que pediu para si próprio; e não lhe seria difícil obter documentos comprovativos das despesas feitas (até, normalmente, obtidos para efeitos de abatimentos fiscais) ou, pelo menos, indicar as distâncias percorridas: era o mínimo que deveria ter sido feito.

O seu interesse em, pelo menos, ser ressarcido das despesas feitas, devia ter sido esclarecido devidamente, nomeadamente por pessoa experiente na matéria, como se provou que era.

Para além disso — há que lembrar — apresentou contas por ter prestado serviços e por ter administrado a obra.

Temos de concluir, portanto, que o recorrido, como presidente da Junta de Freguesia, participou em processo administrativo (aquele que conduziu à atribuição da «orientação» da obra) em que teve interesse.

E lembremos, também, que a autarquia começou por solicitar propostas de empreiteiros; que foram apresentadas duas e, depois, conhecidos os preços, a Junta, de que o recorrido era presidente, optou pela «orientação» por este.

Com o que fica dito não se está, de forma alguma, a sugerir qualquer desonestidade ou má-fé, da parte do recorrido; considero provado que é tido como pessoa séria e honesta.

Mas as incompatibilidades a que estão sujeitos os titulares dos órgãos das autarquias não se destinam a punir condutas desonestas, pois então a questão seria outra e muito mais grave, desde logo no aspecto penal; não é nesse plano — sublinho e destaco — que coloco a questão, até porque não o poderia fazer, neste processo. O que a legislação sobre incompatibilidade visa salvaguardar é a imagem do poder autárquico, pondo-o, preventivamente, a salvo de qualquer possibilidade de suspeita.

E foi essa imagem que o recorrido, a meu ver, não salvaguardou e, pelo contrário, possibilitou que fosse afectada.

E o seu cargo impunha-lhe a prática contrária.

O recorrente não respeitou o impedimento estabelecido na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, pelo que se colocou na situação prevista no n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março. Desrespeitou, também, o disposto na alínea *c*) do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

Essa conduta não pode deixar de ser considerada grave.

Desde logo um critério de gravidade pode ser encontrado no n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 370/83, ao dispor que a falta de comunicação do impedimento é considerada falta grave, para fins disciplinares.

Ora, não terá mais gravidade a falta de comunicação de um impedimento do que o seu efectivo desrespeito.

Para além disso, o recorrido deixou margem, quer como presidente da Junta de Freguesia, quer como participante na obra, a todas as suspeitas (o que, repete-se, não quero de modo algum sugerir que tenha, de facto, cometido qualquer desonestidade): como presidente da Junta de Freguesia aderiu, que se veja, a que uma obra que foi inicialmente sujeita a propostas de empreitada, viesse a ser por ele (que poderia ser considerado um concorrente dos dois candidatos),

orientada a obra, depois de conhecidos os preços pelos outros oferecidos (o que, em termos de ética processual de empreitadas, tem a sabida gravidade), sem que nada de formal pudesse comprovar o que a isso conduziu e como conduziu.

Como participante na obra, apresentou as contas na forma já referida, deixando entender que se cobrou de serviços, além de que não documentou os gastos indicados e nem sequer fez qualquer indicação sobre a extensão dos transportes prestados.

Nem se pode pretender que a falta de conhecimentos justifique essa conduta; primeiro, porque todo o eleito para órgãos autárquicos tem que conhecer as suas obrigações; depois, porque se tratava de actividade em que, como se provou, o recorrido era experimentado.

«Justificar os factos» nessa base será, salvo o respeito devido à opinião contrária, neutralizar pura e simplesmente o que está legislado: a lei não será válida em Portugal, mas tão-só nas suas autarquias cultas (ou a autarcas cultos?).

Tratando-se, pois, de ilegalidade grave, foi a mesma averiguada em inquérito.

Assim, embora os factos tenham ocorrido em mandato anterior à entrada em vigor da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, é este diploma aplicável ao caso, por força do n.º 3 do artigo 9.º desta lei.

Há, pois, a meu ver e sob pena de desvirtuar tudo o que a lei pretende salvaguardar, lugar à perda do mandato, como foi pedido.

Seja como for, é o legislador que define os interesses primários a prosseguir em todo o país. A tese que fez vencimento envolve, a meu ver e salvaguarda a consideração devida, uma neutralização dessa definição.

Não me parece estar a ser respeitada a intenção legislativa e em nada beneficiará o esforço de salvaguarda da imagem da Administração se, perante situações tipicamente definidas na lei, como me parece ser esta, o Tribunal lançar um manto desculpabilizador. — *Pires Machado*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Recurso n.º 32 226, em que são recorrente Maria João Marques Fernandes Beirão da Costa Lourenço e recorrido o director-geral das Alfândegas. Relator, o Ex.º Conselho Dr. Gonçalves Pereira.

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

Maria João Marques Fernandes Beirão da Costa Lourenço, casada, secretária aduaneira de 2.ª classe da Direcção-Geral das Alfândegas, residente na Rua do Moinho Torrado, 34-36, Galamares, Sintra, requereu no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa a suspensão da eficácia do despacho do director-geral das Alfândegas que determinou a sua transferência, por conveniência de serviço e pelo período de um ano, dos Serviços Centrais da Direcção-Geral das Alfândegas para a Alfândega do Funchal.

Alegou essencialmente que é casada, tem uma filha menor e a sua vida está organizada na zona de Lisboa, situação que notoriamente será profundamente alterada com a deslocação para o Funchal; a eventual anulação do despacho, não sendo decidida dentro de um ano, poderá não ter qualquer utilidade; a suspensão não determina lesão do interesse público, pois na Alfândega do Funchal já se encontram colocados vários secretários aduaneiros; o recurso é tempestivo e legal.

A entidade requerida respondeu afirmando que a requerente não prova que a transferência lhe cause provavelmente prejuízo de difícil reparação, havendo grave lesão do interesse público na suspensão porque a Alfândega do Funchal carece de meios humanos.

O Sr. Juiz, precedendo parecer no mesmo sentido do magistrado do Ministério Público, indeferiu o pedido.

Desta decisão recorreu a requerente, que alegou e formulou conclusões que se sintetizam assim:

a) A execução do despacho do director-geral das Alfândegas que determinou a transferência da recorrente pelo período de um ano para a Alfândega do Funchal causa a esta prejuízos irreparáveis;

b) No caso de ser provido o recurso contencioso de anulação daquele despacho, já terá decorrido o prazo de um ano, sendo inútil a decisão jurisdicional;

c) Durante o período que estaria no Funchal, a recorrente ficaria afastada do seu agregado familiar, impedida de educar a sua filha menor e longe do local onde tem o seu domicílio e organizada a sua vida;

d) A colocação da recorrente na Alfândega do Funchal não põe em causa o seu funcionamento normal;

e) A recorrente verá em causa o seu direito-dever de educação de sua filha menor, o seu direito de não ser dela separada e o seu direito de livremente escolher o local onde quer viver — artigo 36.º, n.ºs 5 e 6, e 44.º, n.º 1, da Constituição;

f) É materialmente inconstitucional o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), pois deve ser concedida a suspensão de eficácia mesmo quando dela advenha lesão grave para o interesse público se a execução do despacho causar prejuízos irreparáveis a direitos fundamentais, designadamente quando, como da transferência da recorrente, resulta o afastamento de uma filha menor e a mudança de residência do local que voluntariamente escolheu para esse fim;

g) Deve ser concedido provimento ao recurso com base na inconstitucionalidade material do artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da LPTA, por violação dos artigos 18.º, n.ºs 1 e 2, 36.º, n.ºs 1 e 2, e 44.º, n.º 1, da Constituição, e na violação do artigo 76.º, n.º 1, alíneas a) e b), da LPTA.

O Sr. Juiz mandou subir os autos.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Tribunal, no seu douto parecer, entende que deve ser negado provimento ao recurso.

O processo vem a julgamento sem vistos nos termos do artigo 78.º, n.º 4, da LPTA.

Tudo visto.

Estão assentes os seguintes factos, com relevo para a decisão da causa:

A recorrente é secretária aduaneira de 2.ª classe.

Foi transferida por despacho do director-geral das Alfândegas de 18 de Janeiro de 1993, nos termos do n.º 5 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 252-A/82, de 28 de Junho, e tendo em conta a lista

de antiguidades, por conveniência de serviço e pelo período de um ano, dos Serviços Centrais, onde estava colocada, para a Alfândega do Funchal.

É casada, tem uma filha nascida em 27 de Fevereiro de 1987 e reside em Galamares, Sintra.

Dispõe o artigo 76.º, n.º 1, da LPTA:

«A suspensão da eficácia do acto recorrido é concedido pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

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

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

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

É jurisprudência assente deste Supremo Tribunal que a suspensão só pode ser concedida se os requisitos indicados se verificarem cumulativamente.

Deste modo, dada por assente a não verificação de um daqueles requisitos, isso dispensa o tribunal de averiguar se se verificam ou não os restantes.

Por outro lado, na apreciação do pedido de suspensão de eficácia do acto recorrido, ou de que se pretende recorrer, tem de se partir da legalidade presumida, desse acto, presunção que se estende e abrange os pressupostos de facto e de direito em que o recorrente se fundamentou (acórdão de 12 de Junho de 1990 — recurso n.º 28 377 e jurisprudência nele citada).

Vejamos então.

A recorrente alega que, se não for concedida a suspensão, o eventual provimento do recurso contencioso, não se verificando naturalmente dentro de um ano, será inútil.

Dir-se-á desde logo que, gozando a Administração do privilégio de execução prévia, a suspensão de eficácia é uma medida cautelar excepcional que visa impedir que se produzam ou até esgotem os efeitos do acto mas só pode ser decretada desde que estejam reunidos os indicados requisitos, entre eles o requisito positivo de resultarem da execução do acto prejuízos de difícil reparação para o requerente.

Neste sentido, Freitas do Amaral, in *Lições de Direito Administrativo*, vol. IV, p. 302, citado pela recorrente.

A recorrente afirma que, sendo casada e tendo uma filha menor, a deslocação para o Funchal alteraria a sua vida e causaria prejuízos.

Mas, como assinala justamente o Sr. Procurador-Geral-Adjunto, essa é uma consequência normal de qualquer ponto do território português (ou até do estrangeiro, como é o caso dos funcionários diplomáticos e consulares).

A estrutura orgânica da Direcção-Geral das Alfândegas, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 252-A/82, de 28 de Junho, compreende serviços centrais, alfândegas e serviços periféricos, com um quadro único de pessoal, cabendo ao director-geral estabelecer a contingência e proceder à sua distribuição (artigos 44.º e 45.º).

A requerente foi nomeada secretária aduaneira na sequência do concurso aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Setembro de 1985, em cujo n.º 3.3 se explicitaram como local de prestação de serviço os Serviços Centrais, as sedes das alfândegas ou suas delegações.

A requerente, ao habilitar-se ao concurso e ao aceitar a nomeação, sabia que podia ser colocada em qualquer dos serviços da Direcção-Geral, entre eles a Alfândega do Funchal.

Foi agora transferida dos Serviços Centrais para a Alfândega do Funchal, pelo período de um ano, tendo em conta a sua posição na lista de antiguidades.

A transferência é, assim, um facto normal na carreira.

A perturbação que a transferência causa na vida particular é inerente ao exercício da carreira.

A requerente, na alegação, considera que o acto que a transferiu para o Funchal viola o artigo 36.º, n.ºs 5 e 6, da Constituição da República, porque põe em causa o seu direito-dever de educar a filha e de estar junto dela.

Não se mostra que a requerente esteja impedida de instalar a sua residência no Funchal e de ter consigo sua filha, de 6 anos de idade, e continuar a educá-la.

Entende ainda a requerente que o mesmo acto viola o artigo 44.º, n.º 1, da Constituição da República, que garante a todos os cidadãos o direito de livremente se fixarem em qualquer parte do território nacional.

É de toda a evidência que esse direito está condicionado pelo dever funcional de prestação de serviço no local indicado pela entidade a quem cabe legalmente essa indicação, no caso o director-geral das Alfândegas.

A requerente é funcionária pública, tem que comparecer pontual e assiduamente no local de serviço e executar aí as suas tarefas profissionais.

Tem por isso de compatibilizar a escolha da residência com o cumprimento das obrigações do seu cargo.

Não se prova violação das referidas normas constitucionais.

Não se mostra que a execução do acto cause, em juízo de probabilidade, prejuízo irreparável ou de difícil reparação para a requerente.

Não se verifica o requisito positivo previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, o que inviabiliza a concessão da requerida suspensão da eficácia, sendo dispensável determinar se se verificam ou não os restantes requisitos indicados na referida norma.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Condenam a recorrente nas custas, com a taxa de justiça de 15 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

lisboa, 9 de Junho de 1993. — José Maria Gonçalves Pereira (relator) — António José Ribeiro da Cunha — António Arlindo Payan Teixeira Martins. — Fui presente, Maria Angelina Domingues.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. Grave lesão para o interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O requerente, segundo se concluiu em processo de inquérito, durante seis anos foi elemento preponderante de uma rede de contrabando a favor da qual usou o pessoal e os meios postos à sua disposição para combater aquela actividade ilícita, ameaçou e corrompeu outros agentes para os levar a colaborar nessa rede. A manutenção no serviço do requerente determina grave lesão para o interesse público.*
- 2 — *O disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos não contraria as normas dos artigos 18.º, n.º 2, e 34.º, n.ºs 4 e 5, conjugados com o artigo 205.º, n.º 2, da Constituição da República.*
- 3 — *Não se verifica o requisito negativo da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e por isso não pode ser decretada a suspensão de eficácia do despacho que determinou a passagem do requerente à situação de separação de serviço.*

Recurso n.º 32 232-A, em que são requerente António Moreira Reboredo Correia e requerido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

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

António Moreira Reboredo Correia, casado, sargento-ajudante da Guarda Fiscal, residente na Rua de João das Regras, 101, Gafanha da Nazaré, Ílhavo, requereu a suspensão da eficácia do despacho do Sr. Ministro da Administração Interna de 23 de Março de 1993 que determinou a sua passagem à situação de separação de serviço nos termos do artigo 32.º do Regulamento de Disciplina Militar.

Alega essencialmente:

A execução imediata daquele despacho envolveria o afastamento do requerente do serviço o que lhe acarretaria graves prejuízos de ordem material e moral, nomeadamente a difícil situação económica em que ficaria, ele, com a sua mulher, doméstica, e duas filhas, uma delas aluna da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra e outra aluna do 7.º ano de escolaridade, sem quaisquer rendimentos, vendo-se privado, com o agregado familiar, dos direitos que lhe advêm de ser militar da Guarda Fiscal, o direito à assistência médica e medicamentosa e regalias próprias da sua condição de militar.

É pessoa muito doente, cuja saúde requer tratamento e acompanhamento médico sucessivo, de custos elevados, para pagamento dos quais não tem possibilidades económicas, pelo que a retirada imediata da assistência médica e medicamentosa o pode conduzir à morte.

São muito graves também os prejuízos de ordem moral: o doloroso sofrimento pessoal derivado de uma injusta condenação, a desconsideração social e a desqualificação pessoal face ao pequeno meio onde vive, causados pela execução do acto e de difícil reparação, insusceptível de equivalência pecuniária compensatória.

Por outro lado, a suspensão do acto não determina grave lesão, nem qualquer lesão, para o interesse público, dada a situação do

recorrente, militar distintíssimo e pessoa considerada socialmente, com a folha de serviços repleta de louvores.

É manifesta a inconstitucionalidade material da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, face aos artigos 18.º, n.º 2, e 32.º, n.ºs 4 e 5, conjugados com o artigo 205.º, n.º 2, da Constituição da República.

O recurso é viável, legal e tempestivo.

A autoridade recorrida respondeu afirmando que a execução do acto não provocará ao requerente qualquer prejuízo não indemnizável e a eventual suspensão determinaria grave e excepcional lesão do interesse público, pois considerou-se provado que durante seis anos o requerente foi um elemento preponderante da «Aveiro Connection», a favor da qual usou o pessoal e os meios postos à sua disposição para cumprir a missão da Guarda Fiscal e ameaçou e corrompeu outros elementos da mesma Guarda; entendeu-se que a gravidade objectiva e subjectiva das faltas praticadas inviabilizava a manutenção da relação funcional, pelo que lhe foi aplicada uma pena expulsiva.

O magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer, entende que deve ser indeferida a requerida suspensão da eficácia, pois não ocorrem os requisitos das alíneas a) e b) do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Escreve aquele distinto magistrado:

«No que respeita aos prejuízos não patrimoniais — sofrimento pessoal, desconsideração social e desqualificação pessoal face ao meio em que vive o requerente — eles não derivam da execução do acto, mas antes são inerentes ao próprio acto, o que impede que a suspensão de eficácia seja meio idóneo para os afastar.

Por outro lado, os danos não patrimoniais são economicamente avaliáveis, o que possibilita a sua reparação.

Para além disso, no caso dos autos, ocorrendo uma pluralidade de factos ilícitos disciplinares, que atentam gravemente contra a dignidade e prestígio do requerente, parece ser claro que se deve entender, no juízo de probabilidade possível com os elementos existentes, que a manutenção daquele em funções afectaria gravemente a imagem e o prestígio da Guarda Fiscal e, assim, seria gravemente lesiva do interesse público».

O processo vem a julgamento sem vistos, nos termos do artigo 78.º, n.º 4, da LPTA.

Tudo visto:

Estão assentes os seguintes factos, com relevo para a decisão da causa:

Na sequência de processo disciplinar, o Sr. Comandante do Batalhão n.º 4 da Guarda Fiscal, por despacho de 26 de Novembro de 1991, que aqui se dá como reproduzido, puniu o requerente com cinco dias de prisão disciplinar agravada, por ter praticado de forma continuada factos que constituem infracção às leis e regulamentos militares e fiscais, e que descreve.

Por despacho de 16 de Março de 1992, o Sr. Comandante-Geral da Guarda Fiscal negou provimento ao recurso apresentado pelo requerente e agravou para 20 dias de prisão disciplinar agravada o castigo aplicado pelo comandante «por considerar que os factos cons-

tantes na redacção da punição que lhe foi imposta são demasiadamente gravosos, desprestigiando para este corpo especial de tropas e contrários à sua missão como agente fiscal, por não pugnar pela execução da lei, na medida em que passou a colaborar com defraudadores da Fazenda Nacional que se dedicavam ao contrabando de tabaco, fornecendo-lhes informações relativas a zonas propícias para se efectuarem desembarques clandestinos, tendo para isso planeado e ordenado o posicionamento das FRECINTs em áreas opostas àquela em que se praticavam tais desembarques, e ter ainda silenciado e aliciado alguns militares com dádivas em dinheiro e ameaçando outros com castigos e transferências da unidade para outros locais mais afastados das suas zonas de residência, nomeadamente Açores e Madeira, se não cumprissem com as ordens por ele emanadas».

O Sr. Ministro da Administração Interna, por despacho de 16 de Julho de 1992, negou provimento ao recurso hierárquico interposto pelo requerente e, por despacho de 23 de Março de 1993, com fundamento na proposta do Sr. Comandante-Geral e nos termos dos pareceres n.ºs 282-T/92 e 115-T/93 da Auditoria Jurídica, aplicou ao requerente a pena de separação do serviço.

O requerente é casado e tem duas filhas, Carla Sofia, nascida em 30 de Março de 1972, e Raquel, nascida em 8 de Outubro de 1980.

A Carla Sofia está inscrita na licenciatura de Medicina Dentária da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra no ano lectivo de 1992-1993.

A Raquel está matriculada no acto lectivo de 1992-1993 no 7.º ano do curso unificado.

Dispõe o artigo 76.º, n.º 1, da LPTA:

«A suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

- a) A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;
- b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público;
- c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.»

É jurisprudência constante deste Supremo Tribunal que a suspensão só pode ser concedida se os requisitos indicados se verificarem cumulativamente.

Deste modo, dada por assente a não verificação de um daqueles requisitos, isso dispensa o tribunal de averiguar se se verificam ou não os restantes.

Por outro lado, na apreciação do pedido de suspensão da eficácia do acto recorrido, ou de que se pretende recorrer, tem de se partir da legalidade, presumida, desse acto, presunção que se estende e abrange os pressupostos de facto e de direito em que o recorrente se fundamentou (ver acórdão de 12 de Junho de 1990 — recurso n.º 28 377 — e jurisprudência nele citada).

Vejamos, então.

Os factos imputados ao requerente, dados como provados em processos de inquérito que lhe foi instaurado e no qual foi ouvido e produziu a sua defesa, estão relatados no despacho punitivo do comandante do Batalhão, dado como reproduzido, e foram sintetizados no despacho do Sr. Comandante-Geral da Guarda Fiscal, que agravou a pena, e que se transcreve, em parte.

Assim, o requerente, durante seis anos, foi elemento preponderante de uma rede de contrabando a favor da qual usou o pessoal e os meios postos à sua disposição para combater o contrabando, ameaçou e corrompeu outros agentes para os levar a colaborar com a mesma rede de contrabando.

A sua conduta atentou gravemente contra o prestígio da Guarda Fiscal, a dignidade da função e dos serviços, a honra, o brio e o decore militar.

As faltas foram cometidas em acto de serviço e em razão do mesmo.

O Tribunal da Relação de Coimbra, ao julgar o recurso do despacho de pronúncia, considerou indiciariamente que os factos apurados constituem crimes de corrupção passiva e activa, peculato e peculato de uso, quanto ao requerente.

A manutenção em serviço do requerente determina grave lesão do interesse público.

O requerente invoca a inconstitucionalidade material da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, que contraria os artigos 18.º, n.º 2, e 32.º, n.ºs 4 e 5, conjugados com o artigo 205.º, n.º 2, da Constituição da República.

O artigo 18.º, n.º 2, estabelece que a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição.

Acontece que nenhum princípio ou norma constitucional garantem a suspensão da eficácia dos actos administrativos, que por isso terá de ser concedida nos precisos termos legais, isto é, do artigo 76.º, n.º 1, da LPTA.

O artigo 32.º, designadamente os n.ºs 4 e 5, trata das garantias em processo criminal e não tem aplicação em processo contencioso.

Os direitos e garantias dos administrados estão referidos no artigo 268.º, entre eles recurso contencioso contra actos administrativos lesivos e acesso à justiça administrativa.

O artigo 205.º, n.º 2, estabelece que na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.

Nenhuma destas normas é contrariada pelo disposto no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA.

Não se verifica, assim, a alegada inconstitucionalidade.

Dir-se-á ainda que o pedido de suspensão da eficácia é julgado pelos tribunais com garantia do contraditório, como neste caso.

Não se verifica o requisito negativo previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, o que inviabiliza a concessão da requerida suspensão da eficácia, sendo dispensável determinar se se verificam ou não os restantes requisitos indicados naquela norma.

Pelo exposto, indeferem o pedido de suspensão da eficácia do despacho do Sr. Ministro da Administração Interna de 23 de Março de 1993 que determinou a passagem do requerente à situação de separação de serviço.

Condenam o requerente nas custas, com a taxa de justiça de 15 000\$.

— Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 9 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Prejuízo eventual. Prejuízo de difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

Não constituem prejuízos atendíveis para efeito do disposto no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos os invocados por eventual paralisação de um estabelecimento comercial, não alicerçada em factos que a demonstrava e como consequência adequada do acto impugnado.

Recurso n.º 32 264, em que são recorrente Maria Lucília Marcelo e recorrida a Câmara Municipal de Lagoa, Algarve. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

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

Maria Lucília Marcelo, com os sinais dos autos, recorre da sentença do M.ºmº Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que não lhe concedeu a suspensão da eficácia que requereu da deliberação da Câmara Municipal de Lagoa, Algarve, de 26 de Janeiro de 1993, pela qual foi determinado que fosse retirada «a cobertura da esplanada da casa de pasto sita em Benagil, de que era proprietária, bem como desocupar o respectivo espaço, tendo em conta a necessidade e urgência em promover a realização de obras no referido espaço público».

As conclusões da alegação são as seguintes:

1.ª A esplanada do restaurante designado «Casa Jacob», propriedade da ora recorrente, sito em Benagil, Lagoa, Algarve, é o sustentáculo fundamental para o funcionamento do mesmo;

2.ª A esplanada, porque o restaurante fica localizado numa zona junto do mar, é muito procurada por turistas nacionais e estrangeiros;

3.ª A ser executada a deliberação da Câmara Municipal de Lagoa de 26 de Janeiro de 1993, a qual intimou a recorrente a retirar a cobertura da esplanada e a desocupar o respectivo espaço, a recorrente ver-se-á desprovida do local que tem sido o pólo de atracção do restaurante;

4.ª Com o desaparecimento da esplanada, a clientela tradicional do restaurante, que se gerou em torno da mesma, também desaparecerá;

5.ª O início da execução da deliberação de 26 de Janeiro de 1993, com o derrube de um muro da esplanada, já afugentou muitos clientes do restaurante, estando a recorrente, com tal afastamento, a sofrer um prejuízo diário de 25 000\$;

6.ª O desaparecimento da esplanada implicará a paralisação e o encerramento do restaurante da recorrente, pois o restaurante só consegue funcionar, por razões climatéricas, acompanhado da sua esplanada;

7.ª O restaurante é a única fonte de rendimentos da recorrente, sendo o mesmo gerido em moldes tradicionais e familiares;

8.ª Ao admitir a probabilidade de o estabelecimento vir a paralisar, com a consequente perda de clientela e verificação de prejuízos de difícil reparação, pois a recorrente não mais conseguirá recuperar a sua clientela tradicional, o Sr. Juiz *a quo* deveria ter considerado preenchido o requisito previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), o que não fez. Logo, a sentença recorrida violou expressamente o mencionado preceito legal.

A requerida e ora recorrida Câmara Municipal não contra-alegou. O Ex.ºmº Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu o seguinte parecer:

«Como resulta da matéria alegada na petição, o acto impugnado foi executado no dia imediato à notificação, mediante o derrube do muro que delimitava a esplanada instalada na via pública.

Não vem alegado, nem documentado, que o acto impugnado tenha tido execução integral mediante a imposição coerciva da desocupação do espaço público. Mas a requerente imputa os prejuízos susceptíveis de justificar o deferimento do pedido aos trabalhos levados a efeito pelos serviços camarários que visavam dar execução material ao acto impugnado.

Sendo assim, a suspensão da execução do acto, só parcialmente executado, só poderia ser considerado se dela adiesse para o requerente ou os interesses que defende ou venha a defender no recurso utilidade relevante no que toca aos efeitos que o acto ainda produza ou venha a produzir (artigo 81.º, n.º 1, da LPTA).

Ora, no caso vertente, a suspensão da eficácia poderia evitar que prosseguisse as obras com vista à completa desocupação da via pública e a supressão da esplanada. Nunca a requerente poderia obter, no âmbito deste processo, a reposição da situação no estado anterior à prática dos actos de execução. Deste modo, como a requerente invoca como prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação a perda de clientela e o provável encerramento do estabelecimento por diminuição dos respectivos rendimentos, resultante da degradação estética do local, a suspensão da eficácia não poderia produzir qualquer utilidade relevante, visto que, mantendo-se a situação no estado actual, não poderão deixar de acumular-se os prejuízos que a degradação estética do local ocasionou.

Com este fundamento, deverá negar-se provimento ao recurso e confirmar-se a decisão recorrida.»

Sem vistos, vêm os autos à conferência, nos termos do disposto nos artigos 78.º, n.º 4, e 113.º, n.º 2, ambos da LPTA.

Mostra-se provada a seguinte matéria de facto, referida na sentença recorrida como tal, sem qualquer reacção:

a) Em 23 de Dezembro de 1986 Maria Lucília Marcelo solicitou ao presidente da Câmara Municipal de Lagoa autorização para o aumento da esplanada em frente do estabelecimento que possuía em Benagil, concelho de Lagoa, esclarecendo que a cobertura seria em cana, com a finalidade de protecção do sol, ficando a passagem de peões mais fácil;

b) A Câmara, em 24 de Fevereiro de 1987, deferiu a pretensão «na condição de ficar definida uma faixa delimitada por floreiras no enfiamento da portada de acesso à casa vizinha até à parede do restaurante existente, em todo o seu cumprimento, a título temporário e precário, devendo para o efeito de ocupação da esplanada com mesas e cadeiras ser solicitada licença anualmente»;

c) A Câmara Municipal de Lagoa, em 26 de Janeiro de 1993, notificou a ora requerente/recorrente de que «deverá retirar a cobertura da esplanada da casa de pasto sita em Benagil, de que é proprietária, bem como desocupar o respectivo espaço, tendo em conta a necessária urgência em promover a realização de obras no referido espaço público»;

d) No dia 29 de Janeiro de 1993 trabalhadores camarários, na sequência da deliberação de 26 de Janeiro de 1993, deram início à execução da referida decisão, derrubando um muro exterior do edifício onde se encontrava o restaurante;

e) A requerente, no mês de Janeiro de 1993, teve despesas de manutenção do seu restaurante no valor de 251 233\$;

f) O restaurante em causa fica localizado na praia do Carvoreiro, no Algarve.

Importa cuidar de ver se estão ou não preenchidos os requisitos que, nos termos da lei, conferem à recorrente o direito de ver deferido o pedido que formulou.

A sentença recorrida decidiu o indeferimento desse pedido por inverificação do requisito positivo da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Para tanto, considerou a mesma sentença que, «na perspectiva da requerente, o acto, apesar de executado, continuaria a repercutir-se em termos práticos e económicos lesivos dos seus interesses na medida em que, não obstante o derrube do muro, o desenrolar da situação poderá vir a afectar a própria paralisação do estabelecimento. Esse prejuízo é, porém, como se referiu, não um prejuízo que resulta directa e necessariamente do acto executado, mas um prejuízo eventual ou conjuntural que resultará ou poderá não resultar do acto executado. Os únicos prejuízos que a requerente tem, neste momento, são os que, segundo alega, resultaram para si do acto executado, e, que, nos termos expostos, são prejuízos quantificáveis e em relação aos quais existe, nos termos expostos, nexa de causa e efeito. A provável paralisação do estabelecimento poderá, ou não, acontecer; repare-se, designadamente, que o estabelecimento funcionou antes de 1987 sem a cobertura da esplanada e isso não obsteu à necessidade, posterior, da sua ampliação».

Contra este entendimento se insurge a recorrente, para quem, ao admitir-se, como se faz na sentença, a probabilidade de o estabelecimento vir a paralisar, com a consequente perda de clientela e verificação de prejuízos de difícil reparação, deveria se ter considerado preenchido o aludido requisito previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea a).

Mas não lhe assiste razão.

Com efeito, é de considerar, como com acerto se faz na sentença recorrida, que a invocada paralisação do estabelecimento constitui um prejuízo meramente eventual ou conjectural que poderá resultar ou não do acto executado e, portanto, prejuízo não atendível para efeitos do artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da LPTA.

Aliás, a recorrente, que tem ónus de afirmação dos factos integrantes de prejuízos de difícil reparação (cf., neste sentido, o acórdão desta 1.ª Secção de 18 de Novembro de 1986 — processo n.º 24 417-A, entre outros), limita-se a invocar na sua alegação inicial — a única que releva aqui — esse prejuízo ligado à execução parcial feita pelos serviços da Câmara requerida do acto impugnado, isto é, do derrube do muro da esplanada e consequente degradação estética do local.

E essa situação manter-se-á, pois que tendo ocorrido aquela parcial execução material do acto impugnado antes da instalação da suspensão provisória, prevista no artigo 80.º da LPTA, como bem observa o Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal Administrativo, «nunca a requerente poderá obter, no âmbito deste processo, a reposição da situação no estado anterior à prática dos aludidos actos de execução».

Sendo assim, também por esta razão é de concluir que não constitui prejuízo atendível a referida paralisação do estabelecimento comercial, visto que não está alicerçada em factos que a demonstre e como consequência adequada do acto impugnado. Bem decidiu, pois, a decisão recorrida ao dar por não verificado o requisito positivo aludido da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Pelos fundamentos expostos, negam provimento ao presente recurso jurisdicional e confirmam a decisão recorrida.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 15 000\$ e 7500\$.

Lisboa, 9 de Junho de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Nuno da Silva Salgado* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Concurso. Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos. Piloto. Condições de admissão. Condições de preferência.

Doutrina que dimana da decisão:

A condição de preferência da alínea b) do n.º 2 do artigo 19.º do estatuto do pessoal dos serviços de pilotagem dos portos e barras do continente, anexo ao Decreto-Lei n.º 361/78, de 27 de Novembro — possuir o candidato «mais tempo de comando comprovado por autoridades portuguesas» —, releva, independentemente de esse comando ter ou não sido exercido com a habilitação de carta de piloto de 2.ª classe da marinha meramente nacional, a qual só interessa no domínio da admissão ao concurso para pilotos, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º daquele estatuto.

Recurso n.º 23 792, em que são recorrente João Manuel Ribeiro Lomba da Costa e recorrido o Secretário de Estado das Vias de Comunicação. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

João Manuel Ribeiro Lomba da Costa, melhor identificado nos autos, vem recorrer contenciosamente para esta Secção, alegando vícios de forma (falta de fundamentação) e de violação de lei, do des-

pacho do Secretário de Estado das Vias de Comunicação, de 6 de Fevereiro de 1986, que negou provimento ao recurso hierárquico que a seu tempo interpusera da decisão do presidente do conselho de gestão do Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos (INPP) homologatória da lista de classificação final — onde surgia graduado em 5.º lugar — dos candidatos ao concurso para o preenchimento de um lugar de piloto no departamento de pilotagem do porto de Viana do Castelo daquele Instituto, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 177, de 3 de Agosto de 1985.

Cumprido que foi o disposto no artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, ao que a autoridade recorrida respondeu, sustentando o despacho impugnado, veio o recorrente requerer a citação dos restantes graduados no dito concurso, o que foi feito, apenas tendo contudo o 2.º classificado, João José dos Santos Bilela Bastião, deduzido oposição.

Alegou depois o recorrente da forma constante a fls. 138-141, concluindo do seguinte modo:

«1 — O acto recorrido carece de fundamentação;

2 — A falta de fundamentação decorre, além do mais, da falta de elaboração de actas por parte do conselho de gestão, que analisou e decidiu os processos de candidaturas ao concurso;

3 — Os processos individuais dos candidatos foram analisados e decididos não pelo conselho de gestão mas por uma chamada comissão de verificação;

4 — Assim, a classificação dos candidatos não feita por órgão inexistente ou, ao menos, funcionalmente incompetente;

5 — Nenhum dos concorrentes possuía, à data do concurso, a carta de capitão da marinha mercante;

6 — Nessas circunstâncias, o recorrente deveria ter sido graduado em 1.º lugar, por ter mais tempo de comando do que os outros;

7 — Mostram-se violados, entre outros, os artigos 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, 12.º, n.º 2, alínea *b*), do INPP, 19.º, n.º 2, do estatuto do pessoal do INPP, 34.º, 35.º, 37.º, 38.º e 214.º do Regulamento de Inscrição Marítima, a Convenção Internacional sobre Normas de Formação Profissional para Marítimos e 9.º do Código Civil».

Contra-alegaram a autoridade recorrida e o recorrido particular, já referido, João José dos Santos Bilela Bastião, ambos sustentando o improvemento do recurso.

Redistribuindo o processo ao presente relator (9 de Dezembro de 1992), e proferido depois o acórdão interlocutório de fl. 152, onde se requisitaram à autoridade recorrida os elementos ainda em falta dele constantes, cumpre agora decidir, com base na seguinte matéria de facto, que é a que se provou nos autos.

Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 177, de 3 de Agosto de 1985, foi aberto concurso documental para o preenchimento de um lugar de piloto no departamento de pilotagem do porto de Viana do Castelo, do INPP, concurso a que o ora recorrente, juntamente com outros interessados, requereu a sua admissão, o que foi deferido.

Por deliberação do conselho de gestão do INPP de 30 de Setembro de 1985, foi feita a graduação final dos concorrentes admitidos pela ordem seguinte:

1.º João Vilarinho das Neves.

2.º João José dos Santos Bilela Bastião.

3.º Raul António Neves Dias.

4.º Manuel de Oliveira Pedreiro.

5.º João Manuel Lomba da Costa.

6.º José Carlos Gomes Henriques.

7.º Eduardo Serafim Martins Carvalho.

8.º José Angelino Castro da Guia.

9.º João Francisco de Amorin Carvalho.

10.º António Manuel Pinto Morais Albuquerque.

11.º Luís Manuel de Oliú Mendonça Araújo.

Tal graduação foi depois homologada por despacho do presidente do conselho de gestão do INPP de 1 de Outubro de 1985, o qual, nessa parte, mostra a seguinte fundamentação:

«Os candidatos admitidos foram ordenados segundo as preferências consignadas no artigo 19.º, n.º 2, do estatuto do pessoal — anexo I ao Decreto-Lei n.º 361/78, de 27 de Novembro, comprovados pelos documentos juntos pelos candidatos que se encontram no respectivo processo instrutor.»

Aquele despacho homologatório, bem como a respectiva lista de graduação, foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 235, de 12 de Outubro de 1985.

Por requerimento de 8 de Novembro de 1985, o ora recorrente impugnou hierarquicamente junto da autoridade recorrida tal despacho homologatório, da forma constante da sua petição de fls. 60-64 do instrutor, que aqui se dá por inteiramente reproduzida.

Sobre a matéria de semelhante impugnação foram ouvidos o presidente do conselho de gestão do INPP e a auditoria jurídica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, entidades essas que prestaram as informações de fls. 28-37 e 21-27, respectivamente, que aqui se dão, também, por inteiramente reproduzidas, nas quais se conclui pela improcedência dos fundamentos daquele recurso hierárquico.

Sobre o rosto da petição deste recurso, exarou então a autoridade recorrida, em 6 de Fevereiro de 1986, o seguinte despacho:

«Indefiro com base na informação n.º 14/86 da auditoria jurídica e na sustentação apresentada pelo INPP. O INPP dará conhecimento ao interessado.»

Este despacho — que é o despacho contenciosamente impugnado no presente recurso — foi notificado ao recorrente por ofício de 13 de Janeiro de 1986, recebido no dia seguinte.

Conforme resulta do acima exposto, o recorrente invoca dois vícios — de *forma*, por falta de fundamentação, e de *violação de lei*, por errada interpretação e aplicação ao caso do artigo 19.º, n.º 2, alínea *b*), do estatuto do pessoal do INPP anexo ao Decreto-Lei n.º 361/87, de 27 de Novembro (diploma que procedeu à reestruturação dos serviços de pilotagem dos portos e barras do continente) e por violação do artigo 12.º, n.º 1, alínea *b*), do mesmo diploma, já que, segundo ainda alega, a graduação final dos candidatos no concurso em causa foi realizada por uma «comissão de verificação», órgão inexistente na estrutura do INPP, por a matéria por este decidida caber, segundo aquela disposição legal, na competência exclusiva do conselho de administração daquele Instituto e não na da referida «comissão de verificação» (vício de incompetência).

Há que começar pela apreciação do vício de violação de lei — por assim resultar mais eficaz tutela dos interesses do recorrente — e,

dentro dele, pela alegada incompetência da dita «comissão de verificação».

Vejam os.

Ora, a esse respeito há a ponderar que mesmo a admitir-se como certo que, no caso, a graduação final dos concorrentes foi feita inicialmente por aquela comissão, a verdade é que — e isso resulta da matéria de facto mais acima exposta — o conselho de administração do INIPP, órgão competente na matéria [artigo 12.º, n.º 1, alínea *h*), do mencionado estatuto do pessoal], acabou por fazer sua (deliberação de 30 de Setembro de 1985) aquela graduação, ficando assim sanado o vício que pudesse existir resultante de intervenção de qualquer órgão estranho ao procedimento legal do concurso, como poderia ser a da referida «comissão de verificação».

Improcede assim o vício de violação de lei na sua vertente acabada de apreciar.

Passemos agora à apreciação de tal vício na parte em que o mesmo assenta, segundo alega o recorrente, na errada interpretação e aplicação ao caso do artigo 19.º, n.º 2, alínea *b*), do estatuto do pessoal.

A tese do recorrente, a este respeito, é a seguinte.

Segundo ele, o artigo 19.º daquele estatuto prevê no seu n.º 1 requisitos de admissão ao concurso, funcionando assim todos os das suas quatro alíneas como tais.

Já quanto às cinco alíneas do n.º 2 da mesma disposição — cuja alínea *b*) é agora discutida no que diz respeito ao respectivo alcance —, as mesmas funcionam em momento posterior e de modo independente das de admissão ao concurso, já que dizem respeito às preferências a ter em conta entre os candidatos que se encontrem em igualdade de condições.

Ora a este respeito, pondera o recorrente, que o requisito da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 19.º — «mais tempo de comando comprovado por autoridades portuguesas» — tem de ser interpretado desligado do requisito de admissão previsto na alínea *d*) do n.º 1 do mesmo preceito, o qual exige dos respectivos candidatos que tenham pelo menos «carta de piloto de 2.ª classe da marinha mercante nacional, com o mínimo de dois anos de exercício nesta categoria».

Assim, segundo o recorrente, o «tempo de comando» previsto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 19.º para relevar como factor de preferência não teria de ser exercido mediante a habilitação de carta de piloto de 2.ª classe.

Entendimento diferente é o defendido pela autoridade recorrida, igualmente consubstanciado no acto ora indicado, segundo o qual aquele tempo de comando para poder relevar, como factor preferencial nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 19.º, exigiria simultaneamente a habilitação por parte do respectivo interessado de carta de piloto de 2.ª classe da marinha mercante nacional.

Por que solução optar?

Julgamos que pela primeira.

A exigência, feita na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 19.º, entre outros requisitos aí previstos, de o interessado possuir pelo menos carta de piloto de 2.ª classe com o mínimo de dois anos de exercício nessa categoria para ser admitido a concurso para o preenchimento de vagas nos quadros dos departamentos de pilotagem do INPP, prende-se com a circunstância de tal requisito ser um índice revelador da necessária *aptidão profissional* para o exercício do cargo de piloto.

Todos os interessados que preencham tal requisito são em princípio aptos — aos olhos do regime legal que nessa matéria decorre do estatuto do pessoal — para o exercício daquelas funções.

Só que o concurso destina-se a seleccionar os mais aptos e daí que o n.º 2 do mesmo artigo 19.º tivesse a necessidade de introduzir aquilo que chamou «condições de preferência», de natureza sucessiva, mas que pela sua natureza se apresentam como critérios materiais de valoração relativa entre os candidatos.

Ora um desses critérios é o da sua alínea *b*) [o da alínea *a*) nenhum dos candidatos o preenchia no caso, como ninguém põe em dúvida nos autos]: «mais tempo de comando comprovado por autoridades portuguesas».

Mas, se é assim, não se coaduna com a lógica do sistema que o legislador, depois de introduzir a habilitação da carta de piloto de 2.ª classe como um dos requisitos para a *admissão* ao concurso, continue a integrar tal requisito no critério de valoração relativa da alínea *b*) do n.º 2, pois aqui já estamos numa fase diferente do concurso e que é a da *graduação* dos concorrentes.

Isto não quer dizer que não o pudesse fazer.

Mas, na falta de uma indicação clara da letra da lei nesse sentido — da falada alínea *b*) do n.º 2 do artigo 19.º —, que nada diz de modo expresso a esse respeito, o sentido que ressalta do sistema adoptado é o de ver o factor enunciado naquela alínea como independente em relação ao da mesma disposição legal.

Por outro lado, o exercício de comando de embarcação — e essa parece ser a teleologia da norma da alínea *b*) do n.º 2 do citado artigo 19.º — é susceptível de revelar maior experiência profissional, logo maior aptidão, pois aí já não está em jogo a habilitação profissional maior ou menor de cada um, mas a maior experiência que decorre do exercício de funções de comando e, assim, de funções de maior responsabilidade.

E a citada norma não cuidou nem tinha sequer de cuidar de definir as condições de exercício das funções de comando, já que isso decorria de outro diploma — o Regulamento da Inscrição Marítima, Matrícula e Lotações dos Navios da Marinha Mercante e da Pesca, aprovado pelo Decreto n.º 45 969, de 15 de Outubro de 1964.

Em conclusão, pois: o tempo de comando previsto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 19.º do referido estatuto do pessoal é independente da habilitação profissional de carta de piloto de 2.ª classe da marinha mercante nacional.

Daí que o despacho contenciosamente impugnado, não tendo feito no caso uma aplicação de tal preceito legal com o apontado sentido, o tenha violado por erro de interpretação.

Procede assim o invocado vício de violação de lei, no segmento acabado de analisar, procedência que prejudica o conhecimento do também invocado vício de forma (falta de fundamentação).

Termos em que, com base no apontado vício de violação de lei, se anula o despacho impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Recurso n.º 24 555-A/29 760, em que são recorrente António Augusto Pereira Marques e recorrido o general Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Nestes autos, o requerente António Augusto Pereira Marques veio requerer a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, pleno, de 21 de Março de 1991, proferido no processo principal, que, dando provimento ao recurso por ele interposto, anulou, por vício de forma, o despacho do Sr. General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de 17 de Julho de 1986.

Tendo a mesma autoridade, no seguimento do referido acórdão, proferido novo despacho em 19 de Maio de 1991, sustenta o ora requerente que tal despacho não deu execução a esse acórdão anulatório.

Mas, em matéria de execução de sentença anulatória, tem constituído jurisprudência dominante neste Supremo Tribunal Administrativo que, anulado determinado acto por vício de forma, a Administração cumpre o julgado se renovar o acto, desde que expurgado do vício que determinara a anulação.

É certo que, como se disse, o requerente sustenta a desconformidade do novo acto com o acórdão anulatório.

E por outro lado, como se vê do processo apenso n.º 29 760, ele interpôs novo recurso contencioso para anulação desse novo acto administrativo.

No que toca ao objecto deste processo, não só não foi invocada qualquer causa legítima de inexecução, como a autoridade requerida explicitamente pretendeu cumprir o acórdão anulatório, como se referiu.

Em si mesmo não se vê que o novo acto administrativo esteja em desconformidade com o referido acórdão anulatório, pois, como refere o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, «[...] desenvolve a fundamentação de facto de forma a dar a conhecer os motivos que servem de suporte à decisão».

Na verdade, na sequência do acórdão de 21 de Março de 1991 deste Supremo Tribunal Administrativo, pleno, a Comissão Técnica da Força Aérea (CTFA) reuniu novamente e emitiu o seguinte parecer (fls. 18 a 20):

«Tendo a CTFA reunido em 16 de Maio de 1991, foi reformulada a fundamentação do parecer desta CTFA, emitido em 7 de Junho de 1986, mantendo-se, porém, a substância da decisão então tomada.

Assim foi considerado como sem mérito absoluto, por unanimidade (100 %), o CAP/TOCC 004438-F, António Augusto Pereira Marques, por não satisfação da terceira condição geral de promoção, com os seguintes fundamentos de facto e de direito:

1 — Fundamentos de facto:

a) Qualidades pessoais:

Nível de relações humanas difíceis; sendo de difícil trato em contacto com militares de patente inferior ou até mesmo idêntica;

Sobrevaloriza as suas reais capacidades, fazendo garbo de potencialidades que, na vida prática, não consegue transmitir;

Conflituoso e agressivo, dificilmente aceitando críticas e reparos; Por vezes demonstra sentimentos negativos contra a instituição militar, reagindo contra esta;

b) Qualidades profissionais:

Durante a frequência do Curso Básico de Comando alcançou o nível «nulo» na cadeira de «Métodos e Técnicas Analíticas», tendo nas restantes matérias alcançado um nível mediano. Demonstrou, assim, desinteresse e fraco empenhamento na aprendizagem de novos conhecimentos;

c) Qualidades intelectuais:

Sendo de reconhecer que a sua capacidade intelectual seja, provavelmente, acima da média, nem sempre consegue transmitir tal valor;

As suas qualidades pessoais, aliadas às intelectuais, levantam sérias reservas quanto à capacidade para a frequência de cursos de nível superior, sendo ainda de questionar quais as vantagens, quer para o indivíduo quer para a instituição, no acesso a tais cursos;

Não se lhe reconhece, no conjunto, a aptidão necessária à frequência do curso a que se candidatou, sendo de vacilar perante a capacidade no desempenho de funções inerentes ao posto imediato.

2 — Fundamento de direito:

Artigos 74.º, 76.º e 77.º do Estatuto dos Oficiais das Forças Armadas, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 6-A/81, de 23 de Fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 431/82, de 25 de Outubro.»

Este parecer foi homologado por despacho do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), de 19 de Maio de 1991.

Comparando a fundamentação deste novo parecer com a do parecer anterior, homologado pelo despacho do CEMFA de 18 de Julho de 1986, que o acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo, pleno, cuja execução se discute, considerou carecer de fundamentação factual suficiente, vemos que a fundamentação do novo parecer já não contém apenas juízos conclusivos, mas aponta as razões de tais juízos, dando assim a conhecer os motivos pelos quais o recorrente foi considerado sem mérito absoluto para acesso ao posto imediato.

Designadamente o facto concreto de, no Curso Básico de Comando, ter obtido classificação de nível «nulo», na cadeira de Métodos e Técnicas Analíticas, revelando rejeição de tais matérias, afigura-se suficiente fundamentação do acto que o excluiu do curso a que se candidatara.

Assim, porque, em nosso entender, o novo acto administrativo já dera execução ao acórdão anulatório do acto anterior, ainda antes de intentado o presente meio processual, e porque, em todo o caso, os interesses do requerente sempre poderão ser acautelados no recurso contencioso interposto desse novo acto, acorda-se em indeferir o pedido formulado nestes autos, ordenando-se o prosseguimento do recurso apenso n.º 29 670 para os ulteriores termos.

Custas pelo requerente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Recurso n.º 24 779-A, em que são recorrente Luís de Carvalho Wandschneider e recorrido o Secretário de Estado do Ensino Superior. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Luís de Carvalho Wandschneider, com os sinais identificadores dos autos, veio «requerer o seguinte esclarecimento» do acórdão de 9 de Dezembro de 1992, a fls. 128 e seguintes dos autos, que decidiu «julgar findo o presente meio processual acessório (de execução do julgado), com prejuízo do pedido de indemnização formulado no requerimento inicial e que o exequente abandonou nesta fase judicial executiva» (isto porque, e fundamentalmente, não há que fixar agora nenhum acto ou operação relativamente à pretendida «abertura de concurso interno»).

Na sua reclamação, pretende o exequente «o esclarecimento daquela afirmação constante do acórdão de que o exequente abandonou o pedido de indemnização formulado, através da indicação da fundamentação da mesma», pois que, no seu entender, «fez o pedido de indemnização desde logo no requerimento inicial, indicando mesmo o valor que atribuía aos seus danos, nunca tendo abandonado ou desistido de tal pedido», tudo de acordo com o disposto no artigo 11.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

2 — Respondeu à reclamação o requerido Centro Regional de Lisboa do Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil, sustentando que o pedido «é manifestamente improcedente», pois o exequente «ao bater-se — e mal — pela abertura do concurso em vez de tentar prover o pedido de indemnização que requereu, parece-nos manifesto que o pedido caiu, por não provado».

3 — O Ministério Público limitou-se a apor o visto nos autos.

4 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O acórdão reclamado situou-se claramente «no domínio da fase propriamente executiva da execução do julgado, aqui, o julgado que deriva do acórdão de 17 de Outubro de 1989, na qual há que fixar os actos e operações em que a execução deverá consistir e o prazo necessário para a sua prática», e ponderou «que, *in casu*, só um aspecto assume relevância, por ser o único questionado pelas partes, pois no demais todos entendem ter sido já cumprido o julgado» («portanto, importa apenas ver se nesse aspecto há algo a fazer nesta fase judicial executiva, à luz do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho» — acrescenta-se no acórdão, para depois se delimitar de modo claro o objecto a «saber se, como entende o recorrente e ora exequente, para completar a execução do acórdão», há lugar à «abertura de concurso interno de integração prevista no Decreto Regulamentar n.º 38-A/84, de 9 de Maio, nas condições existentes à data do despacho anulado»).

Por consequência, toda a matéria da causa está explanada de modo a não suscitar qualquer tipo de dúvida, desenvolvendo-se o discurso do acórdão esclarecidamente quer quanto à fixação da fase propriamente executiva da execução do julgado e ao conteúdo dela, quer

quanto à delimitação do «único» aspecto questionado pelas partes, «pois no demais todos entendem ter sido já cumprido o julgado».

E, exactamente porque foi feita essa delimitação no tocante à tal «abertura do concurso interno de integração», é que o acórdão reclamado chegou à conclusão de que «há que julgar findo o presente meio processual acessório». Daí que se avançasse logicamente para a afirmação de se considerar prejudicado o «pedido de indemnização formulado no requerimento inicial e que o exequente abandonou nesta fase judicial executiva».

Também é muito clara esta posição do acórdão, decorrendo do modo como o reclamante, no momento processual próprio, indicou «os actos e operações em que a execução deverá consistir e o prazo necessário para a sua prática», como está previsto no artigo 9.º do Decreto-lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, silenciando pura e simplesmente sobre a pretensão de indemnização formulada só no requerimento inicial.

Por consequência, e porque não se trata do pedido de suprimento de nulidade do acórdão, ao abrigo do artigo 668.º do Código de Processo Civil, mas somente do pedido de esclarecimento, nos termos do artigo 669.º, alínea *a*), do mesmo Código, não pode ele ser atendido, pela simples razão de que não se vê onde exista qualquer obscuridade ou ambiguidade a aclarar.

5 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em desatender a reclamação.

Custas a cargo do reclamante, com a taxa de justiça fixada em 15 000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Recurso n.º 27 800-A, em que são recorrente José António Cândido de Oliveira e recorrido o Ministro da Agricultura. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José António Cândido de Oliveira, residente em Arrabal, Leiria, veio neste incidente requerer a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução de acórdão proferido no processo principal (fls. 72-78), que anulou o acto tácito do Sr. Ministro da Agricultura, de indeferimento de recurso hierárquico para ele interposto do indeferimento pela Direcção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste do seu pedido de subsídio para electrificação da sua exploração agrícola denominada «Lameirão».

Alega para tanto que, tendo requerido em 3 de Junho de 1992 ao Sr. Ministro a execução do dito acórdão (fl. 3), ainda não fora dada execução integral do mesmo acórdão.

Este, como se vê do processo principal, deu satisfação à pretensão do recorrente, no recurso contencioso, anulando o indeferimento tácito impugnado.

Desta anulação resultou naturalmente ficar anulado também o acto impugnado no recurso hierárquico.

Notificada para os efeitos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, veio a Administração, através do director regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste, dizer que, dando cumprimento ao referido acórdão, procedeu à reanálise do pedido de subsídio de electrificação de exploração agrícola, praticando em 13 de Outubro de 1992 um novo acto expresso de indeferimento de tal pedido, como se vê de fls. 63-70.

Notificado este novo acto ao recorrente (fl. 55), este não interpôs dele recurso, como expressamente veio confessar a fl. 73.

E no tocante às razões que haviam determinado a anulação do indeferimento tácito, vê-se que este novo indeferimento respeita o julgado.

Dado que a notificação ao recorrente, do novo acto, foi feita em 29 de Outubro de 1992 (fl. 71), o mesmo consolidou-se na ordem jurídica, face à ultrapassagem do prazo para recurso contencioso por vício conducente a anulabilidade, como refere o Ex.ºº Magistrado do Ministério Público.

Deste modo e porque, com a prolação de novo acto expurgado dos vícios que justificaram a anulação contenciosa do primeiro, se considera executado o acórdão, acorda-se em dar por extinto este incidente, por inutilidade superveniente, nos termos do artigo 287.º, alínea e), do Código de Processo Civil.

Sem custas, uma vez que a execução do acórdão ocorreu já depois de instaurado este processo.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *José Acácio Dias de Lacerda*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Concurso interno para chefe de repartição do quadro de pessoal da Escola de Enfermagem de Bissaiá Barreto. Admissibilidade da candidatura de um chefe de serviços administrativos hospitalares. Decretos-Leis n.ºs 265/88, de 28 de Julho, e 433/88, de 21 de Novembro. Atribuição à entrevista de um coeficiente de ponderação superior ao da avaliação curricular. Consideração do item «admissão de doentes e arquivo clínico» — actividade inexistente no serviço. Falta de fundamentação da deliberação classificativa da entrevista.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O Decreto-Lei n.º 433/88, de 21 de Novembro, ao elevar a remuneração dos chefes de serviços administrativos da*

letra G — aquela em que também se integravam os chefes de secção — e ao isentá-los de horário de trabalho — em sintonia com o que já acontecia com os chefes de repartição —, veio reconhecer e instituir uma superioridade hierárquica dos chefes de serviços administrativos relativamente aos chefes de secção, na medida em que passou a conferir-lhes um status intermédio entre os de chefes de secção e o de chefes de repartição, assim repondo a tendência para a revalorização da categoria em apreço que provinha já do Decreto Regulamentar n.º 52/84, de 6 de Agosto, cujo n.º 1 do artigo 20.º veio admitir que tanto os chefes de serviços administrativos hospitalares como os chefes de secção pudessem ser nomeados chefes de repartição.

2 — *Há que fazer uma interpretação extensiva do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, no sentido de que o recrutamento dos chefes de repartição se pode fazer não somente de entre os chefes de secção como também de entre os chefes de serviços administrativos.*

3 — *A semelhança do que já acontecia ao abrigo do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, veio reafirmar que a entrevista profissional de selecção constitui um método de selecção de natureza meramente complementar, uma vez que não pode ser utilizada isolada ou autonomamente mas apenas em conjunto com algum ou alguns dos restantes métodos contemplados no n.º 1 desse preceito e só podendo assumir carácter eliminatório nos apertados limites aí previstos. Assim, a atribuição à entrevista de um coeficiente de ponderação 6, em contraste com o coeficiente 4, atribuído à avaliação curricular, representa uma nítida desvalorização e subalterização do método principal de cariz essencialmente objectivo, com a correlativa sobrevalorização do método complementar de carácter eminentemente informal e subjectivo, com a consequente subversão dos princípios gerais enformadores do direito concursal vertidos nos artigos 5.º, n.º 1, alínea d), e 26.º, n.ºs 2 e 3, do citado diploma.*

Recurso n.º 29 908, em que são recorrente Maria Lurdes Barata Moraes e recorridos o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde e outro. Relator, o Ex.ºº Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

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

1 — *Maria Lurdes Barata Moraes, solteira, chefe de secção, residente na Rua de Adolfo Coelho, 13, rés-do-chão, Coimbra, veio, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, datado de 20 de Junho de 1991, que negou provimento ao recurso hierárquico do despacho da directora da Escola de Enfermagem de Bissaiá Barreto, que homologou a lista de classificação final dos can-*

didatos admitidos ao concurso interno para o preenchimento de um lugar vago de chefe de repartição do quadro de pessoal da citada Escola, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 140, de 20 de Junho de 1990.

Formulou, para tanto, as seguintes conclusões:

«a) Viola os artigos 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, 268.º da Constituição da República Portuguesa e 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, o comportamento do júri de um concurso que não fundamenta as razões por que atribui determinada nota a um concorrente na entrevista e não outra, por não permitir a este seguir o itinerário cognoscitivo do júri, ferindo o acto de *vício de forma por falta de fundamentação*;

b) Viola o artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, e o n.º 6, alínea b), do próprio aviso de abertura do concurso a decisão de admitir e classificar, num concurso de ingresso para chefe de repartição, um chefe de serviços administrativos não possuidor de licenciatura adequada, ferindo o acto de *vício de violação de lei*;

c) Está ferido de *vício de violação de lei* o concurso que atribui ao método complementar de selecção «entrevista» um coeficiente 6, quando ao método principal foi atribuído um coeficiente 4, por desrespeito pelo artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88;

d) Viola o artigo 6.º do Regulamento dos Concursos para Lugares de Ingresso e Acesso do Pessoal Administrativo e suas Chefias dos Estabelecimentos Dependentes e Integrados no Ministério da Saúde «a actividade do júri de um concurso para chefe de repartição de uma escola superior de enfermagem que integra o item «admissão de doentes» (não existente no serviço) e omite o factor «serviço de alunos» próprio dos estabelecimentos de ensino, ferindo o acto de *vício de violação de lei*».

2 — Apenas o recorrido particular Vítor Manuel de Sousa Lopes Bontempo se pronunciou sobre o objecto do recurso, formulando as seguintes conclusões, que se transcrevem na parte útil:

«[...] 3 — O acto recorrido encontra-se suficientemente fundamentado nos aspectos respeitantes aos critérios em que assentou a atribuição de pontuações aos candidatos ao concurso e ora recorrente e recorrido;

4 — No que à avaliação curricular diz respeito, foram suficientemente enunciados e fundamentados pelo júri os critérios e factores de ponderação, e, bem assim, as pontuações obtidas pela recorrente, podendo verificar-se das actas das reuniões a conformidade das classificações atribuídas com os critérios e fundamentos formal e expressamente estabelecidos;

5 — A grelha de classificação e a metodologia da ponderação dos factores de avaliação curricular não se mostram susceptíveis de impugnação por não se afigurar ter sido desacertado e inaceitável o critério perfilhado pelo júri no uso de poderes de discricionariedade técnica que lhe são conferidos e reconhecidos;

6 — Não tendo assim cometido erro manifesto, são insindicações os actos praticados no âmbito dos referidos poderes de discricionariedade técnica.

7 — A área de recrutamento é perfeitamente aceitável, sendo certo que a categoria de chefe de serviços administrativos hospitalares é uma categoria intermédia entre chefe de secção e chefe de repartição;

8 — O recorrido foi contudo, durante mais de cinco anos, chefe de secção, reunindo também por aqui os requisitos de opositor ao concurso;

9 — O acto recorrido não violou, por isso, o princípio da igualdade de tratamento, encontrando-se devidamente fundamentado e não padece de qualquer vício relevante.»

3 — A Ex.^{ma} Procuradora-Geral-Adjunta nesta Secção emitiu parecer no sentido do provimento do recurso com base nos vícios alegados, e isto ainda que se entenda que o candidato Vítor Bontempo foi bem admitido ao concurso.

4 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

5 — Em matéria de facto relevante vêm provados nos autos os seguintes pontos:

a) Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 140, de 20 de Junho de 1990, p. 6573, foi aberto — nos termos dos Decretos-Leis n.ºs 498/88, de 30 de Dezembro, e 265/88, de 28 de Julho — «concurso interno para o preenchimento do lugar vago existente na categoria de chefe de repartição (área administrativa geral) do quadro do pessoal da Escola Superior de Enfermagem de Bissau Barreto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/88, de 28 de Abril» (*sic*) — cf. fl. 19;

b) Contempla-se nesse aviso, além do mais, o seguinte:

6 — São requisitos gerais e especiais de admissão ao concurso:

a) Ser funcionário ou agente de qualquer serviço ou organismo da administração central;

b) Encontrar-se nas condições previstas nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho.

[...]

8 — Métodos de selecção — os métodos de selecção e os coeficientes de ponderação a utilizar são os seguintes:

a) Avaliação curricular — serão ponderados os seguintes factores: experiência profissional, formação profissional complementar, nível de habilitações literárias, tempo de serviço na categoria, na carreira e na função pública, reportado à data da publicação do presente aviso no *Diário da República*, e classificação de serviço obtida nos anos relevantes para a nomeação (coeficiente de ponderação — 4);

b) Entrevista profissional de selecção (coeficiente de ponderação — 6) — cf. fls. 19 e 20;

c) Na reunião de 19 de Setembro de 1990 o júri do concurso deliberou, além do mais, o seguinte:

[...]

«A) Estabelecer os critérios a que deve obedecer o ordenamento final dos candidatos, tendo em conta o n.º 8 do [...] aviso de abertura, relativo aos métodos de selecção e aos coeficientes de ponderação a utilizar e ao disposto no n.º 5 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

Esses critérios terão que atender, tanto quanto possível, às exigências estabelecidas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 151/88, de 28 de Abril [...]

[...]

2.2 — As regras a observar na valorização dos diversos elementos são as que a seguir se discriminam:

a) *Experiência profissional* — a valorização do factor experiência profissional será obtida através da aplicação da seguinte fórmula:

$$EP = \frac{A+B+C+D}{4}$$

em que:

A — Valorização a atribuir pelo júri relativamente à apreciação curricular que incidir sobre o conteúdo concreto das tarefas e funções desempenhadas pelo candidato nas diversas áreas de uma repartição administrativa, assim distribuída:

[...]

Admissão de doentes e arquivo clínico — 1 valor;

Outras — 1 valor.

3 — Número de anos completos de serviço nas categorias de chefe de secção, chefe de serviços administrativos hospitalares ou de chefe de repartição × 2,5, até ao máximo de 20 valores.

[...]

d) *Entrevista* — na entrevista haverá abordagem de temas relacionados com o lugar a prover, visando determinar e avaliar, numa relação interpessoal e de forma objectiva e sistemática, as capacidades e aptidões do candidato por comparação com o perfil da exigência da função, que será classificada de 0 a 20 valores.» (sic) — cf. acta da segunda reunião do júri, inserta por fotocópia de fls. 22 a 24;

d) Em 27 de Setembro de 1990 o júri do concurso reuniu «[...] encontrando-se presentes todos os elementos efectivos a fim de continuar as provas de entrevista profissional de selecção dos candidatos, de acordo com o calendário estabelecido na acta n.º 2, de 19 do corrente.

Feita a chamada, compareceram as candidatas Maria Lurdes Barata Morais e Maria da Luz Duarte Mendes.

Deu-se depois início à prova da entrevista com a candidata Maria Lurdes Barata Morais, a qual obteve a classificação de 11 valores (onze valores).

Nada mais havendo a tratar [...]» — cf. acta da quinta reunião do júri, inserta por fotocópia a fl. 25;

e) Elaborou seguidamente às operações de selecção a «lista de classificação final», a qual foi devidamente homologada por despacho da directora da Escola de Enfermagem de Bissaiá Barreto, datada de 28 de Setembro de 1990, lista essa cujo aviso de afixação foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 13 de Outubro de 1990, a p. 11 284, e cuja ordem de seriação foi a seguinte:

Candidatos aprovados:	Valores
1.º Vítor Manuel de Sousa Lopes Bontempo	17,16
2.º Francisco José Costa Pereira	16,09
3.º Maria da Luz Duarte Mendes	14,50
4.º Maria Lurdes Barata Morais	12,99
5.º Eurico Manuel Pimenta Ferraz	12,81

Cf. documentos de fls. 17 e 18;

f) Inconformada, interpôs a ora recorrente, em 24 de Outubro de 1990, recurso hierárquico da elaboração de tal lista para o Ministro da Saúde, no qual, além do mais assacou ao aludido acto os seguintes vícios:

«O candidato Vítor Manuel de Sousa Lopes Bontempo, tendo e exercendo a categoria de chefe de serviços administrativos hospitalares no Hospital Psiquiátrico do Lorvão, distrito de Coimbra, e não possuindo curso superior, não preenche nenhuma das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho;

O júri não deu cumprimento ao disposto nos artigos 21.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro;

O júri atribui valorização relativamente à apreciação curricular fazendo-a incidir sobre uma área de uma repartição administrativa de uma escola superior de enfermagem (admissão de doentes e arquivo clínico) inexistente e intercalada na referência serviço de alunos;

O júri, insolitamente, não só aprova o referido candidato (admite a concurso) como o classifica em 1.º lugar com a inexplicável classificação de 17,16 [...]» — cf. fls. 13 a 15 dos presentes autos;

g) Sobre tal recurso foi emitido em 25 de Fevereiro de 1991 parecer jurídico subscrito por uma adjunta do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, parecer esse no sentido da denegação de provimento a tal recurso; e isto substancialmente pela razão de a admissão ao concurso do candidato Vítor Bontempo encontrar respaldo legal no Decreto-Lei n.º 433/88, de 21 de Dezembro, no qual se obtempera que «as funções de chefes de serviços administrativos são análogas às dos chefes de repartição, quer pelo conteúdo do cargo quer pelas responsabilidades que lhes estão cometidas», para além de que determinou passassem os mesmos a ser abonados pela letra E da função pública, pelo que há que interpretar o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, em termos hábeis face à revalorização da carreira dos chefes de serviços administrativos, que passaram a ser colocados numa categoria intermédia entre os chefes de secção e os chefes de repartição, assim se conjugando os preceitos de ambos os diplomas — cf. documento de fls. 7 a 10 dos presentes autos;

h) Sobre esse parecer exarou o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde o seguinte despacho:

«Indefiro, de acordo com o parecer da adjunta do meu Gabinete, Dr.ª Maria Clotilde.

20 de Junho de 1991. — *Albino Aroso*, Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde» — cf. documento de fl. 7.

Fixados os factos pertinentes, passemos agora ao direito aplicável.

6 — Seguindo a ordem de precedência do conhecimento dos vícios contemplada no artigo 57.º, n.º 2, alínea b), *in fine*, da LPTA, há que começar pelos invocados vícios de violação da lei e só depois passar ao conhecimento do suscitado vício de forma por falta de fundamentação da entrevista de selecção.

Assim:

a) Vício de violação da lei por indevida admissão ao concurso do candidato Vítor Manuel de Sousa Lopes Bontempo;

b) Vício de violação da lei por atribuição à entrevista de um coeficiente superior ao da avaliação curricular;

c) Vício de violação da lei pela consideração do critério de avaliação «admissão de doentes» e pela omissão do item «serviço de alunos»;

d) Vício de forma por falta de fundamentação da pontuação atribuída à entrevista.

7 — *Admissão ao concurso do candidato Vítor Manuel de Sousa Lopes Bontempo.*

Do aviso de abertura do concurso constavam como requisitos gerais e especiais de admissão ao concurso não só a qualidade do funcionário ou agente de qualquer serviço ou organismo da administração central como ainda encontrar-se nas condições previstas nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/88 — cf. n.º 6, alíneas a) e b), desse aviso. E, se é incontroversa a posse da qualidade de funcionário ou agente por parte do candidato Vítor Bontempo, já quanto ao encontrar-se nas condições previstas n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, são legítimas as dúvidas.

Estatui com efeito esse artigo 6.º:

«1 — A categoria de chefe de repartição passa a ser remunerada pela letra D da tabela de vencimentos da função pública.

2 — O recrutamento dos chefes de repartição far-se-á mediante concurso de entre:

a) Chefes de secção com pelo menos três anos de serviço na categoria classificados de *Muito bom*;

b) Indivíduos possuidores de curso superior e adequada experiência profissional não inferior a três anos.»

O certo é porém que o aludido candidato não só não era à altura chefe de secção, mas sim chefe de serviços administrativos hospitalares no Hospital Psiquiátrico do Lorrvão, como ainda não era detentor de qualquer curso superior, mas sim e apenas do curso complementar liceal. Que dizer pois?

A este propósito seguiremos muito de perto a doutrina vertida no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 336/91, de 29 de Outubro de 1991, no processo 94 881/91, inserto a fls. 78 e segs., e tirado a propósito da nomeação precisamente do candidato Vítor Bontempo, de que ora curamos, nomeação essa resultante da sua graduação em 1.º lugar no concurso a que se reportam os autos.

A categoria de chefe de serviços administrativos inserida na carreira da administração do pessoal hospitalar encontra-se prevista no artigo 72.º, e quadro anexo ao Estatuto Hospitalar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48 357, de 27 de Abril de 1968, e nos artigos 37.º n.º 1, alínea a), e 38.º do Regulamento Geral dos Hospitais, aprovado pelo Decreto n.º 48 358, da mesma data.

Segundo o quadro do pessoal do Hospital Psiquiátrico do Lorrvão, aprovado pela Portaria n.º 628/80, de 16 de Setembro, e bem assim segundo os quadros congêneres aprovados por portaria da mesma data, à categoria de chefe de serviços administrativos hospitalares cabia a letra G de vencimentos, enquanto à de chefe de secção cabia a letra I. Já, pois, desde o início que aquele era colocado em plano hierárquico e remuneratório superior ao de chefe de secção.

Surgiu entretanto o Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, a atribuir ao chefe de secção a letra G e ao chefe de repartição a letra D, estatuidando simultaneamente que quanto a esta última categoria o recrutamento se fazia apenas de entre chefes de secção e indivíduos possuidores de curso superior — artigos 6.º e 7.º. Era, porém, omitida neste diploma — introdutor de alterações ao regime das carreiras superior e técnica e respectivas revalorizações remuneratórias — a referência à categoria de «chefe de serviços administrativos hospitalares».

Dando-se conta da lacuna, o legislador, através do Decreto-Lei n.º 433/88, de 21 de Novembro, depois de no respectivo preâmbulo

obtemperar que «as funções dos chefes de serviços administrativos são análogas às dos chefes de repartição, quer pelo conteúdo funcional do cargo quer pelas responsabilidades que lhes são cometidas» e que «atendendo à hierarquia que faz depender os chefes de secção dos chefes dos serviços administrativos hospitalares», sendo por isso «manifestamente incorrecto que estes continuem a ser remunerados pela letra G em pé de igualdade com os chefes de secção», veio determinar que tais servidores passassem a ser remunerados pela letra E, ao mesmo tempo que, em sintonia com o que já acontecia com os chefes de repartição, passou a isentá-los de horário de trabalho. Torna-se pois evidente que este último diploma, se bem que não tendo chegado a consagrar uma equiparação completa das respectivas situações jurídico-funcionais, acabou todavia por reconhecer e instituir uma superioridade hierárquica dos chefes de serviços administrativos perante os chefes de secção, na medida em que lhes passou a conferir um *status* intermédio entre os chefes de secção e os chefes de repartição. Assim, e no fundo, o Decreto-Lei n.º 433/88, de 21 de Novembro, veio repor a tendência para revalorização da categoria em apreço, que provinha já do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 52/84, de 6 de Agosto, o qual veio admitir que tanto os chefes de serviços administrativos hospitalares como os chefes de secção pudessem ser nomeados chefes de repartição.

Há pois que fazer uma interpretação extensiva do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, no sentido de que o recrutamento dos chefes de repartição se pode fazer não somente de entre os chefes de secção como também de entre os chefes de serviços administrativos; esta última forma não se encontra expressamente prevista na letra da lei mas sem dúvida de que não podia deixar de estar presente no espírito do legislador, tendo em atenção a unidade do sistema jurídico e as circunstâncias determinantes da elaboração de diploma — artigo 9.º, n.º 1, do Código Civil. Ainda porém que tal situação não houvesse sido representada pelo legislador, encontra-nos-íamos perante uma lacuna ou um caso omissio a integrar nos termos do artigo 10.º do Código Civil; e isto porque no caso omissio procedem até por maioria de razão (argumento *a fortiori*) — as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei.

A justeza deste entendimento encontra-se, de resto, hoje reconhecida pelo Decreto-Lei n.º 225/91, o qual, depois de considerar que «os poderes hierárquicos directos dos chefes de serviços administrativos sobre os chefes de secção e que as suas funções e responsabilidades são de nível idêntico às dos chefes de repartição é de toda a justiça possibilitar-lhes o acesso a esta categoria até porque aquela se extingue à medida que os respectivos lugares foram vagando», veio estatuir no respectivo artigo único que: «O recrutamento dos chefes de repartição dos serviços e estabelecimentos de saúde far-se-á mediante concurso, de entre diplomados com curso superior e adequada experiência profissional não superior a três anos *ou de entre chefes de serviços administrativos* e ainda de entre chefes de secção com pelo menos três anos de serviço na categoria classificados de *Muito bom (sic)*».

Fosse pois partindo do princípio de que o legislador ao fazer dimanar o Decreto-Lei n.º 265/88 *minus dixit quam voluit*, fosse porque se este diploma abrangeu explicitamente a possibilidade de os chefes de secção se poderem habilitar ao concurso para chefe de repartição

quando se deparavam mais fortes motivos para que tal regime se estendesse aos chefes de serviço administrativos hospitalares — argumento a *fortiori* ou por maioria de razão — sempre haveria que concluir pela plena legalidade da apresentação da candidatura a tal concurso por parte do contra-interessado Vítor Manuel de Sousa Lopes Bontempo; isto sendo certo que o mesmo exercia já tais funções desde o ano 1981, havia já pois mais de oito anos aquando da abertura do concurso.

Improcede, por conseguinte, o apontado vício de violação da lei. 8 — *Atribuição à entrevista de um coeficiente superior ao da avaliação curricular.*

Estatui o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 498/88 de 30 de Dezembro: «1 — No concurso serão utilizados, isolada ou conjuntamente, os seguintes métodos de selecção:

- a) Prova de conhecimentos;
- b) Avaliação curricular;
- c) Cursos de formação profissional;
- d) *Entrevista profissional de selecção*;
- e) Exame psicológico de selecção;
- f) Exame médico de selecção.

2 — Os métodos de selecção referidos nas alíneas d) a f) do número anterior só poderão ser utilizados conjuntamente com um ou mais dos referidos nas restantes alíneas.

3 — Poderão ter carácter eliminatório:

a) Os métodos de selecção referidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1;

b) Os métodos de selecção referidos nas alíneas d) a e) do n.º 1, nos concursos de ingresso, sempre que o conteúdo funcional do cargo a prover justifique.»

Fica pois claro que, à semelhança do que já acontecia ao abrigo do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, a «entrevista profissional de selecção» constitui um método de selecção de natureza meramente complementar, uma vez que não pode ser utilizado isolada ou autonomamente mas apenas em conjunto com algum ou alguns dos restantes métodos de selecção contemplados no n.º 1 do citado artigo 26.º

No que respeita à especial relação entre a «entrevista profissional de selecção» e a «avaliação curricular» e para além do assinalado carácter complementar da primeira relativamente à segunda, a lei prevê ainda a susceptibilidade abstracta de à avaliação curricular ser atribuído sempre carácter eliminatório, enquanto à entrevista tal faculdade será sempre circunscrita aos «concursos de ingresso» e mesmo assim «sempre que o conteúdo funcional do cargo a prover o justifique» — cf. n.º 3, supra-referido.

Mas será que o júri respeitou tal complementaridade que resulta da lei?

Conforme já deixámos dito no n.º 5, alínea b), no aviso de abertura do concurso estabeleceram-se como métodos de selecção a utilizar o da avaliação curricular e o da entrevista profissional de selecção, conferindo-se ao primeiro o coeficiente de ponderação 4 e ao segundo o coeficiente de ponderação 6. Quer dizer: atribuiu-se nítida primazia selectiva à entrevista em detrimento da avaliação curricular. Que dizer?

Constitui jurisprudência corrente desta Secção a de que o júri do concurso tem o poder de fixar, para além daqueles a que por lei

esteja vinculado, os critérios de apreciação e valoração dos candidatos, desde que os mesmos não afrontem o conteúdo dos princípios gerais que a lei impõe para o recrutamento e selecção do pessoal para a Administração Pública — cf., v. g., os acórdãos de 12 de Fevereiro de 1992, no recurso n.º 29 877, e de 1 de Junho de 1993, no recurso n.º 31 360. E foi sem dúvida na exercitação da sua responsabilidade pelas operações do concurso que o júri estabeleceu e publicitou os sobreditos coeficientes.

É certo que não se extrai quer do citado artigo 26.º quer de qualquer outro preceito do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, qualquer imposição de atribuição à avaliação curricular de um índice valorativo superior ao da entrevista, mas a verdade é que a desvalorização do método principal em confronto com o método complementar se apresenta como colidente com a lógica e o espírito do sistema e com os princípios vertidos nesse próprio diploma.

Com efeito, no artigo 5.º postula-se entre os princípios a que deve obedecer o processo de recrutamento e selecção o da «aplicação de métodos e critérios objectivos de avaliação» — cf. alínea d) do n.º 1, o que envolve uma implícita subalternização dos métodos puramente subjectivos com a consequente postergação, o mais que for possível, do arbítrio num domínio em que assumem particular relevo as chamadas impressões ou percepções pessoais acerca do perfil dos candidatos.

Como limite tolerável ainda poderia admitir-se a atribuição de idênticos coeficientes valorativos a ambos os métodos de selecção utilizados, facto que esta Secção tem entendido como não violadores da lei — cf., v. g., os acórdãos de 28 de Novembro de 1991 e 25 de Março de 1993, nos recursos n.ºs 28 008 e 30 412, respectivamente.

Todavia, há que entender que, com uma nítida minimização do método principal, de cariz essencialmente objectivo, com a correlativa sobrevalorização do método complementar, de carácter eminentemente informal e subjectivo, o júri subverteu os princípios gerais enformadores do direito concursal vigente, designadamente os contidos nos artigos 5.º, n.º 1, alínea d), e 26.º, n.ºs 2 e 3, do citado diploma.

Ver, no sentido desta conclusão, o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 106/88, de 26 de Janeiro de 1989, in *Pareceres*, p. 513.

Procede, pois, o suscitado vício de violação da lei.

9 — *Consideração do critério de avaliação «admissão de doentes» e omissão do item «serviço de alunos».*

Tal como já vimos supra, em n.º 5, alínea c), o júri estabeleceu na sua reunião de 19 de Setembro de 1990 e subordinada à epígrafe «valorização a atribuir [...] relativamente à apreciação curricular que incide sobre o conteúdo concreto das tarefas e funções desempenhadas pelo candidato nas diversas áreas de uma repartição administrativa» dois critérios de ponderação e avaliação, um relativo à «admissão de doentes e arquivo clínico» e outro relativo a «outras» (tarefas indiferenciadas), cada um deles a ser ponderado com 1 valor.

Apresenta-se, porém, como totalmente descabida a introdução do item relativo à «admissão de doentes e arquivo clínico», já que o lugar a preencher se prendia exclusivamente com a área da administração escolar, nada tendo a ver com a área da administração hospitalar.

Na verdade, e conforme preceitua o artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, são os seguintes os objectivos da avaliação curricular: «avaliar as aptidões profissionais

dos candidatos, ponderando, *de acordo com as exigências da função*, a habilitação académica de base, a formação e a qualificação e a experiência profissionais *na área para que o concurso foi aberto» (sic).*

O lugar a prover integra-se na categoria do chefe de repartição de uma escola profissional que, muito embora ligada à formação de servidores para instituições hospitalares e afins, nada tem a ver com a admissão de doentes e feitura ou abertura das fichas ou arquivo clínico por parte dos funcionários do respectivo quadro.

Assim sendo, a adopção do aludido critério de orientação ou ponderação infringe não o invocado pela recorrente «Regulamento dos Concursos para Pessoal Administrativo e suas Chefias dos Estabelecimentos Dependentes e Integrados no Ministério da Saúde», publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 7, de 9 de Janeiro de 1984 — regulamento este que foi expressamente revogado pelo despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde inserto no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 270, de 22 de Novembro de 1988, e sempre se deveria considerar como tacitamente revogado pelo artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, mas sim o disposto no n.º 1, alínea *b*), do artigo 27.º deste último diploma legal. Preceito para o qual se convola o vício alegado pela recorrente atenta a liberdade de qualificação jurídica de que goza o Tribunal face ao princípio geral vertido no artigo 864.º do Código de Processo Civil.

Termos em que se dá como verificado também este invocado vício.

10 — *Falta de fundamentação da pontuação atribuída à entrevista.*

Compulsando a acta n.º 5, inserta por fotocópia a fl. 25, verifica-se que o júri se limitou a concluir, após a realização da entrevista à ora recorrente, por uma pontuação classificativa global de 11 valores.

Não explícita, porém, o júri uma única razão, um único motivo que explique o resultado a que chegou. Isto sendo certo que no aviso de abertura se reproduziam as finalidades desse método de selecção contempladas na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 498/88: «determinar e avaliar, numa relação interpessoal e de forma objectiva e sistemática, as capacidades e aptidões do candidato por comparação e perfil de exigência da função».

Não se trata de o tribunal se imiscuir nos juízos de valor emitidos pelo júri acerca das qualidades e aptidões reveladas pela entrevistada, juízos esses de carácter predominantemente subjectivo e que se inserem, de resto, na margem de livre apreciação do júri, também chamada de discricionariedade técnica. Do que não pode, porém, prescindir-se é da enunciação, ainda que sucinta, das circunstâncias objectivas principalmente determinantes da apreciação global efectuada e que permitam ao interessado percorrer o itinerário da pronúncia emitida a seu respeito, mormente no caso — de que constitui exemplo a hipótese vertente — de o entrevistado ter de concorrer ou haver concorrido com outros candidatos — cf., neste sentido, o acórdão desta Secção de 12 de Novembro de 1987, no recurso n.º 23 309. É que só assim um destinatário normal poderia aperceber-se se a pontuação atribuída ao interessado resultou ou não de qualquer eventual erro crasso ou ostensivo na ponderação das capacidades e aptidões deste para o exercício das funções inerentes ao cargo em concurso — cf. citado acórdão de 25 de Março de 1993, no recurso 30 412.

Mesmo neste âmbito da discricionariedade técnica ou imprópria é sempre de exigir uma densidade mínima fundamentadora cuja necessidade resulta aliás do preceituado nos artigos 268.º, n.º 3, da

Constituição da República Portuguesa e 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho. Tal como escreve o Prof. J. C. Vinha de Andrade, in *O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, Coimbra, 1991, p. 263, «mesmo quando uma classificação ou uma qualificação resultam de uma impressão global ou de uma intuição experiente, sempre será possível indicar os critérios ou as linhas de orientação seguidas ou aplicadas». E isto, além do mais, «também interessa, para assegurar a reflexão decisória, o conhecimento dos interessados e a transparência ou o autocontrolo», *ob. cit.*, p. 269.

Nada disso se poderá conseguir com a lacónica e seca conclusão global classificativa emitida pelo júri ao entrevistar a ora recorrente.

A entrevista carece, por conseguinte, de qualquer fundamentação, o que inquina o acto classificativo final do suscitado vício de forma. Cf., neste sentido, o recente acórdão de 2 de Fevereiro de 1993, no recurso n.º 29 377.

11 — Em face do exposto:

Concedem provimento ao recurso contencioso;

Anulam, em consequência, o acto contenciosamente impugnado com base nos vícios analisados em 8, 9 e 10.

Custas pelo recorrido particular Vítor Bontempo, com a taxa de justiça de 20 000\$ e a procuradoria de 10 000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — Filipe da Costa Aires — José Vicente de Oliveira e Castro. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Actos internos. Irrecorribilidade.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *São actos internos aqueles cujos efeitos jurídicos se produzem no interior da pessoa colectiva cujo órgão os praticou.*
- 2 — *Tais actos são insusceptíveis de ferir direitos ou interesses legítimos dos particulares. São, por isso, irrecorríveis.*

Recurso n.º 30 706, em que são recorrente a Sociedade de Investimento de Construção e Fomento Predial Tong Heng, L.^{da}, e recorrido o Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas do Território de Macau. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) A Sociedade de Investimento de Construção e Fomento Predial Tong Heng, L.^{da}, com sede em Macau, na Avenida de Almeida Ribeiro,

1, N a O, interpõe recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas do Território de Macau, datado de 27 de Fevereiro de 1992 (fl. 123 do p. i.) do seguinte teor:

«Na base do parecer entretanto solicitado ao Sr. Procurador-Geral-Adjunto é legítima a revisão das cláusulas do contrato de concessão do terreno referido nesta informação com o pagamento do respectivo prémio.

Decido, por isso, o prosseguimento da tramitação do processo de revisão com o cálculo do respectivo prémio.»

Fundamenta o recurso nas razões de facto e de direito constantes da petição de fls. 1 a 16.

b) Na resposta apresentada pela entidade recorrida (fls. 84 a 86) levanta-se a questão prévia de o acto administrativo sob apreço não ser definitivo e executório, condição necessária para justificar a existência de recurso contencioso.

Trata-se, tão-só, de um acto interno tendente a clarificar o sentido do andamento de determinado processo administrativo, não possuindo, por esse facto, as características de acto administrativo externo de natureza definitiva e executória.

Deve, por isso e segundo a entidade recorrida, rejeitar-se liminarmente o presente recurso.

c) Ouvida a recorrente sobre esta questão prévia da ilegalidade de interposição do recurso, veio dizer que tal acto administrativo é claramente prejudicial à recorrente e compromete definitivamente a vontade da Administração nesta matéria, sendo um acto destacável do processo em que foi produzido, sendo passível de impugnação imediata.

Com esta posição concorda o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no douto parecer de fl. 105.

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos, passa a decidir-se esta questão prévia.

II

Como matéria de facto pertinente para a solução do caso, facultada tanto pelo processo principal como pelo apenso processo instrutor, temos a seguinte:

a) Em 1923 foi concedida, por aforamento, a Chan Peng Hin a quase totalidade do terreno que a recorrente identifica na petição;

b) Em Dezembro de 1979 foi concedida, também por aforamento, a área de 120 m², ocupada pelo Beco da Praia, aos posteriores titulares do domínio útil do primeiro terreno, Leig Fun Tong, Ho Lei I Ngan e seu marido, Ho Sin Hang, a fim de ser anexada àqueles para a construção de um novo edifício comercial e de escritórios, pagando o preço do domínio útil de \$160,00 por metro quadrado e o correspondente foro de \$0,05, também por metro quadrado;

c) Em Janeiro de 1980, os enfiteutas transmitiram o domínio útil do terreno inicial a Ho David Ten e Ho Sterfen Tsé Tung e solicitaram, em favor destes, a substituição no processo de aforamento da parcela de 120 m² do Beco da Praia;

d) Os novos enfiteutas apresentaram na Direcção dos Serviços de Obras Públicas e Transportes, em Outubro de 1980, o projecto de arquitectura de um edifício comercial em regime de propriedade horizontal a construir sobre todo o terreno;

e) Em Março de 1984 foi-lhes comunicado que o projecto deveria ser remodelado, tendo em atenção a regulamentação definida no Plano de Intervenção Urbanística da Baía da Praia;

f) Em Setembro de 1984 vêm os interessados solicitar autorização para a construção de um edifício de utilização mista (comércio, escritórios e habitação) — pedido que veio a ser deferido —, comunicando-se aos interessados que deveriam solicitar «a mudança de aproveitamento e eventual alteração de finalidade»;

g) Em Maio de 1990, a ora recorrente, que entretanto adquirira o domínio do terreno, submeteu um projecto de arquitectura de um edifício destinado a comércio e escritórios e, em 25 de Fevereiro de 1991, requereu a modificação do aproveitamento do terreno com a área de 1680 m² e do terreno sito no Beco da Praia, e a alteração do contrato de concessão em vigor, conforme consta no n.º 3 do artigo 107.º da Lei das Terras (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho);

h) Em 8 de Abril de 1991, e mau grado o teor do requerimento de 25 de Fevereiro de 1991, a mesma requerente solicitou o arquivamento do processo de revisão das condições da concessão, uma vez que do aproveitamento, ali igualmente requerido, não resultaria alteração das finalidades ou do aproveitamento já estabelecido anteriormente;

i) O Gabinete Jurídico da DSSOPT emitiu parecer favorável ao pedido subscrito pela requerente, terminando por propor o arquivamento do processo de revisão em anexo;

j) Em sentido oposto se pronunciou o assessor jurídico do Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, defendendo, em resumo, que, tendo a celebração da escritura de concessão do domínio útil da parcela de 120 m² sido feita na vigência do artigo 107.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, será com base nesta legislação que se deverá perspectivar quer a transmissão do domínio útil de toda a concessão — mesmo a concedida em 1923, a que se anexaria aquela — quer a aprovação do pedido de modificação do aproveitamento;

l) Dada a diversidade de entendimentos que a situação permitiu, a entidade recorrida mandou ouvir o procurador-geral-adjunto que emitiu o parecer junto ao p.i., a fl. 84 e segs., no qual se formularam as seguintes conclusões:

«Os conceitos de ‘finalidade’ e ‘aproveitamento’ são, no regime jurídico da concessão de terrenos do Território, vigente em Macau, conceitos normativos, a preencher em atenção à sua função económico-social na realização do interesse público.»;

«Deve, por isso, no seu preenchimento, proceder-se à especificação adequada das características do empreendimento, de forma a permitir o juízo sobre o seu valor sócio-económico e, na sua sequência, a formulação das cláusulas contratuais, designadamente as que conferem contrapartidas, económicas ou de outra natureza, ao Território.»;

«Não satisfaz, por isso, à definição dos referidos conceitos a menção genérica de que os terrenos se destinam simplesmente a ‘construção’ ou ‘ao comércio, escritórios e habitação’.»;

«A nova lei que disponha directamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas aplica-se às situações constituídas anteriormente à sua entrada em vigor.»;

«A redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 78/84/M, de 21 de Julho, para o artigo 107.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (Lei das Terras), dispõe directamente sobre o conteúdo da relação jurídica

criada pela concessão, por aforamento, de terrenos do Território, uma vez que consagra o direito de o concedente proceder à revisão do contrato inicial a impor prémios ali não considerados, quando entenda de deferir o pedido de alteração da finalidade ou do aproveitamento do terreno.»;

«Desta sorte, é legalmente permitido à Administração proceder à revisão das cláusulas de um contrato de concessão, por aforamento, de um terreno do Território, celebrado anteriormente à entrada em vigor daquele decreto-lei, com eventual imposição de prémio adequado quando autorize o concessionário a executar um novo empreendimento com alteração significativa do seu aproveitamento, ainda que o anterior tenha sido destinado a actividade sócio-económica da mesma natureza.»;

m) Foi em face das conclusões assim expostas e da sua fundamentação que a entidade recorrida proferiu o despacho que a recorrente censura, nos termos que se deixaram transcritos supra.

O direito:

O único problema que se coloca nesta altura, para decisão, ao Tribunal consistirá em saber se o referido despacho é ou não recorrível, atento que as partes aceitam não ter culminado ainda o processo da fixação do prémio, que a recorrida considera devido, pela autorização a dar ao concessionário de um terreno para nele executar um empreendimento com alteração significativa do seu aproveitamento.

É claro que neste momento se não discute a bondade intrínseca, nem a legalidade do referido despacho, dado que esse tema constitui o fulcro substancial do próprio recurso.

Limitado o tema a decidir, refere a entidade recorrida que se trata de um despacho interno, tendente tão-só a clarificar o sentido do andamento de determinado processo administrativo, não apresentando as características de acto administrativo externo, com a natureza definitiva e executória — daí a sua irrecurribilidade, que defende como questão prévia.

Por seu turno, a recorrente entende que se trata de um acto destacável do processo em que foi proferido, prejudicial à recorrente, caracterizável como acto definitivo por extensão — daí a sua recorribilidade.

Perante a irredutível posição assumida pelas partes, vejamos, no caso concreto, a prevalecente.

A parte decisória do despacho recorrido, perante uma proposta de arquivamento do processo de revisão do contrato para fixação de prémios, por não devidos, determinou:

O prosseguimento da tramitação desse processo de revisão;

Cálculo dos respectivos prémios, a pagar pela recorrente, quando estes forem fixados na respectiva decisão final.

Segundo Freitas do Amaral, são actos internos aqueles cujos efeitos jurídicos se produzem no interior da pessoa colectiva cujo órgão os praticou.

Serão actos externos aqueles cujos efeitos jurídicos se projectam na esfera jurídica de outros sujeitos de direito diferentes daquele que praticou o acto (cf. *Direito Administrativo*, vol. III, pp. 152 e segs.).

A aplicação das definições expostas, aceites genericamente pelo comum da doutrina e da jurisprudência, a casos concretos, implicará,

em primeiro lugar, a análise e interpretação destes por forma a colher-se o âmbito de projecção dos respectivos efeitos jurídicos.

Ora, no caso sob apreço, está fora de questão que a sua prolação teve origem na dualidade de pontos de vista surgida nos serviços quanto à possibilidade legal de revisão nos contratos de aforamento celebrados em Macau antes da publicação da respectiva Lei de Terras (Lei n.º 6/80/M) e fixação de prémios no caso de os concessionários serem autorizados a executar empreendimentos com alteração significativa do seu aproveitamento.

O objecto do acto administrativo praticado pela entidade recorrida, no caso concreto, foi o de definir, para os seus subalternos, não só o sentido da lei a aplicar como a orientação que sobre ela deveria ser seguida uniformemente.

Tanto assim que, perante as dúvidas surgidas nos serviços, se tenha previamente colhido, sobre a interpretação legal, o parecer do Sr. Procurador-Geral-Adjunto, que serviu de fundamento à orientação traçada pelo despacho recorrido.

Daí que se tenha entendido, fazendo apelo aos termos gramaticais empregues, à natureza interpretativa da lei aplicanda ao caso concreto a que dizia respeito, como ainda às circunstâncias em que foi proferido, que tal acto constituísse tão-só uma orientação dada aos serviços competentes para organização do processo de fixação e estabelecimento do cálculo dos prémios, com limitação dos seus efeitos ao interior da pessoa colectiva a que pertence a entidade recorrida, com repercussão única na ordem interna dos serviços.

É este o entendimento que se acolhe, uma vez que a função de tal despacho se restringe a habilitar a Administração a pronunciar a decisão final, patenteando, como única preocupação, a de interpretar o espírito e a letra da lei aplicável.

Como ensina o já citado Prof. Freitas do Amaral, «as instruções e despachos interpretativos» integram-se na categoria de actos internos da Administração (obra e local citados).

Ora, a garantia do recurso contencioso só cobre os actos externos e não os internos, que, por definição, não são susceptíveis de ferir os interesses dos particulares (*ibidem*).

Em relação à recorrente, como resulta da matéria de facto, o despacho recorrido não definiu qualquer relação jurídica entre ela e a Administração, não tendo outro valor que ultrapassasse um valor opinativo, cuja bondade não fica impedida de discutir quando for proferida a decisão final da Administração a pôr termo ao processo e a definir os direitos e obrigações a que ficar sujeita.

Tratando-se de um acto interno, está afastada a problemática defendida pela recorrente da sua destacabilidade ou definitividade por extensão.

Pelo exposto, acorda-se em rejeitar o presente recurso, por manifesta ilegalidade na sua interposição.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 60 000\$ e 30 000\$.

— Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Execução de acórdãos.

Doutrina que dimana da decisão:

A execução de sentença anulatória de acto administrativo impõe à Administração o dever de definir a situação jurídica de acordo e de harmonia com a lei, reintegrando a ordem jurídica considerada violada.

Recurso n.º 30 727, em que são recorrente Vítor Joaquim da Conceição Marques e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) Vítor Joaquim da Conceição Marques, casado, guarda n.º 73/19905 da Polícia de Segurança Pública (PSP), residente na Rua do Tenente Joaquim Lopes Carneiro, lote 64, Bairro da Luz, Guarda, interpôs o presente recurso contencioso para ver anulado o despacho do Ministro da Administração Interna, datado de 4 de Fevereiro de 1992, documentado de fls. 11 a 17, que lhe aplicou a pena disciplinar de reforma por incompetência profissional.

b) Nas alegações apresentadas veio a concluir que:

1 — «Se as nulidades do despacho recorrido, no processo 28 227 — 1.ª Secção, 2.ª Subsecção, do Supremo Tribunal Administrativo — fossem supríveis, tê-lo-ia sido feito pelo colectivo deste alto Tribunal.»

2 — «Anulando o despacho de 15 de Janeiro de 1992, de S. Ex.^ª o Sr. Ministro da Administração Interna, o Supremo Tribunal Administrativo não verificou condições ao mesmo de ser reparado.»

3 — «O actual despacho recorrido está contra o acórdão de 17 de Dezembro de 1991, no processo n.º 28 227 — 1.ª Secção, 2.ª Subsecção —, que transitou em julgado.»

4 — «Ao tentar aproveitar um processo disciplinar único e marcado por 'tendencialite' apresenta os mesmos erros do anterior (v. fl. 3 do relatório final do Sr. Instrutor.»

5 — «Novamente não foi feita a análise aberta das declarações dos autos.»

6 — «O Sr. Ministro não apreciou as atenuantes seguintes:

Ser hóspede o Luzio.

Tê-lo este atacado (ou ameaçado, pelo menos) de faca.

Ter este respondido e ter sido condenado em queixa sua.

Ter sido guarda da PSP toda a vida.

Estar à beira da reforma.»

7 — «*Pior*: Voltou a dar como provado alínea d) do despacho — que o recorrente entrou em casa do Luzio e o obrigou a entrar na despena (já no douto recurso — acórdão — tinha sido criticada tal análise).»

8 — «Voltou aqui a ser acusado e por isso penalizado com os artigos 4.º do Regulamento Disciplinar com referência ao IGO n.º 2,

alínea b), e 176.º do Código Penal, quando no acórdão do referido processo se punha tal hipótese de lado.»

9 — «Além disso não resulta claro do processo disciplinar que o recorrente tenha ameaçado qualquer colega.»

10 — «Nem — em estado normal — tinha cometido excessos invulgares.»

11 — «Nem tendo entrado em casa alheia (artigo 176.º do Código Penal).»

12 — «Ao dar como provada toda esta matéria e não a estando, voltou o despacho recorrido a enfermar da mesma doença — violação da lei, por erro nos pressupostos de facto e de direito.»

13 — «Violou o despacho recorrido as seguintes previsões:

Artigo 27.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública;

Artigo 4.º do Regulamento Disciplinar;

Artigo 5.º — Deveres 2, 16, 20, 23, 24 e 36 do Regulamento Disciplinar.

Artigos 142.º, 152.º, 165.º, 160.º e 176.º do Código Penal.

Artigo 29.º, n.º 5, da Constituição da República.»

E termina por pedir a anulação do despacho recorrido por erro nos pressupostos de facto e de direito.

c) A autoridade recorrida, nas alegações apresentadas, veio a concluir:

1 — «O acto administrativo ora recorrido não ofende o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Dezembro de 1991, proferido no processo n.º 28 227, o qual foi integralmente executado.»

2 — «No referido acórdão foram isolados os vícios que afectavam o acto então anulado, mas muitos dos fundamentos do mesmo foram considerados válidos e eram, por si só, suficientes para imporem a prática de novo acto administrativo no mesmo sentido.»

3 — «O acto administrativo agora em recurso é um acto novo e lícito.»

4 — «O acto recorrido é um acto válido, por não estar inquinado de nenhum dos vícios alegados pelo recorrente, como, aliás, já foi entendido pelo venerando Supremo Tribunal Administrativo, ao pronunciar-se, no recurso n.º 28 227, sobre as alegações que o recorrente então produziu e que agora repete, sem nada acrescentar no tocante às arguidas violações de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito.»

d) O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no douto parecer de fl. 59, pronuncia-se no sentido de que «nada impedindo que a autoridade recorrida em execução de acórdão anulatório de acto anterior proferisse novo acto despido dos vícios que determinaram aquela anulação, não cabendo, naturalmente, ao Tribunal suprir tais vícios e continuando os factos em que se apoiou o despacho ora recorrido a servir de suporte à pena disciplinar imposta, aderindo assim à posição sustentada pela autoridade recorrida em sede de resposta e de alegações, somos de parecer que não merece provimento o recurso interposto.

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

II

a) *Matéria de facto*:

1 — Contra o ora recorrente foi instaurado processo disciplinar, em 3 de Maio de 1989, tendo no final da sua instrução sido deduzida

a acusação de fl. 58 do instrutor, em 22 do mesmo mês e ano, cujo teor se tem aqui por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

Depois de apresentada a defesa do então arguido e ora recorrente, constante de fl. 67 e segs. do p. i., foi elaborado o relatório final, tendo o comandante-geral da PSP proposto ao Sr. Ministro da Administração Interna a aplicação, ao arguido, da pena disciplinar de reforma por incompetência profissional, nos termos do artigo 29.º do Regulamento Disciplinar da PSP, com base nas infracções disciplinares constantes da acusação, que atentam gravemente contra a dignidade e prestígio do agente e da função policial.

2 — O Sr. Ministro da Administração Interna, por despacho de 15 de Janeiro de 1990, acolheu a proposta do comandante-geral da PSP, punindo o arguido com a pena disciplinar de reforma por incompetência profissional, não tendo, contudo, considerado, para tanto, o facto constante do artigo v da acusação, consubstanciado na expressão «trocaram palavras injuriosas» dada a falta de concretização dos respectivos factos.

Do mesmo modo não considerou a matéria constante do artigo xi da acusação quanto à pretensa recusa do arguido se submeter ao teste da alcoolemia, por ter entendido que não constituía infracção disciplinar.

3 — Por acórdão de 17 de Dezembro de 1991, deste Supremo Tribunal (recurso n.º 28 227), o despacho punitivo do Sr. Ministro da Administração Interna foi anulado, com fundamento em erro nos pressupostos de facto e de direito. Aquele, por se ter dado como provada a matéria de facto constante do artigo 3.º da acusação, quando é certo ter o Tribunal concluído pela falta de prova que tanto permitisse.

Do mesmo modo a violação do n.º 16 do artigo 5.º do Regulamento Disciplinar da PSP, constante do mesmo artigo acusatório, ao inculpar-se o arguido de hipotética falsa versão dos acontecimentos, quando é certo que às questões colocadas não era obrigado a responder, nem a responder com verdade, muito menos a verdade que o era para o instrutor do processo.

No mencionado acórdão considerou-se ainda ter havido violação de lei por erro de direito quanto à qualificação dos factos descritos nos artigos 5.º e 6.º da acusação.

Na verdade, no primeiro incriminou-se o recorrente por infracção do artigo 4.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, com referência aos artigos 152.º, 160.º e 176.º do Código Penal, e dever 16 do artigo 5.º daquele Regulamento. Ora, a referência ao artigo 152.º do Código Penal não era possível, atenta a sua consumação pela alínea b) do n.º 2 do artigo 160.º do mesmo diploma legal. Por outro lado, a subsunção da matéria de facto ali descrita ao n.º 16 do artigo 5.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública teve-se como desajustada, visto se ter integrado, previamente, na previsão do seu artigo 4.º

O que ficou dito quanto à qualificação jurídica feita relativamente ao artigo 5.º da acusação teve igual aplicação, no mencionado acórdão, quanto à qualificação dos factos constantes do artigo 6.º da acusação.

No mais, ali se julgou que nenhuma censura acresceria ao despacho recorrido, improcedendo o alegado no restante.

4 — Em execução do acórdão proferido e junto aos autos a fls. 57 e segs., o Sr. Ministro da Administração Interna proferiu o despacho

de fls. 11 e segs., do qual resulta a reintegração do guarda Marques na PSP desde a data em que sofrera a pena expulsiva anulada até ao momento da prolação daquele despacho, mas atendendo que a matéria de facto subsistente à expurgação que resulta do acórdão anulatório é de tal gravidade que continua a impor a aplicação da mesma pena, embora com a qualificação jurídica ali determinada. E, nessas condições, com fundamento nos factos ali descritos e disposições legais que invoca — uns e outros aqui tidos por reproduzidos — cominou o recorrente com a pena disciplinar de reforma por incompetência profissional.

b) O direito.

Do teor de todo o despacho ora recorrido ressalta que é expoentado pela finalidade de dar execução ao acórdão anulatório proferido no recurso n.º 28 227 deste Tribunal. E assim é que logo na sua primeira parte reconstitui a situação funcional do recorrente no estado em que se encontraria se a decisão anulada nunca tivesse sido proferida, reintegrando-o no quadro da PSP desde a data do despacho punitivo anulado, com todos os efeitos legais que daí decorram. Do que advém, com clareza indiscutível, que se decidiu não só a reintegração como ainda se possibilitou a reconstituição da carreira tal como se teria desenrolado se tivesse continuado ao serviço.

Contudo, a execução do acórdão proferido não limita a Administração — e no caso a autoridade recorrida — a proferir tão-só essa reintegração, nos termos formulados, uma vez que tem o dever de definir de novo a sua situação jurídica, agora de acordo e de harmonia com a lei, conforme ensina Freitas de Amaral, in *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, p. 110, aliás em consonância com o pensamento exposto por M. Caetano, in *Direito Administrativo*, 10.ª ed., p. 1216.

No essencial, com a execução das sentenças administrativas, a Administração deverá reintegrar a ordem jurídica, resolvendo o caso concreto com um novo acto que seja legal.

Daqui advém que, contrariamente ao defendido pelo recorrente, nenhuma ilegalidade se verificará com a prolação de novo despacho da Administração, ainda que renovando a decisão final do anteriormente anulado, desde que o expurgue agora dos vícios que aquele continha, não reincidindo na prática de tais violações.

Será, pois, indefensável o princípio que subjaz ao que neste recurso se alega quando se propugna que este Supremo poderia ter mantido a pena disciplinar inicialmente imposta, em substituição da Administração activa, se, eventualmente, fosse possível a esta renovar, em novo despacho, a aplicação dessa mesma pena.

E isto porque, tendo-se tratado, naquele recurso, de um exame da legalidade do acto administrativo ali considerado e concretizado, ao Tribunal apenas competia anulá-lo, como anulou, se concluísse, como concluiu, pela sua ilegalidade.

Improcedem, assim, as conclusões 1, 2 e 3 da sua alegação. Vejamos as restantes.

Quanto às conclusões 4 e 5, não se apoiam em quaisquer factos que as possibilitem, não se indicam os erros do anterior despacho que agora se terão repetido, nem se concretizam as declarações dos autos que não foram objecto de análise.

Pelo contrário, o novo despacho, de forma clara, expurga e remove dele todos os vícios que terão inquinado o despacho anulado e que lhe foram apontados pelo acórdão que executa.

Quanto à conclusão 6 — não se terem dado por provadas as atenuantes ali referidas —, não se descortina em que termos possam elas concorrer para diminuir a pena abstractamente prevista na lei para os factos tidos como provados.

Aliás, o próprio Regulamento Disciplinar, no seu artigo 31.º, indica quais as circunstâncias que podem e devem ser consideradas como atenuantes, com força para minorar a pena preestabelecida, e, em nenhuma delas, se patenteiam as que o recorrente ali refere.

Improcederá, como as anteriores, tal conclusão.

De igual modo, ainda, as conclusões 7, 8 e 11.

Na verdade, a matéria de facto ali referida, constante da alínea d) do despacho recorrido, já havia sido objecto de análise pelo acórdão proferido no recurso 28 227 e, como ali, não se vêem razões que possibilitassem a sua alteração.

O que se criticou, e bem, no mencionado aresto não foi a matéria de facto retratada, mas tão-só a subsunção ou qualificação jurídica que dela se fez, com a referência ao disposto nos artigos 152.º, 160.º e 176.º do Código Penal, quando é certo que, nas circunstâncias fácticas, o comando daquele artigo 160.º consumia já a previsão do artigo 152.º

A manutenção da referência ao artigo 176.º do Código Penal não foi ali criticada, nem poderia tê-lo sido, se se entende, como nós o entendemos, que na sua previsão se alberga o facto de o senhorio de um andar penetrar, contra a vontade e sem autorização, em aposentos da sua própria casa, mas que tenha arrendado a outrem, seu hóspede.

Nas conclusões 9 e 10 o recorrente refere «não resultar claro do processo disciplinar» que tenha ameaçado qualquer colega, nem — em estado normal — tenha cometido excessos invulgares.

Tais conclusões conectionam-se, sem dúvida, com a alínea f) do despacho recorrido.

Ora os factos constantes dessa alínea resultam bem evidenciados no processo instrutor, praticados pelo recorrente, como melhor consta tanto da participação de fl. 4, como dos depoimentos das testemunhas Celeste Maria Gonçalves (fl. 14), Mário Adelino Glória (fls. 14 v.º e 16), António Luís Ribeiro (fl. 18 v.º), Adelino Rodrigues Dias (fl. 21 v.º) e António Fernandes (fl. 36).

Do que tais testemunhas trouxeram ao processo disciplinar resulta clara a prática, pelo recorrente, dos factos ali reproduzidos, nas circunstâncias temporais e locais mencionadas, e que, embora sem convicção, pretende pôr em dúvida.

De tudo procede que não houve, no despacho recorrido, o invocado erro nos pressupostos de facto, incorrendo, outrossim, errónea apreciação do seu valor.

Verificando-se ainda perfeita adequação da decisão aos factos que a determinaram, atenta a gravidade destes, que o despacho recorrido realça, não se prescrua a existência de qualquer erro de direito a viciar aquela.

Atento todo o exposto e pela improcedência de todas as conclusões, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia dos actos. Prejuízos de difícil reparação. Ónus da afirmação e prova dos factos. Actividade industrial.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O requerente da suspensão de eficácia tem o ónus da afirmação dos factos integradores dos prejuízos que invoca e sofre o ónus de não terem vindo aos autos elementos probatórios suficientes da realidade dos prejuízos alegados.*

2 — *O requerente que alega prejuízos decorrentes da paralisação de actividade industrial como consequência da imediata execução do acto sofre o ónus de não virem aos autos elementos convincentes da existência da empresa.*

Recurso n.º 30 950, em que são recorrente Luís Lino Joaquim e recorrido o vereador da Câmara Municipal de Loures. Relator, o Ex.º Conselho Dr. José Acácio Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Luís Lino Joaquim, industrial, residente na Rua de Joaquim Carvalho Luís, 4, MGP, Catujal, Loures, recorre da decisão do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que não lhe concedeu a suspensão de eficácia do acto cometido pelo vereador da Câmara Municipal de Loures, em 30 de Outubro de 1991, que ordenou a demolição das construções existentes no topo NW do terreno (armazém, oficina, anexo, etc.), assim como dos muros de vedação circundantes, sito na Quinta da Fábrica, Rua de Joaquim Carvalho Luís, Catujal, Loures.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1 — A sentença recorrida indeferiu o requerimento de suspensão da eficácia com base na violação do interesse público sem ponderar a gravidade da sua lesão.

2 — Atendeu a um interesse público futuro, não limitando a averiguação da lesão ao período de duração do recurso contencioso.

3 — Fundamentou o indeferimento na ilegalidade da conduta do ora recorrente, ou seja, na legalidade do acto requerido quando a matéria está reservada para o recurso contencioso.

4 — Está verificado o requisito positivo.

5 — Está verificado o requisito da alínea c) do artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

6 — A sentença recorrida violou o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da LPTA.

O agravado contra-alegou, concluindo:

1 — O recorrente não concretizou quaisquer factos que demonstrassem ou integrassem prejuízos de difícil reparação.

2 — É manifesto que existirá grave lesão do interesse público se a suspensão for decretada, pois inibe a Administração de vir a executar o plano agora em estudo, não se podendo prever quando ocorrerá o trânsito em julgado do recurso entretanto interposto do acto que ordenou a demolição das obras ilegais.

O digno procurador-geral-adjunto emitiu parecer no sentido do improvimento do recurso.

Sem vistos, cumpre decidir.

Em termos sintetizados, para negar a requerida providência, na sentença recorrida argumentou-se assim: [...] «nunca uma conduta ilegal pode ser fonte para o seu autor de prejuízos que têm por pressuposto, obviamente uma conduta legal» [...] por isso, a demolição dos edifícios e do muro construídos sem licença camarária não pode causar prejuízos atendíveis, mas, fundamentalmente, a suspensão pretendida, impedindo a implantação próxima da rede viária, causará grave lesão do interesse público.

Com base nestas considerações, a sentença recusou a concessão da suspensão por se não verificar o requisito negativo da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Vejam-se os procedimentos as conclusões do agravante.

O artigo 76.º da LPTA — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio —, dispõe:

1 — A suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes pressupostos:

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

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

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

2 — Estando em causa o pagamento de uma quantia, a suspensão é concedida quando não determine grave lesão do interesse público e tenha sido prestada caução por qualquer das formas previstas no Código de Processo das Contribuições e Impostos.

Tem sido jurisprudência constante e pacífica deste Supremo Tribunal que a suspensão da eficácia do acto recorrido ou de que se pretende recorrer depende da verificação cumulativa dos requisitos enunciados na lei, por isso que faltando um a pretensão não poderá obter deferimento.

Tem-se decidido também que no incidente de suspensão de eficácia o requerente sofre o ónus da falta de afirmação e de prova dos factos integradores do requisito da alínea a) e que a prova exigível desses factos, para o efeito, se basta com a mera ou simples *cognitio* ou prova sumária.

Ora, para demonstrar que a execução do acto lhe causará prejuízo de difícil reparação, alegou o recorrente ter como única fonte de rendimentos o exercício da actividade profissional de montagem de estores e de serralharia e que é nas construções cuja demolição foi ordenada que tem armazenadas todas as máquinas e materiais indispensáveis ao exercício da sua actividade. Acrescenta que a demolição do edifício implicará a deterioração ou mesmo destruição das máquinas e materiais ali armazenados e a paralisação da sua actividade industrial com a consequente perda de clientela.

Limitou-se, pois, o requerente a articular, de forma vaga e inconcreta, exercer uma actividade industrial que eventualmente poderia

ser afectada pela execução imediata do acto impugnado. Só que não forneceu ao tribunal quaisquer elementos factuais que permitam ao tribunal formar um juízo ainda que sumário sobre a realidade dessa situação.

Com efeito, nada disse sobre os elementos escriturais da empresa, volume de negócios, capital afectado, pessoal em actividade, qualquer coisa que tornasse verosímil a alegação da existência dessa actividade industrial cuja subsistência e valor de aviamento pudessem ser irremediavelmente atingidos com a imediata execução do acto.

Por outro lado, os autos não revelam, por qualquer outra via, que o requerente exerça essa afirmada actividade industrial em termos empresariais.

Como se disse acima, o requerente sofre o ónus de não terem vindo aos autos elementos probatórios do prejuízo invocado, pelo que se dá como não provado que da execução imediata do acto sobrevenham para o requerente prejuízos de difícil reparação.

Não se verifica, pois, o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, e tanto basta para que a pretendida suspensão de eficácia não pudesse ser concedida.

Assim, por outros fundamentos se confirma a decisão recorrida.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação do agravante e negam provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com 18 000\$ de taxa de justiça e 9000\$ de procuradoria.

Lihoa, 15 de Junho de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *Lopes Rocha*. — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Supremo Tribunal Administrativo. Poderes de cognição. Fiscalização abstracta de constitucionalidade. Guarda Fiscal. Regulamento de Disciplina Militar. Acusação vaga e genérica. Nulidade insuprível. Prazo de instrução. Fundamentação do acto administrativo. Fundamentação congruente.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — Não compete ao Supremo Tribunal Administrativo a fiscalização abstracta da constitucionalidade de normas.
- 2 — Se a eventual procedência de uma questão de inconstitucionalidade de norma suscitada no processo não tiver qualquer incidência na legalidade do actor recorrido, não deve o Supremo Tribunal Administrativo tomar conhecimento dessa questão.
- 3 — Alegada a inconstitucionalidade orgânica do Decreto-Lei n.º 143/80, que determinou a aplicação do Regulamento de Disciplina Militar à Guarda Fiscal, com fundamento em que se trata de matéria em que o Governo só pode

legislar mediante autorização da Assembleia da República, não deve o tribunal tomar conhecimento desta alegação, se noutra lei (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro), emanada da Assembleia da República, se estabeleceu aquela mesma aplicação.

- 4 — *Ainda que falte precisão à acusação deduzida em processo disciplinar, não há nulidade se, na sua defesa, o arguido revela compreender os factos que lhe são imputados.*
- 5 — *O prazo estabelecido para instrução do processo disciplinar é meramente ordenador, pelo que a sua violação não gera nulidade do processo.*
- 6 — *É congruente a fundamentação do despacho do Ministro da Administração Interna que mantém a pena imposta pelo comandante-geral da Guarda Fiscal, ainda que não dê como provados factos pressupostos por esta autoridade, mas atribuindo aqueles em que assenta a mesma gravidade.*

Recurso n.º 31 066, em que são recorrente Macário Ribeiro Pereira e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Macário Ribeiro Pereira, com os sinais dos autos, recorre do despacho do Ministro da Administração Interna, de 12 de Maio de 1992, que o puniu com a pena de 30 dias de prisão disciplinar agravada, pedindo a sua anulação com fundamento em vícios de violação de lei e de forma.

Na sua resposta, a autoridade recorrida defende que o despacho impugnado não enferma dos vícios que o recorrente lhe atribuiu.

Em alegações, o recorrente formula as seguintes conclusões:

1 — O Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, que determina no seu artigo 1.º a aplicação à Guarda Fiscal do Regulamento de Disciplina Militar, é, pelas razões aduzidas, inconstitucional.

2 — Em consequência, dá-se a repristinação da legislação em vigor ao tempo da sua aplicação, ou seja, do Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal — Decreto-Lei n.º 46 969, de 23 de Abril de 1969.

3 — Nos termos do artigo 101.º deste diploma, estão prescritas todas as infracções imputadas ao arguido entre 1982 e Março de 1988, uma vez que aí se consagra um prazo de 12 meses para prescrição do procedimento disciplinar.

4 — A nota de culpa, por não concretizar os factos nem as circunstâncias de tempo e de lugar em que assentam as infracções imputadas, desrespeitando os comandos do artigo 90.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento de Disciplina Militar (RDM), é insanavelmente nula.

5 — Nulo é todo o processo, porquanto tendo sido instaurado em 3 de Abril de 1990 veio a ser concluído em Setembro de 1991, em desrespeito ao disposto nos artigos 80.º e 92.º, n.º 1, do RDM.

6 — Ao dar provimento parcial ao recurso hierárquico interposto, ou seja, ao dar como não provadas as mais graves infracções formuladas contra o arguido e ao manter a pena aplicada, praticou o Sr. Ministro uma nulidade essencial por força do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

7 — Não há nos autos prova alguma da prática dos factos imputados ao arguido, nomeadamente porque, afastada a acusação constante dos n.ºs 1 e 4 da nota de culpa — nos termos supra-referidos —, claudica toda a restante acusação que sobre esses factos repousava.

Em contra-alegações a autoridade recorrida manteve a posição assumida na sua resposta e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal Administrativo emite douto parecer no sentido do não provimento do recurso.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A) Por despacho do comandante-geral da Guarda Fiscal de 20 de Fevereiro de 1990, foi ordenada a instauração de processo de averiguações com vista ao apuramento de responsabilidades, considerando que havia militares do Batalhão n.º 4 com processo-crime pendente no âmbito do designado processos «Águas Turvas» e poderia haver, além da matéria crime, infracções que se enquadrassem no âmbito do RDM;

B) Em 3 de Abril de 1990 deu-se início ao referido processo de averiguações;

C) No mesmo processo, o recorrente prestou declarações, a fls. 188 e segs., que aqui se dão por integralmente reproduzidas;

D) Considerando haver matéria de âmbito disciplinar, o oficial averiguante propôs a instauração do respectivo procedimento disciplinar;

E) Por despacho de 7 de Agosto de 1990 do comandante do Batalhão n.º 4 do Guarda Fiscal, ordenou que se continuasse o processo de averiguações em processo disciplinar, sob proposta do oficial averiguante;

F) No termo da instrução foi deduzida acusação contra o recorrente nos termos da nota de culpa, de que se encontra cópia a fl. 698, e que aqui se dá por inteiramente reproduzida;

G) O recorrente apresentou a sua defesa nos termos documentados a fl. 818 do p.i.;

H) Ouvidas as testemunhas arroladas pelo recorrente, foi elaborado, em 20 de Novembro de 1991, relatório final em que se dá como provada toda a matéria da acusação;

I) Na mesma data, foi proferido pelo comandante do Batalhão n.º 4 da Guarda Fiscal despacho que puniu o recorrente com a pena de 15 dias de prisão disciplinar agravada;

J) Deste despacho houve reclamação do recorrente, que foi indeferida por despacho do comandante do Batalhão n.º 4, de 12 de Dezembro de 1991;

K) Deste despacho interpôs o recorrente recurso hierárquico para comandante-geral da Guarda Fiscal;

L) Por despacho de 20 de Janeiro de 1992, o comandante-geral da Guarda Fiscal negou provimento ao recurso hierárquico e, usando da faculdade conferida pelo artigo 8.º do RDM, «atendendo à gravidade da falta cometida», agravou para 30 dias de prisão disciplinar agravada a pena imposta pelo comandante do Batalhão n.º 4;

M) Por último, o recorrente interpôs recurso do despacho referido na alínea anterior para o Ministro da Administração Interna;

N) Sobre o recurso emitiu parecer a Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna, de que se extracta o seguinte trecho:

«4.4 — Porém, julga-se que são menos felizes duas expressões usadas na nota de culpa, pois os respectivos conceitos não parecem traduzir os factos ocorridos; trata-se da expressão usada no n.º 1 [...]

ter associado actividade favorável a defraudadores da Fazenda Nacional [...] e no n.º 4, 'antes se deixou aliciar e se tornou consonante com os elementos militares da rede de contrabando'.

Na verdade, pensamos que não houve intenção, neste processo, de acusar o arguido de fazer parte da associação criminosa em causa, nem de ter recebido qualquer suborno para manter a conduta de que é acusado. Por isso, julgamos preferível que se omitam — nos fundamentos da punição — as duas expressões que acima sublinhámos, às quais podem ser atribuídas conotações jurídico-penais não de desejadas.

4.5 — Finalmente, julga-se que deve omitir-se a referência à violação dos n.ºs 11 e 15 do artigo 3.º do Estatuto dos Militares da Guarda Fiscal (EMGF), que consubstancia, em nosso entender, um errado enquadramento jurídico dos factos. Igualmente se deve considerar omitida a referência à circular n.º 5/80, de 7 de Agosto, pois o relacionamento com contrabandistas nela proibido não é traduzido em factos relativos à nota de culpa.

5 — Face ao exposto, entende esta Auditoria Jurídica que, concordando V. Ex.^a, deve dar provimento parcial ao recurso apresentado, com os fundamentos deste parecer, por se considerar não provada a falta referida no n.º 1 da nota de culpa nem o facto de o recorrente se ter deixado aliciar e se ter tornado consonante com os elementos militares da rede de contrabando.

Do mesmo modo, deve considerar-se omitida a referência à infracção dos n.ºs 11 e 15 do artigo 3.º do EMGF e à circular n.º 5/80, de 7 de Agosto.

Porém, dada a gravidade do comportamento omissivo do recorrente, prolongado por largo período de tempo (de 20 de Fevereiro de 1985 — e não de 20 de Setembro de 1986 — a 21 de Março de 1988), bem como as circunstâncias agravantes referidas tanto na nota de culpa como no despacho punitivo de 20 de Novembro de 1991, e apesar da atenuante já considerada no referido despacho e daquelas que se indicam no n.º 4.4 deste parecer, julga-se que é de manter a pena aplicada.»

O) Sobre este parecer exarou o Ministro da Administração Interna o despacho ora recorrido, de 12 de Maio de 1992, nos seguintes termos: «Nos termos e com fundamento no presente parecer da Auditoria Jurídica, concedo provimento parcial ao recurso hierárquico interposto, quanto ao âmbito da matéria factual imputada ao arguido.

Porém, com fundamento na informação do Sr. Comandante-Geral, que acolho nos termos do presente parecer, mantenho inalterada a pena disciplinar de 30 dias de prisão disciplinar agravada imposta ao soldado da Guarda Fiscal Macário Ribeiro Pereira.»

Suscita o recorrente a questão da inconstitucionalidade orgânica do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, e por ela se começará o conhecimento do mérito do presente recurso.

Segundo o recorrente, a referida inconstitucionalidade resultaria do facto de o Decreto-Lei n.º 143/80, que determinou no seu artigo 1.º a aplicação à Guarda Fiscal do RDM, ter emando do Governo, ao abrigo do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa (versão original), quando, por se tratar de matéria relativa aos direitos, liberdades e garantias e ao regime geral de punição das infracções disciplinares, tal só poderia suceder com autorização da Assembleia da República.

A questão foi já apreciada no recente acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 8 de Junho de 1993, processo n.º 31 012, em termos muito semelhantes aos que constam das contra-alegações da autoridade recorrida e que merecem inteiro acolhimento.

No essencial, aquele aresto acabou por não conhecer da arguida inconstitucionalidade orgânica, considerando os poderes de cognição dos tribunais administrativos em questões de constitucionalidade de normas.

É que, de facto, não compete aos tribunais administrativos proceder à fiscalização abstracta da constitucionalidade de normas e era, pelas razões que a seguir se enunciam, o que, no caso, o tribunal faria se se pronunciasse pela invocada inconstitucionalidade.

Na verdade, estando em causa no recurso contencioso a legalidade de um determinado acto administrativo, a pronúncia do tribunal sobre a constitucionalidade de normas terá sempre um carácter instrumental relativamente àquele fim visado pelo recurso contencioso.

Ora, a aplicação à Guarda Fiscal do RDM não está unicamente estabelecida no citado artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 143/80; ela resulta também da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, que, no seu artigo 69.º, manda aplicar à Guarda Fiscal o disposto no artigo 32.º da mesma lei (ou seja, além do mais, o RDM).

E produzida a Lei n.º 29/82, no exercício de competência exclusiva da Assembleia da República, não se colocariam aqui quaisquer dúvidas sobre a constitucionalidade — na sede em que o recorrente coloca a questão — da norma que determina a aplicação do RDM à Guarda Fiscal.

Isto significa a total irrelevância de uma eventual recusa de aplicação, por inconstitucionalidade, do Decreto-Lei n.º 143/80, no ponto em que a sujeição do pessoal da Guarda Fiscal ao RDM se imporia sempre face ao disposto na Lei n.º 29/82.

Improcede, assim, a primeira questão suscitada pelo recorrente.

A segunda questão está intimamente conexonada com a primeira.

Com efeito, o recorrente invoca a prescrição do procedimento disciplinar, fazendo apelo ao prazo de 12 meses a contar da infracção estabelecido no Decreto-Lei n.º 46 969, de 23 de Abril de 1969, diploma que entende aplicável, por, como se viu já, considerar ferido de inconstitucionalidade o Decreto-Lei n.º 143/80 e comprometida, por esta via, a aplicação do RDM.

Certo é que se decidiu já a improcedência da primeira questão, o que, necessariamente, arrasta a improcedência da segunda, dados os termos em que o recorrente a suscita.

Invoca, ainda, o recorrente duas nulidades: a da nota de culpa e do processo.

No primeiro caso, a nulidade resultaria da falta de concretização dos factos imputados ao arguido, bem como das circunstâncias de tempo e lugar em que eles teria ocorrido.

Ora, considerando a matéria da nota de culpa que importa (excluindo, pois, o artigo 1.º e a referência, no artigo 4.º, ao facto de o arguido se ter deixado aliciar e tornado consonante com os elementos militares da rede de contrabando), não se suscitam dúvidas de que ela é suficientemente precisa — atendendo às circunstâncias do caso que continuamente se arrastou por vários anos — para permitir a adequada defesa do arguido.

Esta é, na verdade, a razão da exigência da concretização dos factos imputados, de modo que pacificamente se tem entendido na juris-

prudência deste Tribunal que o reconhecimento, relevado pela defesa, de que o arguido compreende a imputação que lhe é feita, torna irrelevantes relativas imprecisões da nota de culpa da definição dos factos imputados.

No caso, balizada temporalmente a conduta do arguido entre 1982 e 1988, imputa-se ao recorrente o facto de se ter apercebido que sobre as lanchas e sua guarnição, da qual fazia parte, se começou a exercer um controlo com vista à não interferência na movimentação das embarcações conotadas com o adversário e de actividades de descargas de mercadorias contrabandeadas da rede de contrabando que veio a ser conhecida por «Aveiro Connection» e de «não ter desencadeado a menor contrariação dos desígnios dos adversários, antes se mantendo numa atitude de inacção e de omissão da resposta adequada e dos deveres que, como agente fiscal e tripulante das lanchas, em especial, lhe impendia ter de cumprir».

Apercebendo-se da «completa neutralização das lanchas que permaneciam em locais afastados e recônditos», nada o arguido fizera para alterar a situação, «não assumindo qualquer risco profissional, ao impender-lhe o dever de fazer respeitar a legalidade e, conforme requerido, impedir a todo o transe os propósitos e interesses adversos».

«Amoldado e sempre aceitando que as lanchas fossem conduzidas e ficassem abrigadas em determinados locais (Boca da Barra, Cais Novo (comercial), São Jacinto, Mó do Meio e Cais das Motoras) onde nada pudesse interceptar, ver, fiscalizar ou reprimir, deixou de cumprir cabal e rigorosamente a acção e regulamentos fiscais, com vista à intransigente defesa dos superiores interesses da Fazenda Nacional.»

Apercebendo-se que era o comandante da companhia, comandante de secção e outro cabos que lhe davam os locais fixos onde deviam permanecer, não podendo dali sair, sob pena de ser castigado com ameaças de transferência para os Açores, «competir-lhe-ia o dever de desobediência hierárquico, não encobrendo tais ocorrências e suplantando tal clima de constrangimento, levando os factos ao conhecimento de hierarquia adequada, por todos os meios ao seu alcance».

O recorrente teria agido «com a consciência de que as lanchas e a correspondente tripulação da Guarda Fiscal estavam a ser utilizados com frequência para fins alheios à actividade fiscal».

O que se deixa dito é o que substancialmente consta da nota de culpa que, aliás, em grande parte se transcreveu.

Ora, embora envolvidos numa linguagem muitas vezes retórica e prolixa, os factos não deixam de constar da peça acusatória e acabam até por assumir melhor relevo quando referenciados aos deveres éticos e funcionais que impendiam sobre o recorrente.

Não deixa margem para dúvidas que o juízo de censura ínsito na nota de culpa assenta na passividade do arguido que, apercebendo-se da inoperacionalidade das lanchas que tripulava, pela localização que a hierarquia (comandante da secção e comandante da companhia) intencionalmente lhes impunha para facilitar acções de contrabando, nada fez, nem desobedecendo a tais ordens, nem comunicando superiormente os factos.

Disso, aliás, tem pleno conhecimento o arguido que, na sua defesa, alega não ter confessado «qualquer neutralização das lanchas» e limitando-se a «cumprir as ordens e missões que os seus superiores lhe determinavam» (artigo 20.º); que se limitou «por vezes a achar estranhas as ordens que lhe davam, interrogando-se sobre o mérito,

os objectivos ou utilidade de certas missões» (artigo 21.º); que se limitou «a obedecer às ordens que lhe deram, nunca tendo praticado qualquer facto ou exercido qualquer actividade delituosa e não tendo sequer conhecimento de que qualquer elemento da Guarda Fiscal praticasse qualquer acto menos lícito».

Se dúvidas houvesse sobre a correcção formal da nota de culpa, fica patente que o recorrente compreendeu claramente o que lhe era imputado.

Não se verifica, pois, a invocada nulidade da nota de culpa. No que concerne à nulidade do procedimento, traduzir-se-ia ela no excesso do prazo de instrução, dado o disposto no artigo 92.º, n.ºs 1 e 2, do RDM (15 dias com possibilidade de prorrogação por mais um mês).

É certo que, no caso, aquele prazo foi — dir-se-ia inevitavelmente, dada a complexidade do caso — excedido.

Simplesmente, a violação desse prazo não tem o efeito que o recorrente lhe pretende atribuir, já que ele é estabelecido como prazo meramente ordenador e essencialmente no interesse da Administração; as delongas excessivas têm, no interesse dos arguidos, a sua cominação através do instituto da prescrição que assenta em diferentes pressupostos.

Improcede assim também este fundamento do recurso.

Alega, depois, o recorrente, com invocação do artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil, o que constituiria uma nulidade da decisão.

Isto porque a autoridade recorrida dera provimento parcial ao recurso hierárquico, considerando insubistentes as acusações mais graves, mas mantivera a pena anteriormente imposta pelo comandante-geral da Guarda Fiscal, que pressupunha como provadas todas as acusações.

Procedendo assim, a autoridade recorrida acabava por «afirir pelo mesmo diapasão» factos de gravidade substancialmente diversa.

Ora, em primeiro lugar, deve evidenciar-se que o preceito do Código de Processo Civil invocado tem o seu âmbito de aplicação cingido às sentenças, prevendo uma causa da sua nulidade, nada tendo a ver com as nulidades do acto administrativo.

Há, no entanto, em direito administrativo, um comando aplicável aos actos administrativos, no domínio da sua fundamentação — o artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Exige-se, com efeito, a congruência dos fundamentos do acto administrativo, de modo que a decisão e a sua motivação se connexionem em termos lógicos — e é isto, afinal, o que o recorrente alega não se ter verificado.

Mas sem qualquer razão.

É certo que, acolhendo o parecer da Auditoria Jurídica sobre o qual foi exarado o despacho recorrido, não dá como provado uma conduta intencional do arguido de associação à rede clandestina que operava no âmbito de uma acção conhecida por «Aveiro Connection» e que este facto parecia resultar do artigo 1.º da nota de culpa, dado como provado no referido despacho do comandante-geral da Guarda Fiscal.

Surge, porém, como primeira evidência que a autoridade recorrida não tinha que adoptar o mesmo critério valorativo do comandante-geral da Guarda Fiscal; por outras palavras, poderia a autoridade recorria considerar que a conduta do recorrente, apesar de não pro-

vada a matéria do citado artigo da nota de culpa, justificava uma censura tão grave quanto a que motivara o comandante-geral da Guarda Fiscal na imposição da mesma pena.

Nada, pois, haveria aqui de incongruente entre os fundamentos e a decisão.

Acontece, porém, que no despacho recorrido se diz também acolher a informação do comandante-geral da Guarda Fiscal, o que poderia — então, sim — fundamentar a aludida incongruência.

Simplemente, no mesmo despacho explicita-se que o acolhimento daquela informação se baseia nos termos do parecer da Auditoria Jurídica.

Ora, aqui se diz:

«[...] dada a gravidade do comportamento omissivo do recorrente, prolongado por largo período de tempo [...] bem como as circunstâncias agravantes referidas tanto na nota de culpa como no despacho punitivo de 20 de Novembro de 1991 e apesar da atenuante já considerada no referido despacho e daquelas que se indicam no n.º 4.4 deste parecer, julga-se que é de manter a pena aplicada.»

Fica assim claro que a manutenção da pena imposta pelo comandante-geral da Guarda Fiscal nada tem de contraditório com o facto de se não dar como provada a associação intencional do recorrente com a rede de contrabando, pois os factos provados assumem já uma gravidade tal que, associadas as agravantes também provadas, se justifica a manutenção da pena imposta por aquela autoridade.

Improcede, depois, a 6.ª conclusão das alegações.

Por último, alega o recorrente a falta de prova dos factos por que foi punido, salientando especialmente (senão exclusivamente) a circunstância de não se ter dado como provada a matéria dos artigos 1.º e 4.º da nota de culpa em que assentaria toda a restante acusação.

Também aqui não tem razão.

Com efeito, os factos que se consideram provados, integradores de uma conduta já atrás definida, não decorrem do que consta dos citados artigos de acusação, podendo mesmo, numa certa leitura, entender-se como contraditório com os que são imputados nesses artigos.

Convirá até esclarecer que, numa interpretação global da peça acusatória, se não tem como inteiramente seguro que os referidos artigos imputassem ao arguido uma associação consciente e deliberada à rede de contrabando.

Na verdade, se assim fosse, mal se compreenderia a acusação ao recorrente de uma conduta acomodatória, conformada à situação que ele sabia favorável à rede de contrabando, sem dar conhecimento dos factos à hierarquia.

Nesta conformidade, o parecer da Auditoria Jurídica, de se não dar como provada a matéria daqueles artigos, deve mesmo ser entendido, no sentido de evitar quaisquer dúvidas sobre o tipo de acção que, de facto, era censurada ao recorrente.

Relembre-se, a propósito, o que se defende nesse parecer:

«[...] julga-se que são menos felizes duas expressões usadas na nota de culpa [...] [...] ter associado actividade favorável a defraudadores da Fazenda Nacional' [...] 'Antes se deixou aliciar e se tornou consonante com os elementos militares da rede de contrabando'.

Na verdade, pensamos que não houve intenção, neste processo, de acusar o arguido de fazer parte da associação criminosa em causa, nem de ter recebido qualquer suborno para manter a conduta de

que é acusado. Por isso, julgamos preferível que se omitam — nos fundamentos da punição — as duas expressões que acima sublinhámos, as quais podem ser atribuídas conotações jurídico-penais não desejadas.»

Neste contexto, não pode afirmar-se que a eliminação daqueles fundamentos da punição ponham em crise a prova da restante factualidade.

Factualidade, aliás, que o próprio recorrente confessa, nas suas declarações, de que se extractam os seguintes passos mais significativos:

«Se alguma há (*sic*) que lhe seja apontado tal só pode significar não o deixarem ou limitarem as funções de fiscalização da lancha, que estava a maior parte do tempo impedida de sair de locais fixos e impostos pelo comandante de secção (sargento-ajudante Correia) quer pelo comandante de companhia (capitão Vasco Silva) e por outros cabos que às noites iam prestar serviço à lancha e controlavam as deslocações até onde mal não pudesse haver, de forma que não interceptasse a actividade do adversário que lhe pareceu estar a ser controlada pelos seus superiores, se bem que muito o achava estranho. A lancha era assim conduzida para pontos onde nada pudesse observar.»

«Perguntava-se muitas e muitas vezes que espécie de vigilância nos locais de onde nada se podia constatar [...]»

«Eram os pontos já referidos que não permitiam visibilidade de fiscalização que eram os impostos [...]»

«Só dali podia sair, quando operacional, o que bem pouco tempo era, à ordem do comandante de secção ou comandante de companhia, e só de noite e para os tais pontos fixos. Parecia que o interesse era não funcionar ou então estar onde nada prejudicasse, tal como era levado a admitir [...]»

«Seria isto aproveitado para facilitar entradas? — tudo, nesses termos, leva a crer que sim, dado que a maior parte, senão todas as vezes, as embarcações que se acompanhavam e verificavam nada traziam de comprometedor ou tidas por suspeitas. Só que nada se podia dizer para ninguém e julga que infelizmente, pois que à mínima referência ou objecção era exercido um forte constrangimento e ameaças.»

«[...] eram eles que já traziam a indicação dos locais, quanto a si, sempre desfavoráveis, para imobilização da lancha.»

«Ficou com a impressão de que, por parte dos seus superiores (comandante de secção e de companhia) não interessava, estranhamente, serviço que a lancha assinalasse ou descobrisse. Ficava-se interrogativo porque não concebia que tal fosse uma orientação imprimida à actividade operacional por eles. Mas a quem dizer uma coisa dessas? A quem dirigir-se? Duvidar desta forma dos seus superiores! Era por certo incorrer na desgraça de 'ser corrido' e tal era-lhe menos favorável por ter a sua família na Esgueira.»

Em suma, e sem necessidade de mais considerações, é patente o reconhecimento da verdade dos factos provados pelo próprio recorrente.

Improcedem deste modo todas as conclusões das alegações do recorrente.

Pelo exposto, e em conclusão, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 12 000\$ e a procuradoria de 6000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira* — *Pedro de Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

A revogação do acto administrativo traduz-se na cessação dos efeitos que este poderia produzir, tornando supervenientemente inútil o recurso que eventualmente tenha sido interposto do acto revogado, se não tiver sido usada a faculdade consentida pelo n.º 2 do artigo 51.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Recurso n.º 31 227, em que são recorrentes Fernando Manuel Gomes Estêvão Torcato e outros e recorrido o general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) Fernando Manuel Gomes Estêvão Torcato, casado, oficial da Força Aérea, na Direcção de Mecânica e Aeronáutica, interpôs recurso contencioso de anulação da portaria do general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, publicada na *Ordem à Força Aérea* n.º 29, de 18 de Julho de 1988, portaria essa datada de 27 de Maio de 1988, que determinou o seu ingresso no quadro de oficiais TMMA, com o posto de alferes do quadro permanente e com a antiguidade reportada a 1 de Novembro de 1988. Fundamentou o seu recurso, interposto no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, em inconstitucionalidade orgânica e material da Portaria n.º 222/81, com base na qual terá sido proferido o acto recorrido, na parte em que reporta a sua antiguidade a 1 de Novembro de 1988.

b) Em 16 de Maio de 1989 vieram requerer a sua admissão como assistentes ao recorrente:

Alfredo Manuel Ventura Pires (fl. 169), Lourenço Mário Marques de Oliveira (fl. 174), José Aral Rodrigues Temporão (fl. 179), Fernando Manuel Faria de Oliveira Carneiro (fl. 184), Luís Manuel Martins de Oliveira (fl. 189), Abílio Mário Camisinha Martins (fl. 194), Joaquim Manuel Martins do Vale Lima (fl. 199), Luís Alberto Coutinho de Azevedo (fl. 204), José Nuno Castilho Ramos Pereira (fl. 209) e Carlos Manuel Vicente Neves (fl. 214).

c) Em 27 de Outubro de 1989 vieram requerer, igualmente, a sua admissão como assistentes ao requerente:

Carlos Alberto Bento Lopes (fl. 252), João Manuel Guerreiro Lage (fl. 257), António Jorge Martins (fl. 262), Fernando Manuel de Pinho Damásio (fl. 267) e Francisco Manuel Palhinhas dos Santos (fl. 273).

d) Todos os assistentes alegaram interesse legítimo idêntico ao do recorrente, visto que, tal como este, frequentaram e concluíram o curso de oficiais da Força Aérea Portuguesa no ano lectivo de 1986-1988, tendo visto as suas antiguidades reportadas a 1 de Novembro de 1988, quando é certo que foram promovidos ao posto de alferes, graduados em tenentes, a partir de 27 de Maio daquele ano.

Terminaram todos por requerer as suas admissões como assistentes ao recorrente e que fosse dado provimento ao recurso interposto, reconhecendo-se-lhes o direito de ingressar no quadro de oficiais da Força Aérea Portuguesa com a antiguidade reportada a 27 de Maio de 1988, por aplicação do EOFAP.

e) Por despacho de fls. 284 e 285, foram indeferidos, liminarmente, todos os pedidos de intervenção no processo como assistentes, por se ter entendido que os requerentes não possuem um interesse jurídico capaz de legitimar a intervenção.

f) Desse despacho foi interposto o recurso de fl. 290, formulando-se as conclusões de fls. 299 e 301 nas respectivas alegações.

g) Por requerimento de fl. 292, os requerentes da assistência vieram solicitar a dispensa de pagamento de preparos, custas e demais despesas do processo nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro.

Tal requerimento veio a ser indeferido por despacho de fl. 302 v.º, com base no entendimento de que a isenção requerida só poderia vigorar para os casos em que estiverem em causa os direitos dos militares afectados por actos exteriores às Forças Armadas e por causa do serviço — o que não é a situação concretizada pelos requerentes.

h) Desse despacho foi interposto novo recurso, a fl. 304, em cujas alegações se formularam as conclusões de fls. 314 a 316;

i) De fls. 352 a 354 foram juntos os documentos que do processo constam e por eles se alcança que, em 16 de Dezembro de 1992, o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea fez publicar a Portaria n.º 610, abrangendo o recorrente e os requerentes da intervenção como assistentes, através da qual lhes fazia contar a antiguidade no posto de alferes desde 27 de Maio de 1988, assim revogando a portaria recorrida;

j) Perante a junção de tais documentos, tanto o recorrente como os requerentes da intervenção, mandados ouvir, vieram declarar que aceitavam a extinção da instância, com custas e procuradoria pela entidade recorrida, atendendo a que foi esta que deu causa ao recurso.

Tudo visto, passa a decidir-se.

II

Como se acaba de ver, a entidade recorrida revogou o acto recorrido, revogação essa que tem como conteúdo que se traduz na cessação dos efeitos que aquele poderia produzir.

«A ideia de cessação dos efeitos jurídicos do acto administrativo anterior, por obra de acto posterior, pressupõe, como condição necessária e suficiente, que este segundo acto contenha uma estatuição incompatível com a subsistência, no mundo do direito, dos efeitos resultantes do primeiro. A cessação ou extinção dos efeitos do primeiro acto é a forma de suprimir essa incompatibilidade e de restaurar a harmonia na ordem jurídica, dando prevalência ao acto posterior»

(cf. Ribeiro de Andrade, in *Revogação dos Actos Administrativos*, 2.^a ed., p. 35).

No caso que nos ocupa, a prolação do acto de fl. 353 produz efeitos incompatíveis com o acto recorrido, enumerando um novo regime jurídico para as situações que contempla, em substituição do regime criado por aquele, coincidindo o novo regime, por completo, com a pretensão do recorrente e dos requerentes à constituição de assistentes.

Daí que não tenham, qualquer deles, usado da faculdade consentida pelo n.º 2 do artigo 51.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

A revogação do acto contenciosamente recorrido, nos termos e com o alcance estabelecido no acto revogatório, tornou supervenientemente inútil tanto o recurso contencioso como, por decorrência, os dois recursos jurisdicionais interpostos para este Supremo Tribunal Administrativo.

Pelo exposto, acorda-se em julgar extinta a instância, nos termos da alínea c) do artigo 287.º do Código de Processo Civil.

Sem custas por delas estar isenta a entidade recorrida — segunda parte do n.º 1 do artigo 447.º do Código de Processo Civil.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Artur Joaquim Faria Maurício*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Deliberação camarária. Fundamentação (obscuridade da fundamentação). Adjudicação de empreitada.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A obscuridade da fundamentação de uma deliberação camarária só releva se não for possível identificar as razões determinantes do acto ou, pelo menos, o seu núcleo significativo.*
- 2 — *É o que acontece se o tal núcleo significativo de uma deliberação camarária, referente à adjudicação de uma empreitada de construção civil, está nos parâmetros enunciados da «capacidade técnica e financeira, prazos, preço e montante dos adiantamentos pedidos, analisados na sua globalidade», sendo adicional e não determinante ou decisivo o elemento da «experiência já demonstrada em obra relativamente a equipamentos educativos».*

Recurso n.º 31 314, em que são recorrente SECON — Sociedade de Construções, L.^{da}, e recorrida a Câmara Municipal de Loulé. Re-

lator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção (2.^a Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — «SECON — Sociedade de Construções, L.^{da}, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença, do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de 6 de Fevereiro de 1992, que negou ‘provimento ao recurso’, ou seja, o ‘recurso contencioso de anulação da deliberação da Câmara Municipal de Loulé de 3 de Julho de 1990, referente à adjudicação da empreitada de construção civil, arranjos exteriores e instalações eléctricas da Escola Secundária 42/T da Quarteira’, por considerar que ‘não se verifica o invocado vício de forma’».

O M.^{mo} Juiz *a quo* começou por assentar que, quanto «à questão prévia da ilegitimidade activa», ela é improcedente. E, quanto à questão de fundo, «apenas há que apreciar o invocado vício de forma por falta de fundamentação, em infracção ao disposto no artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho», para concluir então que «a Administração formulou juízos técnicos sobre os diversos elementos relevantes, cuja fundamentação é clara e suficiente para o interessado perceber as razões da decisão».

2 — Nas suas alegações, concluiu assim a recorrente:

1.^a A deliberação recorrida limitou-se a concordar com o relatório dos serviços técnicos, pelo que se apropriou da respectiva fundamentação;

2.^a Na fundamentação do acto recorrido, para além dos fundamentos expressamente previstos no programa do concurso, invocou-se a «experiência já demonstrada em obra relativamente a equipamentos educativos»;

3.^a Sendo certo que as autoridades administrativas, em actos desta natureza (deliberação de adjudicação em sede de concurso público), não podem invocar outros fundamentos para além daqueles expressamente enunciados;

4.^a É assim impossível à recorrente perceber o «iter» cognoscitivo e valorativo da deliberação camarária, porquanto fica sem saber se a experiência já demonstrada em obra equivalente foi ou não motivo para a escolha da recorrida particular e preterição da recorrente;

5.^a É, assim, obscura a fundamentação da deliberação recorrida, o que para os efeitos legais equivale à falta de fundamentação;

6.^a O acórdão recorrido ao considerar improcedente o vício de falta de fundamentação fez uma incorrecta interpretação de direito face aos factos dados como provados na sentença;

Pelo que

7.^a Deve ser reconhecido o vício de forma consistente na falta de fundamentação, sendo revogada a sentença recorrida com as legais consequências.

E, complementarmente, veio a recorrente acrescentar que «foi violado o artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho», devendo revogar-se «a sentença recorrida com as legais consequências».

3 — Também apresentou alegações a Câmara Municipal de Loulé, ora recorrida, concluindo que:

«1 — O programa de concurso não indicava expressamente como critério de selecção o critério de estas terem ou não experiência anterior em obras relativas a equipamento educativos.

2 — Apesar de se não exigir expressamente prova da experiência anterior, parece ser certo não poderem as empresas concorrentes deixarem de apresentar tais elementos, porquanto se exigia a apresentação de documentos de vária ordem que permitissem apreciar a sua aptidão para a boa execução da obra.

3 — O que certamente levou a que 11 das 14 propostas consideradas fornecessem elementos que permitiam saber se já anteriormente haviam construído escolas C+S.

4 — Tendo a grande maioria das propostas consideradas fornecido elementos que permitiram saber da experiência anterior, considerou-se uma coluna, no quadro A anexo ao relatório-informação elaborado pelos serviços técnicos, referenciado como «escolas C+S construídas».

5 — Poderia e até talvez se devesse ter em conta e experiência anterior quando da análise das propostas relativamente ao critério «capacidade técnica».

6 — Em parte alguma do relatório-informação é referida a experiência anterior como critério de selecção, ou sequer como integrante do critério capacidade técnica, ou de qualquer outro.

7 — O relatório-informação explica sem margem para quaisquer dúvidas e com bastante clareza cada uma das referências do quadro A.

8 — A única referência à experiência anterior aparece no capítulo conclusório do relatório.

9 — Sendo bem claro que a decisão dos Serviços Técnicos se baseou na capacidade técnica e financeira, prazo, preço e montante dos adiantamentos, sendo a experiência um mero constatar de um facto, que quando muito servirá para reforçar o bem fundado da decisão tomada.

10 — A fundamentação é bem clara e suficiente para qualquer interessado saber as razões da decisão e para saber que a experiência anterior não foi tida em conta na análise e apreciação das propostas consideradas.

11 — A deliberação recorrida não sofre de qualquer vício de forma, sendo plenamente válida e eficaz, uma vez que perfeita e claramente fundamentada, tendo sido proferida no estrito respeito pelos critérios de adjudicação referidos no anúncio do concurso.

12 — Deve ser negado provimento ao recurso e, em consequência, ser declarada plenamente válida e eficaz a deliberação recorrida, assim se fazendo justiça.»

4 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que deverá «denegar-se provimento ao recurso».

«Nas alegações do recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, a recorrente faz derivar o vício de falta de fundamentação da invocação no relatório dos Serviços Técnicos, que servem de base à deliberação recorrida, de um factor («experiência já demonstrada em obra relativamente a agrupamentos educativos») que — segundo diz — não deveria intervir como critério da adjudicação.

No entanto, esta circunstância, já invocada nas alegações finais no recurso contencioso, não origina qualquer obscuridade da fundamentação, podendo, quando muito, caracterizar um vício de violação de lei por preterição do critério legal da adjudicação.

Poderá dizer-se que a referida matéria de facto deveria ser considerada pelo Tribunal, ainda que na perspectiva de um vício diverso daquele que foi invocado, face ao princípio constante do artigo 664.º do Código de Processo Civil, mas ainda assim há que notar que esse tipo de ilegalidade apenas foi alegado nas alegações finais, sem que se demonstre que a recorrente não tivesse conhecimento da correspondente factualidade em momento anterior, o que leva a concluir que o Tribunal não tinha de apreciar esse novo vício» — é o texto integral do parecer do Ministério Público.

5 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.^{mo} Juiz *a quo* considerou que a «matéria de facto relevante é a seguinte»:

a) Por anúncio publicado no *Diário da República*, 3.^a série, n.º 70, de 24 de Março de 1990, a Câmara Municipal de Loulé abriu um concurso público para a execução de obras de construção civil, arranjos exteriores e instalações eléctricas da Escola Secundária de Quarteira — v. fls. 23 a 24;

b) No n.º 12 desse anúncio dizia-se:

«Critério de adjudicação — a adjudicação será feita à proposta mais vantajosa, atendendo-se aos seguintes critérios, por ordem decrescente da sua importância: capacidade técnica e financeira, prazos, preço e montante dos adiantamentos pretendidos.»;

c) No n.º 10, alínea c), do mesmo anúncio dizia-se:

«Os concorrentes deverão apresentar documentos de âmbito profissional, económico, financeiro e técnico que permitam apreciar a sua aptidão para a boa execução da obra, nomeadamente:

Apresentação, relativamente aos três anos mais recentes, do balanço e das contas de exploração e de ganhos e perdas;

Referências bancárias e comerciais;

Declaração respeitante ao volume de empreitadas nos últimos três anos;

Declaração relativa aos efectivos médios anuais da empresa nos últimos três anos e aos técnicos ou serviços técnicos a que recorre, integrados ou não na empresa, bem como indicação dos técnicos directores;

Declaração que descreva o equipamento de que a empresa dispõe, com indicação das suas características, quantidades e ano de aquisição.»;

d) A ora recorrente foi, entre outras, uma das candidatas ao concurso em causa;

e) Em 9 de Maio de 1990 foram abertas as propostas conforme acta certificada de fls. 8 a 10, que aqui se dá por inteiramente reproduzida;

f) Sobre as propostas apresentadas, os Serviços Técnicos da Câmara elaboraram o relatório de fls. 25 e segs., que aqui se dá por inteiramente reproduzido, formulando a seguinte

«Conclusão:

Conforme decorre de toda a explanação feita, trata-se de uma empreitada com dificuldade, especialmente no prazo, que exigirá grande capacidade de resposta por parte do executante da mesma.

Essa grande capacidade de resposta terá subjacente uma grande capacidade técnica e financeira, para além das restantes condições sempre necessárias ao bom encaminhamento de uma obra.

Assim sendo, consideramos que a proposta mais vantajosa, atendendo à capacidade técnica e financeira, prazos, preço e montante

dos adiantamentos pedidos, analisados na sua globalidade, e cumulativamente na experiência já demonstrada em obra relativamente a equipamentos educativos, é a de Carlos Eduardo Rodrigues, S. A., a quem propomos a adjudicação.»;

g) Na reunião de 3 de Julho de 1990, a Câmara recorrida deliberou adjudicar a empreitada à empresa Carlos Eduardo Rodrigues, S. A., de acordo com a informação dos Serviços Técnicos — v. instrutor apenso, sendo este o acto recorrido.

6 — Tal-qualmente ressalta da sentença recorrida, e bem fez o M.^{mo} Juiz *a quo*, a *única questão* a apreciar, em sede do mérito da causa, respeita ao vício de forma invocado pela recorrente, «por falta de fundamentação, em infracção ao disposto no artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Julho» [é 17 de Junho e não 17 de Julho, como por lapso se diz na sentença]. E nem podia ser de outro modo, face à posição claramente assumida pela recorrente nas conclusões das alegações apresentadas perante o juízo *a quo* — e que se transcrevem no relatório da sentença —, nas quais se refere exclusivamente a «fundamentação obscura e insuficiente» e se pede unicamente a anulação do «acto recorrido, com as legais consequências, por falta de fundamentação».

E é essa mesma disposição, senão mesmo ainda mais restringida, que a recorrente repete perante este Supremo Tribunal Administrativo, pois nas conclusões das suas alegações volta a reeditar que é «obscura a fundamentação da deliberação recorrida» — e não também insuficiente — e de novo peticiona que se reconheça «o vício de forma consistente na falta de fundamentação», indicando como norma jurídica violada «o artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho».

É, pois, nestes apertados limites que tem de censurar-se a sentença recorrida, para se saber se é um juízo correcto a afirmação conclusiva do M.^{mo} Juiz *a quo* de que «a Administração formulou juízos técnicos sobre os diversos elementos relevantes, cuja fundamentação é clara e suficiente para o interessado perceber as razões da decisão».

7 — A tese da obscuridade da fundamentação da deliberação contenciosamente impugnada, referente à adjudicação de uma empreitada de construção civil, também está delimitada a um só aspecto dessa fundamentação, o da invocação da «experiência já demonstrada em obra relativamente a equipamentos educativos», o que tornaria «impossível à recorrente perceber o «iter» cognoscitivo e valorativo da deliberação camarária, porquanto fica sem saber se a experiência já demonstrada em obra equivalente foi ou não motivo para a escolha da recorrida particular e preterição da recorrente» (conclusão 4.ª das alegações).

Por seu turno, o M.^{mo} Juiz *a quo* ponderou que se está «perante a chamada fundamentação *per relationem*, a que alude o n.º 2 do citado artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, visto que «a deliberação recorrida se limitou a concordar com o relatório dos Serviços Técnicos que, por isso, a passou a integrar» e esse relatório «é suficiente e claro quanto aos motivos que conduziram à adjudicação da empreitada à recorrida particular».

Quid juris?

Não oferece dúvidas que a deliberação camarária contenciosamente impugnada se apropriou, pelas seus próprios termos, da «informação dos Serviços Técnicos» e, conseqüentemente, os defeitos desta informação, no plano que importa dos fundamentos invocados, a exis-

tirem, projectar-se-ão na dita deliberação, pois é evidente tratar-se de um caso típico de fundamentação por remissão.

E também se mostra claro que, face à matéria de facto fixada na sentença recorrida, não se pode chegar a conclusão diferente a que chegou o M.^{mo} Juiz *a quo*, segundo a qual «a comissão técnica considerou que a proposta mais vantajosa era a da recorrida particular» (a adjudicatária «Carlos Eduardo Rodrigues, S. A.», com os sinais identificadores dos autos), percebendo-se «perfeitamente que tal decisão se baseou na apreciação conjunta dos critérios da ‘capacidade técnica e financeira’, ‘preços’ e ‘prazos’, segundo a análise feita pela comissão».

Ponto é que o elemento chave da argumentação da recorrente — a tal «experiência já demonstrada em obra relativamente a equipamentos educativos» —, e que não mereceu atendimento na sentença recorrida, tenha contribuído decisivamente para a formação da vontade do órgão administrativo, na vertente do exercício de poderes discricionários quanto à escolha da «proposta mais vantajosa». Pois que parece inquestionável o carácter vago e genérico desse elemento, desacompanhado de qualquer identificação fáctica da «obra relativamente a equipamentos educativos».

Que a citada «informação dos Serviços Técnicos» alude a esse elemento chave, para justificar a proposta de adjudicação à recorrida particular, é um dado evidente com a leitura da informação.

Mas por isso mesmo, e não obstante o contributo para a tomada de decisão, na sequência daquela proposta, já não é assim tão patente. Desde logo, porque se emprega a expressão adverbial «cumulativamente», depois de se mandar atender «à capacidade técnica e financeira, prazos, preço e montante dos adiantamentos pedidos, analisados na sua globalidade», o que inculca a ideia de que foram estes os parâmetros decisivos para se chegar à escolha da concorrente melhor colocada para beneficiar da adjudicação.

Ainda que o cumprimento do dever de fundamentação expressa dos actos administrativos implique que o conteúdo da declaração fundamentadora não possa ser o de um qualquer enunciado, e «há-de consistir num discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa», a verdade é que «só a obscuridade relativa aos traços decisivos da fundamentação deve relevar, quando não seja possível identificar as razões determinantes do acto, ou, pelo menos, o seu núcleo significativo» (para utilizar a linguagem de Vieira de Andrade, *O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativo*, 1991, p. 236, que acrescenta ainda: «Uma fundamentação clara, ainda que não seja indiscutível, nem sequer convincente, satisfaz o dever legal e não provoca qualquer vício de forma do acto assim fundamentado»).

Ora, *in casu*, o tal «núcleo significativo» está nos parâmetros enunciados da capacidade técnica e financeira, prazos, preço e montante dos adiantamentos pedidos, analisados na sua globalidade, sendo adicional e não determinante ou decisivo o elemento da «experiência já demonstrada em obra relativamente a equipamentos educativos».

Se isto é assim, e também porque o conteúdo da fundamentação há-se ser variável, dependendo sobretudo da situação concreta «no contexto e no modo como se apresentaram os interesses públicos e privados, relevantes para a decisão» (autor citado, p. 241), não se detecta a fundamentação obscura de que se serve a recorrente, desde logo porque não releva para a decisão administrativa o tal elemento que utiliza — e é só ele — a recorrente. E nem há que

utilizar a regra do artigo 664.º do Código de Processo Civil, como sugere o Ministério Público, no seu parecer, qualificando diversamente a matéria alegada pela recorrente, porque ela se cinge restritivamente à fundamentação fáctica do acto administrativo e ainda enquadra parcimoniosamente essa fundamentação num só ponto.

Com o que improcedem as conclusões das alegações da recorrente.

8 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em negar provimento ao recurso jurisdiccional, confirmando a sentença recorrida.

Custas a cargo da recorrente, fixadas, respectivamente, em 30 000\$ e 15 000\$, para a taxa de justiça e para a procuradoria.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Recurso n.º 31 328, em que são recorrente António Rodolfo Santos Ferreira e recorrido o director-geral em exercício do Instituto Geográfico e Cadastral. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

António Rodolfo Santos Ferreira, residente em Lisboa, interpôs para este Supremo Tribunal Administrativo dois recursos de decisões do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa: da sentença de fls. 17-20, que, em recurso contencioso, absolveu da instância a autoridade recorrida, e do despacho de fls. 25, que indeferiu liminarmente o pedido de apoio judiciário.

No *recurso da sentença*, o ora recorrente formulou as seguintes conclusões:

1 — O Sr. Dr. Juiz:

a) Faz uma interpretação restritiva do n.º 3 do artigo 254.º do Código de Processo Civil, sem atender ao disposto no n.º 1 do artigo 146.º do mesmo Código;

b) Não se pronunciou sobre o impedimento ou «caso fortuito» invocado, fundamentando a sua justeza, o que era fundamental para a decisão do requerido.

2 — Assim, a dita sentença recorrida violou:

a) O n.º 3 do artigo 254.º do Código de Processo Civil, por errada interpretação do mesmo;

b) O n.º 2 do artigo 660.º, conjugado com a primeira parte da alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, por omissão de pronúncia.

3 — O facto impeditivo era imprevisível, pois o recorrente usou da diligência normal ao verificar todos os dias a correspondência existente na caixa do correio.

4 — O facto impeditivo foi totalmente estranho à vontade da parte, pois não resultou de conduta negligente do recorrente.

5 — A sentença recorrida, ao não considerar verificados os requisitos do «justo impedimento» previstos no artigo 146.º do Código de Processo Civil e ao não conceder novo prazo para executar o despacho de 7 de Outubro de 1991, violou o disposto no artigo 146.º do Código de Processo Civil.

Não houve contra-alegações e o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso interposto a fl. 21.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Factos que se dão como provados:

1) O recorrente interpôs recurso contencioso no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa do despacho de 27 de Maio de 1991 do director-geral do Instituto Geográfico e Cadastral, subscrevendo a respectiva petição como «advogado em causa própria»;

2) Por despacho de fl. 11 v.º, foi ordenada a notificação do recorrente para, no prazo de sete dias, fazer prova da qualidade de advogado ou, não o sendo, o constituir, sob pena de absolvição da instância;

3) Para tal notificação foi expedida carta registada dirigida ao recorrente em 10 de Outubro de 1991;

4) Tal carta foi devolvida ao tribunal, como se vê de fl. 13;

5) Como também se vê de fl. 13 v.º, não sendo encontrado em casa quem recebesse a carta, foi deixado aviso para ser levantada na estação dos CTT, de 14 a 21 de Outubro de 1991 (fl. 15);

6) Só em 23 de Outubro de 1991, à noite, o recorrente retirou da caixa do correio aquele aviso, que se encontrava misturado com impressos publicitários;

7) Em 28 de Outubro de 1991 (fl. 14) o recorrente, em requerimento, expôs ao tribunal o referido no n.º 6) e requereu prorrogação do prazo para satisfazer o referido no n.º 2).

Expostos os factos, há que ajuizar do direito.

Insurge-se o recorrente, em primeiro lugar, contra o facto de o M.º Juiz *a quo* se não ter pronunciado sobre o impedimento ou «caso fortuito» invocado por ele.

Mas, antes de mais, importa referir que, no requerimento de fl. 14, o ora recorrente se limitou a indicar as circunstâncias em que retirou o aviso da caixa do correio, sem formalizar o incidente de «justo impedimento», o que implicava desde logo o oferecimento da respectiva prova e a audição da parte contrária.

E também não se vê que, mesmo que se dê como provado o facto de o aviso ter ficado misturado entre impressos publicitários, tal circunstância constitua, só por si, «justo impedimento», como evento normalmente imprevisível.

Porque, ao contrário, tal mistura de papéis nas caixas de correio é facto normal e previsível, de verificação quase diária.

A normal prudência aconselhava a que, quem sabia que podia receber na sua caixa do correio correspondência de responsabilidade, não deixasse nela acumular papéis publicitários, mas antes fizesse diariamente a selecção da correspondência eventualmente misturada com tais papéis.

Assim, perante o requerimento de fl. 14, nada se vê que pudesse obstar à previsão do n.º 3 do artigo 254.º do Código de Processo Civil, pelo que, ao decidir como decidiu, a sentença recorrida fez correcta aplicação de tal preceito, nenhuma censura merecendo por isso.

E também não se vê que tenha havido a pretendida omissão de pronúncia, quer porque não foi formalizado o incidente do chamado «justo impedimento», quer porque é o próprio recorrente quem confessa ter o aviso sido depositado na sua caixa do correio, sendo irrelevante que lá se encontrassem outros papéis.

Improcede, pois, também, a invocada violação dos artigos 660.º, n.º 2, e 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil.

Pelo exposto improcedem todas as conclusões do primeiro recurso. Quanto ao recurso relativo à decisão que indeferiu o pedido de *apoio judiciário*, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

A decisão recorrida violou as seguintes disposições legais:

1.ª O artigo 29.º da Lei de Apoio Judiciário e o artigo 264.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, por o Sr. Juiz não ter ordenado diligências no sentido de serem quantificadas as despesas, sem o que não podiam ser confrontadas com o vencimento do recorrente, para ser apreciado o seu grau de suficiência ou insuficiência para custear os encargos do processo no todo ou em parte;

2.ª O artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil, por a decisão estar em oposição com os fundamentos invocados. Com efeito:

a) Não estando as despesas totalmente quantificadas,

b) Tendo o critério das pessoas a cargo um peso muito relativo nas despesas, *nunca se poderia concluir pela evidência da mais que suficiência* do vencimento para custear as custas do processo;

3.ª O artigo 26.º, n.º 2, da Lei de Apoio Judiciário, por a decisão recorrida não ter apreciado a repercussão da condenação no património do recorrente, nem em si nem no que se refere à reposição de 29 300\$, causa última da interposição do recurso contencioso do indeferimento administrativo;

5.ª O artigo 20.º, n.º 1, e o artigo 268.º, n.º 4, da Constituição, por a condenação em custas, em conjunto no total de 23 000\$, a que acrescem 2000\$ de preparos já efectuados, vir a frustrar e inutilizar na prática o exercício do direito constitucional de recorrer das decisões ilegais e atentatórias dos direitos e interesses legalmente protegidos, já que a vantagem patrimonial a obter com o procedimento do recurso para o Tribunal Administrativo de Círculo era apenas a devolução de 29 300\$;

6.ª O artigo 14.º da Tabela de Custas no Supremo Tribunal Administrativo, por falta de fundamentação da fixação dos montantes do imposto de justiça e da procuradoria, manifestamente excessivos, face aos limites legais permitidos e ao valor patrimonial que se pretende recuperar com a impugnação contenciosa da decisão administrativa.

Não houve contra-alegações e neste Supremo Tribunal Administrativo e o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Consideram-se provados e são relevantes para a decisão os seguintes factos:

- 1) O recorrente é funcionário público, com a categoria de assessor;
- 2) E auferir o vencimento mensal líquido de 176 000\$, sendo essa a sua única fonte de rendimento;
- 3) Com o seu vencimento, o recorrente tem de custear as despesas de renda de casa, água, gás e electricidade, telefone, limpeza, alimentação, transportes e saúde.

Expostos os factos, há que aplicar o direito.

Como se vê do despacho recorrido, o M.º Juiz *a quo* concluiu que, «a considerar os rendimentos referidos e tendo em consideração as despesas alegadas, é manifesto que o recorrente dispõe de meios económicos mais que suficientes para custear totalmente e sem um mínimo de dificuldades os encargos normais decorrentes destes autos».

E a primeira questão que se põe é, antes de mais, saber se era desde logo evidente a improcedência do pedido, de modo a justificar o indeferimento liminar, segundo a previsão do n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro.

É certo que o recorrente não especifica os montantes das despesas de casa, alimentação e transportes. E naturalmente que o M.º Juiz podia ordenar as diligências pertinentes, ao abrigo do artigo 29.º da quele diploma legal.

Mas se o recorrente as não discriminou, é lícito supor que as considerou como despesas normais, facilmente avaliáveis segundo a experiência comum de qualquer cidadão.

E, assim, o problema que logo se põe é o de avaliar se um cidadão que dispunha de um rendimento mensal de cerca de quatro vezes o salário mínimo nacional e não se vendo que tenha despesas anormais, carecia do requerido apoio judiciário, sabendo-se, por um lado, que a lei fixa a presunção de insuficiência económica em relação a quem tiver rendimentos de trabalho iguais ou inferiores a uma vez e meia o salário mínimo nacional (artigo 20.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 387-B/87) e, por outro lado, que o requerente, tendo obrigação de oferecer logo todas as provas (artigo 27.º, n.º 2, do citado diploma legal), se limitou a juntar cópia da declaração do IRS, que o M.º Juiz *a quo* teve em atenção na decisão recorrida.

Perante este circunstancialismo, não vemos que mereça censura o entendimento de ser desde logo evidente que a pretensão do recorrente não podia proceder.

E também não vemos que mereça censura a decisão recorrida no tocante à fixação da taxa de justiça em 8000\$, que sendo reduzida em relação ao máximo de 20 000\$, previsto no § 5.º do artigo 6.º da Tabela de Custas, foi naturalmente fixada tendo em conta a previsão do artigo 14.º da mesma Tabela.

Improcedem deste modo todas as conclusões deste segundo recurso.

Pelo exposto, acorda-se em negar provimento a ambos os recursos.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 25 000\$ e 15 000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Direito dos militares a receber do Estado patrocínio judiciário e assistência. Estatuto do Oficial da Força Aérea. Incons-

titucionalidade. Ilegalidade. Hierarquia das normas. Poder regulamentar.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Os militares estão dispensados do pagamento de preparos e custas e das demais despesas dos processos, nos termos dos artigos 6.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e 23.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, quando e só estiver em causa a defesa dos seus direitos e do seu bom nome e reputação, e uns e outros sejam afectados por causa de serviço que prestem às Forças Armadas ou no âmbito destas.*
- 2 — *Embora o poder regulamentar do Governo se possa exercer tanto por decreto como por portaria, a escolha de um desses meios não é livre, se a lei impuser, para dado caso, uma dessas formas.*
- 3 — *É ilegal (e não inconstitucional) um diploma regulamentar que estabelece que a sua alteração pode ser feita por portaria, se o diploma legislativo em que se baseou determina que essa matéria tem que ser regulada por decreto.*

Recurso n.º 31 651, em que são recorrente Francisco José Alves Mendonça e recorrido o general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

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

Francisco José Alves Mendonça, oficial da Força Aérea, residente na Rua do Malpique, 1, Vale de Santarém, recorre para este Supremo Tribunal Administrativo:

Da sentença de fls. 89 a 97, proferida no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que negou provimento ao recurso contencioso por si interposto perante aquele Tribunal, visando a anulação da portaria do general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 20 de Maio de 1989, que determinou o seu ingresso no quadro de oficiais PA, com o posto de alferes do quadro permanente e com a antiguidade reportada a 1 de Novembro de 1989.

Do despacho de fls. 131 v.º e 132, proferido pelo M.^{mo} Juiz daquele mesmo Tribunal, que lhe indeferiu o pedido que formulara, a fl. 130, da dispensa do pagamento de preparos e custas e demais despesas do presente processo, nos termos do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro.

Apresentou as suas alegações, tendo *concluído* as respeitantes ao recurso indicado em primeiro lugar, juntas a fls. 100 e segs., do seguinte modo:

- «a) O M.^{mo} Juiz *a quo* não respeitou as disposições legais aplicáveis;
- b) O acto impugnado viola o artigo 1.º do Estatuto dos Oficiais das Forças Armadas (EOFA) e o princípio da hierarquia das leis;

c) O Estatuto do Oficial da Força Aérea Portuguesa (EOFAP) (Decreto n.º 377/71) não podia, validamente, autorizar a sua alteração por simples portaria (v. artigo 211.º);

d) A Portaria n.º 222/81 é duplamente ilegal;

Por um lado, viola a disposição imperativa do EOFA (artigo 1.º); Por outro, viola o princípio da hierarquia das leis;

e) O acto impugnado sofre ainda de inconstitucionalidade material, por violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição;

f) Atendendo ao disposto na Constituição de 1976 (artigos 113.º e 148.º), a Portaria n.º 222/81 é organicamente inconstitucional, dado que foi aprovada pelo Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, sendo este vício de conhecimento oficioso;

g) Em suma, o acto recorrido está viciado, pelo que é anulável. Termos em que [...] deve ser dado provimento ao recurso [...].»

Nas alegações juntas a fls. 135 e segs., relativas ao recurso do despacho de fls. 131 v.º e 132, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«a) Até à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 107.º do EOFA e 196.º do EOFAP, a competência para conhecer dos recursos interpostos pelos militares cabia ao Supremo Tribunal Militar;

b) No Supremo Tribunal Militar vigorava o princípio da gratuidade consagrado no artigo 327.º do Código de Justiça Militar;

c) Em consequência do referido na anterior alínea a), os militares, pelo facto de os recursos por si interpostos passarem a ser julgados pelos tribunais administrativos, passaram a estar sujeitos ao regime geral em vigor em matéria de preparos, custas e outras despesas judiciais;

d) Com o intuito de repor a situação existente anteriormente à declaração de inconstitucionalidade referida na anterior alínea a), surgem os artigos 6.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e 23.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro;

e) A atribuição do direito consagrado nestes preceitos legais deriva do conhecimento de especiais direitos aos militares, como ‘compensação’ pelos especiais deveres e restrições a que estão sujeitos (nomeadamente quanto ao exercício de direitos e liberdades fundamentais que são reconhecidos a todos os restantes cidadãos);

f) O legislador, ao atribuir aos militares os direitos consagrados nos preceitos mencionados na anterior alínea d), não pretendeu protegê-los [...] somente contra as ‘agressões’ [...] que lhes venham do exterior às próprias Forças Armadas, mas pretendeu protegê-los, também, quando a violação dos seus direitos e interesses legítimos surja no âmbito das próprias Forças Armadas, como claramente resulta da redacção da parte final das citadas disposições legais — ver anterior n.º 20 das presentes alegações;

g) Os recorrentes intervieram no recurso contencioso em defesa dos legítimos direitos e interesses e sendo o acto recorrido da autoria do general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea (por delegação) que o praticou no uso das suas competências, é evidente que o mesmo emergiu no âmbito das Forças Armadas;

h) Verificando-se todas as condições legalmente exigidas, deve ser concedido ao recorrente a dispensa do pagamento de preparos, custas e demais despesas do processo;

i) A decisão recorrida violou os artigos 6.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e 23.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro.» Não foram apresentadas contra-alegações.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu, a fl. 163, parecer no sentido de que deve ser negado provimento ao recurso do despacho de fls. 131 v.º e 132 e concedido provimento ao recurso da sentença final de fls. 89 e 93.

Colhidos os vistos dos Ex.ºs Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

I — *Recurso do despacho de fls. 131 v.º e 132:*

Dispõem os artigos 6.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e 23.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, ambos com idêntica redacção, o seguinte:

«Os militares têm direito a receber do Estado patrocínio judiciário e assistência, que se traduz na dispensa do pagamento de preparos e custas e das demais despesas do processo, para defesa dos seus direitos e do seu bom nome e reputação, sempre que sejam afectados por causa do serviço que prestem às Forças Armadas ou no âmbito destas.»

Constitui jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo, de que são expressão, v. g., os acórdãos de 27 de Setembro de 1990 (recurso n.º 28 109) e de 30 de Janeiro de 1992 (recurso n.º 29 712), que a exegese correcta das citadas disposições legais é a que vai no sentido de que a dispensa do pagamento de preparos, custas e demais despesas, ali prevista, se refere, tão-somente, a processos surgidos em consequência de comportamento tido por *terceiros* contra certo ou certos militares por causa do serviço que estes prestam às Forças Armadas ou no âmbito destas, o que não é, seguramente, o caso dos autos.

Ora, não se descortinam razões para abandonar tal jurisprudência.

A interpretação defendida pelo recorrente, a ser aceite, concederia aos militares, pelo simples facto de o serem, um privilégio de que nenhum outro cidadão gozaria, o que, manifestamente, iria contra o *princípio da igualdade*, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República.

Improcedem, assim, as conclusões da alegação do recorrente.

II — *Recurso da sentença de fls. 89 a 97:*

Vem provado que:

a) O recorrente frequentou o Curso de Formação de Oficiais nos anos lectivos de 1987-1988 e 1988-1989, que concluiu com aproveitamento, em 19 de Maio de 1989, data em que foi promovido a alferes do quadro permanente;

b) Por portaria do Sr. General Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 20 de Maio de 1989, publicada na *Ordem da Força Aérea* n.º 27, em 3 de Julho de 1989, foi determinado que a antiguidade do recorrente fosse contada a partir de 1 de Novembro de 1989.

Seguindo a ordem por que são postas nas conclusões da alegação do recorrente, acima transcritas, a primeira questão a resolver traduz-se em saber se o acto contenciosamente impugnado, a portaria referida na alínea b) da matéria de facto, contrariamente ao decidido na sentença recorrida, enforma do vício de violação de lei, por se basear em preceito da alínea a) do n.º 6 do artigo 41.º do Decreto n.º 377/71, de 10 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Portaria n.º 222/81, de 27 de Fevereiro, ferido de ilegalidade.

Disponha o artigo 1.º do EOFA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 46 672, de 29 de Novembro de 1965:

«O presente Estatuto destina-se a estabelecer as normas fundamentais que regem a carreira dos oficiais das Forças Armadas, na parte comum aos três ramos — Exército, Armada e Força Aérea.

As disposições peculiares a cada ramo das Forças Armadas serão objecto dos Estatutos do Oficial do Exército, do Oficial da Armada e do Oficial da Força Aérea, os quais serão promulgados por decreto.»

Foi em conformidade com esta norma que veio a ser publicado o Decreto n.º 377/71, de 10 de Setembro, a aprovar e pôr em execução o EOFAP.

Prescrevia-se no artigo 41.º deste Estatuto:

«1 — O ingresso nos quadros de oficiais técnicos, com excepção do quadro de oficiais técnicos de mecanografia e estatística, faz-se no posto de alferes por promoção de sargentos que estejam habilitados com o respectivo curso de formação e satisfaçam os restantes requisitos constantes de legislação especial.

2 — O ingresso nos quadros de oficiais técnicos, com excepção do quadro de oficiais técnicos de mecanografia e estatística, faz-se ainda pela promoção ao posto de alferes, de tenentes e alferes-milicianos da Força Aérea que estejam habilitados com o respectivo curso de formação e satisfaçam os restantes requisitos constantes de legislação especial.

3 — A antiguidade de alferes dos oficiais a que respeitam os n.ºs 1 e 2 é referida à data em que ocorreu a vacatura ou, no caso de esta ser anterior, à data em que concluíram com aproveitamento os cursos de formação.»

Disponha-se no artigo 211.º do mesmo Estatuto:

«1 — As alterações a este Estatuto, se compatíveis com as disposições legais vigentes, serão publicadas em portaria do Secretário de Estado da Aeronáutica.

2 — [...]»

Foi ao abrigo desta norma que veio a ser publicada a Portaria n.º 222/81, de 27 de Fevereiro, a qual, dando uma nova redacção ao acima transcrito artigo 41.º do EOFAP, além do mais, lhe acrescentou um n.º 6, do seguinte teor:

«6 — As antiguidades dos oficiais a que respeitam os números antecedentes serão determinadas de acordo com as seguintes regras:

a) Os alferes abrangidos pelos n.ºs 1 e 2 terão a antiguidade referida ao dia 1 de Novembro do ano em que concluíram o respectivo curso de formação;

b) [...]»

Diga-se, desde já, que, como se salientou no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 27 de Fevereiro de 1992, no recurso n.º 28 853, proferido num caso idêntico, não se impõe formular qualquer juízo sobre a constitucionalidade do artigo 41.º do EOFAP, aprovado pelo Decreto n.º 377/71, de 10 de Setembro, na redacção dada pela Portaria n.º 222/81, de 27 de Fevereiro, acima transcrito, ou, dito de outro modo, qualquer juízo sobre a constitucionalidade da dita portaria, nessa parte, uma vez que aquele Estatuto foi introduzido na ordem jurídica por diploma regulamentar dependente, ou seja, por um «decreto» previsto e exigido pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 46 672, de 29 de Novembro de 1965, que integrou e complementou o EOFA. E preceituando-se no § 3.º do artigo 87.º deste mesmo Estatuto que «nas promoções que correspondam ao ingresso no ofi-

cialato, a regulamentação das datas de antiguidade será feita no estatuto de cada ramo das Forças Armadas», por força do seu artigo 1.º, esses estatutos seriam promulgados por decreto.

Assim, como se referiu no citado acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 27 de Fevereiro de 1992, «não há que fazer um equacionamento directo entre a alteração introduzida pela referida portaria e a Constituição, visto que se verifica a mediação de uma norma legal ordinária que se mostra violada».

Na verdade, embora o poder regulamentar do Governo se possa exercer tanto por decreto como por portaria, não pode ser indistintamente usada qualquer dessas formas, quando a lei indique uma delas; nomeadamente não pode ser utilizada uma forma menos solene, quando a lei indica uma mais solene — e há, de facto, uma maior solenidade no *decreto* do que na *portaria*, o que era especialmente relevante no domínio da Constituição de 1933.

Com efeito, então (como hoje, aliás), o decreto ou decreto regulamentar devia ser promulgado pelo Presidente da República, o que não sucedia com a portaria (v. artigo 81.º, n.º 9, da Constituição de 1933) e os diplomas promulgados pelo Presidente da República tinham a especial protecção de não poderem ser declarados inconstitucionais por motivos orgânicos ou formais, a não ser pela Assembleia Nacional (artigo 123.º, § 2.º, dessa Constituição).

Assim, quando, em 1971, e Decreto n.º 377/71 veio possibilitar, através do seu artigo 211.º, n.º 1, acima transcrito, a sua alteração ou revogação por portaria, ao arrepio da exigência legal da forma de decreto, cometeu-se uma ilegalidade. Portanto, a Portaria n.º 222/81, de 27 de Fevereiro, emanada ao abrigo desse preceito, é *ilegal*, mas a lei em que se fundamenta aquele ilegal preceito do referido decreto nada tem, nesse aspecto, e que se veja, de inconstitucional (cf. citado acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 27 de Fevereiro de 1992, que se vem seguindo de perto).

Não se chega, pois, a colocar a questão em sede de inconstitucionalidade, constatando-se, isso sim, que o n.º 1 do artigo 211.º do EOFAP, aprovado pelo Decreto n.º 377/71, de 10 de Setembro, e a redacção do seu artigo 41.º, introduzida pela Portaria n.º 222/81, de 27 de Fevereiro, são *ilegais*.

Na verdade, impondo, como vimos, o artigo 1.º do EOFAP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 46 672, de 29 de Novembro de 1965, que a regulamentação dos aspectos específicos de cada ramo das Forças Armadas fosse estabelecida por decreto, não podia o EOFAP, aprovado por simples decreto, contrariar aquele preceito, estabelecendo, no seu artigo 211.º, n.º 1, que essa regulamentação, aliás, contrária ao que vinha de trás e ao regime vigente nos outros ramos, podia ser feita por simples portaria, diploma este que, na hierarquia das normas, se situa em plano inferior (cf., a propósito, o acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 28 de Novembro de 1991, no recurso n.º 29 311, também proferido sobre um caso idêntico).

Procede, assim, a ilegalidade invocada pelo recorrente, como fundamento do recurso contencioso, no artigo 9.º da petição inicial e, também, nas conclusões *a)* a *d)* da sua alegação, acima transcritas, o que, conforme determina o n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, torna *inaplicável* a redacção dada pela Portaria n.º 222/81, de 27 de Fevereiro, ao n.º 6 do artigo 41º do EOFAP, aprovado pelo Decreto n.º 377/71, de 10 de Setembro.

Sendo essa a norma que deu suporte jurídico ao acto administrativo contenciosamente recorrido, está este eivado de erro nos respectivos pressupostos de direito, gerador de vício de violação de lei, a determinar a sua anulação.

Esta conclusão prejudica o conhecimento da também suscitada questão da violação, pelo acto impugnado, do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Pelo exposto, decidem:

1 — Negar provimento ao recurso do despacho de fls. 131 v.º e 132, confirmando a decisão recorrida;

2 — Conceder provimento ao recurso da sentença de fls. 89 a 97 e, em consequência:

a) Revogam a sentença recorrida;

b) Anulam o acto contenciosamente impugnado.

Custas pelo recorrente, por haver decaído no recurso interposto da decisão de fls. 131 v.º e 132, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 6000\$ e 3000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Oliviera e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Rolão Preto*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Recurso n.º 31 655, em que são recorrente Schell Portuguesa, S. A., e recorrido a Câmara Municipal de Coimbra. Relator, o Ex.ºmº Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Schell Portuguesa, S. A., com sede em Lisboa, interpôs recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra de fls. 124-127, que decidiu não tomar conhecimento do mérito do recurso, por a recorrente não ter logrado demonstrar que lhe pertencia (em direito de superfície) o terreno em relação ao qual viu indeferido, por deliberação da Câmara Municipal de Coimbra, o pedido de licenciamento de instalação de um posto de venda de combustíveis, deliberação que impugnou contenciosamente.

Nas respectivas alegações deste recurso jurisdicional a recorrente formulou as seguintes conclusões:

a) A recorrente formulou perante a entidade recorrida pedido de licenciamento de obra de construção de posto de abastecimento de combustíveis, nos termos do Decreto-Lei n.º 166/70, tendo instruído o respectivo processo gracioso;

b) O indeferimento desse pedido constitui evidentemente obstáculo à satisfação da pretensão formulada e é causa directa e imediata de prejuízos para a recorrente, que assim fica impossibilitada de incrementar na cidade de Coimbra a sua actividade económica de distribuidora, e com isso privada do benefício do rendimento que a mesma iria proporcionar;

c) Sendo, além do mais, sujeito directo da relação jurídico-administrativa estabelecida com a Câmara Municipal de Coimbra, é ir-

recusável a legitimidade activa da recorrente para impugnar contentiosamente a deliberação que indeferiu o seu pedido, sob pena de ficar afastada da garantia constitucional de recurso contentioso dos actos administrativos [Constituição da República Portuguesa (CRP), artigo 288.º, n.º 4];

d) Muito embora a decisão recorrida seja apenas e formalmente a de não tomar conhecimento do recurso, por falta de legitimidade, é possível interpretá-la no sentido de ter, afinal, julgado improcedente o recurso contentioso, por a recorrente não ter conseguido demonstrar que lhe pertencia em direito de superfície o terreno onde pretendia construir;

e) Em tal caso, a sentença é nula, pois o facto de ser titular desse direito, contra o deliberado pela Câmara, era apenas um dos fundamentos com que o recurso foi interposto, tendo ficado por apreciar os sumariados nas conclusões 6.ª a 8.ª e 11.ª a 14.ª da alegação para o tribunal *a quo*, e assim se cometendo nulidade por omissão de pronúncia [alínea *d)* do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil];

f) Havia caso julgado no processo de que a disputa acerca da titularidade do terreno constituía uma questão prejudicial, que a não ser transportada, no prazo assinado pelo legislador, para o foro competente, havia de ser dirimida no tribunal *a quo*, desde que isso não fosse absolutamente impossível;

g) E não o era efectivamente, pois, além de se tratar afinal de mera questão de direito, perante o TAC de Coimbra podia, se necessário, produzir-se toda a espécie de prova ao alcance do tribunal comum, com a diferença de que a decisão a proferir teria efeitos limitados a este processo;

h) Esse o espírito dos artigos 4.º, n.º 2, do Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e 7.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), preceitos que vieram introduzir uma clara rotura com os anteriores princípios, a benefício de situações como esta, em que a violação de direitos subjectivos públicos ficaria por reprimir na sede própria (o contentioso administrativo) enquanto outro foro não dirimisse em definitivo a questão de direito privado;

i) Se tal questão constituía neste recurso contentioso uma questão prejudicial, por maioria de razão que também o era no procedimento administrativo, como hoje se acha aliás expressamente institucionalizado em lei (artigo 31.º do Código do Procedimento Administrativo);

j) Assim, e no mínimo, deveria a Câmara ter sustado o andamento do processo administrativo de licenciamento, não podendo proferir decisão final sem a pronúncia de outro órgão (que teria naturalmente de ser jurisdiccional);

l) Na verdade, mesmo que se entendesse — embora mal — que o tribunal administrativo não podia (?) resolver a questão da titularidade do terreno, tinha o mesmo de anular com esse fundamento a deliberação recorrida e não validá-la, como implicitamente fez;

m) Invocando o requerente de um pedido de licenciamento municipal de construção o direito de superfície constituído em seu favor pelo proprietário do mesmo terreno, está perfilado um conflito de interesses e direitos privados, emergente de títulos jurídicos de aquisição de direito privado e solucionável por normas de direito privado, e para cuja resolução o município e o requerente se encontram numa posição de absoluta igualdade;

n) Essa situação de igualdade não pode ser unilateral e autoritariamente desfeita pela Câmara, servindo-se da sua posição de supremacia na relação de direito público criada, como o procedimento administrativo, para impor à outra parte, sem recurso aos tribunais, a definição e composição do conflito de direitos privados em favor do município, sobrepondo o seu título de aquisição ao invocado pelo particular (isto independentemente de a prejudicialidade da questão a impedir de proferir resolução final);

o) Ao decidir que pertenciam ao município os terrenos onde a obra da recorrente ia ser implantada, e ao indeferir o pedido de licença com base nesse pressuposto, que elegera como essencial, escusando-se a promover a resolução da controvérsia por via judicial (designadamente através de processo de impugnação da aquisição por usucapião nos termos do artigo 109.º-A do Código do Notariado), a entidade recorrida, além de cometer vício de forma por o processo não estar preparado para decisão — conclusões *j)* e *l)* —, usurpou a competência exclusiva dos tribunais (artigo 205.º, n.º 2, da CRP), praticando um acto administrativo nulo;

p) E agiu com erro de direito acerca dos pressupostos de facto, visto não poder ser verdadeira a afirmação de que o terreno do município é o mesmo do que o do Centro Hospitalar de Coimbra (CHC), ser inexacta que a propriedade deste não pertença efectivamente ao Centro e que a recorrente não seja a legítima superficiária dele;

q) Na realidade, e ao menos para decisão do presente recurso, tem de concluir-se que o título da requerente se sobrepõe ao título invocado pela Câmara, pois aquele funda-se numa usucapião que opera retroactivamente 20 anos para trás da data de escritura de justificação notarial (título solene cuja legalidade não pode pôr-se em causa e que se baseou em três testemunhos concludentes), usucapião essa que constitui a única prova cabal do direito de propriedade, enquanto forma originária e não derivada de aquisição; ao contrário, a Câmara dispõe apenas a seu favor de uma presunção de titularidade decorrente do registo, da cedência, que tem de ceder face a igual presunção que o registo a favor do Centro Hospitalar também confere, porque os efeitos deste se projectam muitos anos antes da outra inscrição e do facto que lhe serviu de base e é de qualquer forma inoponível à usucapião, a qual dispensa a demonstração e reconstituição do trato sucessivo, de que o alegado título não prescinde;

r) De igual modo, o acto recorrido usurpou as atribuições do Governo em matéria de segurança das instalações de postos de abastecimento de combustíveis contra risco de incêndio ou explosão, confiados por lei à Direcção-Geral de Energia, do Ministério da Indústria, e não às câmaras municipais;

s) Além disso, os Decretos n.ºs 29 034 e 36 270, respectivamente de 1 de Outubro de 1938 e 9 de Maio de 1947, regulam o licenciamento dessas instalações por forma minuciosa, concedendo à Administração meros poderes vinculados, sem lhe deixar qualquer margem de prognose discricionária para indeferir com base numa suposta inconveniência resultante de cogitados riscos para edificações vizinhas, já acautelados pela lei através da fixação de volumes máximos de capacidade, do respeito por normas técnicas de construção e pelo estabelecimento de distâncias mínimas de protecção;

t) Sob outro ângulo, o acto impugnado viola também o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, em cujos motivos taxativos de indeferi-

mento não consta a apregoada inconveniência por excessiva proximidade de outras construções;

u) Se, por absurdo, à Câmara fosse lícito pronunciar-se sobre tais aspectos, sempre teria, em todo o caso, de fundamentar a sua discordância face à decisão em sentido contrário da Direcção-Geral de Energia, cumprindo a exigência da alínea d) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

v) Por tudo isto, o acto recorrido violou o artigo 205.º, n.º 2, da CRP, os artigos 1287.º, 1288.º e 1294.º e segs. do Código Civil, o artigo 116.º do Código do Registo Predial, os artigos 100.º a 109.º-A do Código do Notariado, os Decretos n.ºs 29 034, de 1 de Outubro de 1938, e 36 270, de 9 de Maio de 1947, em especial o artigo 12.º, VIII, e tabela anexa I deste último, e ainda a alínea d) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

x) E a sentença recorrida, além dessas, as disposições do artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, do artigo 4.º do ETAF e do artigo 7.º da LPTA.

Não houve contra alegações.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de que, declarando-se nula a sentença, deverá mandar-se baixar o processo ao TAC de Coimbra, para os efeitos que indica.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A sentença recorrida deu como *provados os seguintes factos*:

1) Pretendendo instalar na Avenida de Armando Gonçalves, em Coimbra, um posto de abastecimento de combustíveis, a recorrente pediu à Câmara Municipal de Coimbra que lhe fosse concedida a devida licença;

2) Para tanto negociou com o CHC a constituição, a seu favor, do direito real de superfície sobre um terreno com área de 2300 m²;

3) Em 3 de Novembro de 1989 foi celebrada a respectiva escritura desse direito, o qual foi inscrito na Conservatória do Registo Predial de Coimbra, em 28 de Novembro de 1989, a favor da recorrente;

4) Em 12 de Novembro de 1990, a Câmara deliberou indeferir o projecto, «uma vez que a sua instalação naquele local é inconveniente e por considerar que o terreno em causa é o que foi cedido à Câmara» por escritura de 4 de Agosto de 1989, cujo direito se encontra registado a seu favor;

5) Por escritura de 4 de Agosto de 1989, o município de Coimbra adquiriu «uma parcela de terreno com a área de 5386 m², a confrontar do norte com área de cedência para domínio público e lotes n.ºs 15, 14, 13, 12, 10 e 8 da urbanização dos cedentes, do sul com Centro Hospitalar de Celas, do nascente com o lote B e do poente com a Avenida de Armando Gonçalves», o qual faz parte do prédio descrito na Conservatória do Registo Predial de Coimbra sob o n.º 1790 (de 12 de Maio de 1989, inscrito em nome dos cedentes daquela parcela);

6) Na escritura de 3 de Novembro de 1990, o CHC declarou-se dono de uma parcela de terreno para construção, com a área de 2300 m², situada na Avenida de Armando Gonçalves, com frente para aquela Avenida, a confrontar do norte e poente com Maria Emília Soares A. Pinto Mascarenhas e do sul e nascente com o CHC, prédio descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 1931, registado a favor do CHC pela inscrição G-1.

Expostos os factos, apreciemos o direito.

E a questão que aqui, fundamentalmente, há que analisar é se, tendo-se reconhecido nos autos (fl. 76 v.º) a verificação de uma questão

prejudicial, que levou à suspensão da instância nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do ETAF e depois, decorridos três meses, ao prosseguimento dos autos nos termos do artigo 7.º da LPTA, podia o M.º Juiz *a quo*, a final, decidir não tomar conhecimento do recurso, em violação do preceituado naquele último preceito legal, que dispõe: «[. . .] decidindo-se a questão prejudicial com base nos elementos de prova neste admissíveis e com efeitos a ele restritos».

Entendeu o M.º Juiz *a quo* que «não se deve tomar conhecimento do recurso, dado que o recorrente não logrou demonstrar que o terreno lhe pertence (em direito de superfície), com vista ao exercício do seu direito de pedir o licenciamento e dado que isso constitui a base da legitimidade que se arroga e a Câmara recorrida contesta».

E antes escreva: «Os elementos de prova existentes no processo não permitem esclarecer tal questão, nem vemos que tal fosse possível nestes autos, pois que a mesma pressupõe um processo adequado de clarificação das aquisições efectuadas ou de impugnação de registos, ou de delimitação de terrenos, ou outro eventual meio processual, com vista à determinação de qual a realidade física que realmente pertence aos interessados e na qual se incluía o terreno aqui em causa.

Certo é, porém, que neste momento e nestes autos não é possível esclarecer e decidir esse aspecto prévio do conhecimento do recurso, por nenhuns elementos probatórios existirem nesse sentido.»

Importa, no entanto, ter presente que no artigo 7.º da LPTA se prevê que qualquer questão prejudicial, em relação à qual os interessados não tenham instaurado ou feito prosseguir processo tendente à sua resolução noutro tribunal, pode ser decidida no tribunal administrativo «com base nos elementos de prova nele admissíveis e com efeitos a ele restritos».

Ou seja, não basta atentar nos elementos probatórios já constantes dos autos, devendo sim atender-se aos que sejam admissíveis, que são os previstos na legislação processual civil, aplicável supletivamente por força do disposto no artigo 1.º da LPTA.

Assim, considerando insuficiente a prova documental existente nos autos, não devia o M.º Juiz *a quo* decidir no saneador, como fez, antes devendo organizar a especificação e o questionário, de harmonia com as previsões dos artigos 510.º e 511.º do citado Código de Processo Civil, em vista da prova que ulteriormente podia vir a ser ou não feita, naquele tribunal, decidindo-se depois segundo as regras do ónus da prova.

Decidindo como decidiu, isto é, eximindo-se ao dever de conhecer da questão prejudicial, violou o M.º Juiz *a quo* o preceituado no artigo 7.º da LPTA, incorrendo por isso também na nulidade de omissão de pronúncia prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

Só depois de decidida a referida questão prejudicial se poderia ajuizar se a recorrente tinha ou não legitimidade activa, devendo em caso afirmativo conhecer-se dos vícios imputados ao acto impugnado.

Sustenta a recorrente que, ao não conhecer de tais vícios, cometeu a sentença recorrida nulidade de omissão de pronúncia, mas não vemos que se verifique tal nulidade, que respeitaria ao mérito da causa, uma vez que a sentença recorrida dele não conheceu.

Assim, aqui apenas há que ajuizar se o M.º Juiz podia eximir-se ao dever de conhecer da referida questão prejudicial.

E por tudo o que fica exposto acorda-se em revogar a sentença recorrida, ordenando a baixa dos autos à 1.ª instância para se conhecer

da referida questão prejudicial, decidindo-se depois em conformidade com a solução que for dada a tal questão.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Tribunais administrativos. Advogado. Estagiário. Competência.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos processos da competência dos tribunais administrativos é obrigatória a constituição de advogado — cf. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) —, excepto por parte da Administração Pública, em que o respectivo patrocínio pode ser desempenhado por licenciados em direito, desde que desempenhem funções de apoio jurídico e tenham sido designados para tal efeito — cf. artigos 26.º, n.º 1, e 104.º, n.º 2, ambos da LPTA.*
- 2 — *O advogado estagiário, ainda que na segunda fase do estágio, desde que não desempenhe funções de apoio jurídico na Administração Pública, não pode advogar nos tribunais administrativos — cf. artigo 164.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março, na redacção do Decreto-Lei n.º 325/88, de 23 de Setembro.*

Recurso n.º 31 744, em que são recorrente Paulo José Carreira Pereira e recorrido o presidente do Instituto Politécnico de Leiria. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Paulo José Carreira Pereira interpôs o presente recurso para este Supremo Tribunal Administrativo do despacho do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que lhe concedeu o prazo do 10 dias para juntar aos autos procuração a advogado e ratificar o processado em virtude de o signatário da petição, Dr. Cândido de Oliveira, ser apenas advogado estagiário.

Contra o assim decidido reagiu o recorrente, com apoio judiciário, em cujas conclusões da sua alegação se refere, em síntese, que, sendo advogado estagiário no fim do segundo período do estágio, pode advogar nos tribunais administrativos, uma vez que a lei não o proíbe. Tal proibição, a existir, deveria constar do Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA) — Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março —, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) — Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, e da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

E o certo é que não consta, diz.

Tentando justificar a sua asserção, salienta que:

a) Se fosse intenção do legislador proibir os advogados estagiários de advogar nos tribunais administrativos, o legislador teria acrescentado ao artigo 164.º do EOA, onde se fixa a competência dos advogados estagiários, uma alínea ao n.º 2 a proibir efectivamente tal actividade;

b) O artigo 5.º da LPTA, embora determine a obrigatoriedade da constituição de advogado nos processos da competência dos tribunais administrativos, ressalva, no entanto, o disposto em tal diploma e permite que os licenciados em direito advoguem nas causas especialmente previstas na lei;

c) O artigo 26.º da LPTA ao dispor que «[...] pode produzir alegações e exercer quaisquer outros poderes processuais correspondentes aos dos demais recorridos, incluindo o de impugnar as decisões proferidas no recurso contencioso, desde que os respectivos actos processuais sejam praticados por advogado constituído ou por licenciado em direito com funções de apoio jurídico designado para aquele efeito», não exige que o advogado esteja inscrito na Ordem dos Advogados para exercer qualquer poder processual, sendo suficiente a sua licenciatura em direito, não existindo norma semelhante para os tribunais judiciais, criminais, de família, etc.

Termina dizendo que a decisão recorrida viola, por erro de aplicação e interpretação, os artigos 13.º, 207.º e 208.º da Constituição da República Portuguesa, os artigos 5.º e 26.º da LPTA, o ETAF, o artigo 164.º do EOA e os artigos 32.º, 33.º, 34.º e 668.º do Código de Processo Civil.

O M.^{mo} Juiz do tribunal *a quo* sustentou o agravo e o ilustre procurador-geral-adjunto emitiu duto parecer no sentido de que o recurso não merece provimento, dado que a lei não permite que os advogados estagiários advoguem nos processos de competência dos tribunais administrativos, im procedendo toda a argumentação do recorrente.

Colhidos os vistos, cumpre decidir.

É manifesta a sem-razão do recorrente.

O n.º 2 do artigo 164.º do EOA, na redacção do Decreto-Lei n.º 325/88, de 23 de Setembro, sobre a epígrafe «competência dos estagiários», é bem explícito, e não deixa dúvidas a ninguém, o que o advogado estagiário, durante o segundo período de estágio, pode fazer.

Estatui-se aí que:

«Durante o segundo período do estágio, o estagiário pode exercer quaisquer actos de competência dos solicitadores e, bem assim:

a) Exercer a advocacia em quaisquer processos, por nomeação officiosa;

b) Exercer a advocacia em processos penais da competência do tribunal singular;

c) Exercer a advocacia em processos não penais cujo valor caiba na alçada dos tribunais de 1.^a instância e ainda nos processos da competência dos tribunais de menores;

d) Dar consulta jurídica.»

Ora, nenhuma das referidas normas permite ao advogado estagiário advogar nos tribunais administrativos, pois não podem advogar neles os solicitadores; não foi nomeado officiosamente; não se trata de um processo penal, nem os tribunais administrativos possuem alçada, nem são tribunais de menores.

Consequentemente, não resultando de tal preceito autorização para o advogado estagiário advogar nos tribunais administrativos, mesmo na segunda fase do estágio, não tinha o legislador que introduzir uma alínea em tal número a proibir o exercício da advocacia do mesmo nos referidos tribunais, pois, como é de meridiana clareza, o advogado estagiário apenas tem a competência que por lei lhe é fixada.

A tese do recorrente levaria à incongruência de o legislador ter de proibir expressamente tudo o que não autorizara, o que para além do mais seria uma pura redundância.

Igualmente não procede o argumento que o recorrente extrai do artigo 5.º da LPTA, na parte em que ressalva a constituição obrigatória de advogado nos processos da competência dos tribunais administrativos, em conformidade com o disposto em tal diploma e no segmento em que permite aos licenciados em direito advogarem nas causas especialmente previstas na lei.

No primeiro caso, teve-se em vista o preceituado no artigo 132.º da LPTA, pois tal normativo só impôs, na jurisdição fiscal, a constituição de advogado nos recursos interpostos para este Supremo Tribunal Administrativo depois do início da vigência da referida Lei — 1 de Outubro de 1985 —, nos termos do seu artigo 136.º

No segundo, teve-se essencialmente em consideração o disposto nos artigos 26.º, n.º 1, e 104.º, n.º 2, da LPTA, relativos ao patrocínio da Administração Pública, em que, mas só nestes casos, e desde que designados pela autoridade competente, tal é permitido aos licenciados em direito com funções de apoio jurídico no respectivo departamento da Administração.

Ora, não é esta a situação signatário da petição inicial do recurso.

Não foram, pois, violados os referidos preceitos legais.

Invoca ainda o recorrente a violação dos artigos 13.º, 207.º e 208.º da Constituição, dos artigos 32.º, 33.º, 34.º e 668.º do Código de Processo Civil, e ainda do ETAF (*sic*).

Como, porém, não refere, nem nas alegações nem nas conclusões, em que consistem tais violações, está o Tribunal impossibilitado de tomar conhecimento das mesmas.

Pelos fundamentos expostos, e sem necessidade de mais desenvolvidas considerações, acordam em confirmar a decisão recorrida e em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000\$ e 6000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Oliveira e Castro* — *Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Contencioso eleitoral. Eleição intercalar para freguesia. Competência dos tribunais administrativos. Marcação do dia de eleições.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não compete aos tribunais administrativos de círculo, mas ao Tribunal Constitucional, julgar recursos em matéria de contencioso de apresentação de candidaturas, de contencioso eleitoral e recursos de actos administrativos definitivos e executórios praticados por órgãos da administração eleitoral respeitantes a eleições para as assembleias de freguesia, como órgão do poder local que são.*
- 2 — *O contencioso eleitoral tem que abranger toda e qualquer questão que se envolve dentro do processo eleitoral, tanto quanto não se vê qualquer razão para, dentro dele, separar, pela natureza dos respectivos actos, a competência, em razão da matéria, dos órgãos para as julgar, senão na medida em que a própria lei o faça.*
- 3 — *A marcação da data de uma eleição, qualquer que ela seja, é um acto que se insere na organização do processo eleitoral respectivo, justamente logo o seu primeiro acto.*
- 4 — *No caso de eleição intercalar para uma assembleia de freguesia, a câmara municipal e o seu presidente funcionam como verdadeiros e próprios órgãos da administração eleitoral, porque têm que decidir um acto inserido no processo eleitoral para o poder local.*
- 5 — *O contencioso eleitoral não integra somente os actos respeitantes às votações e respectivo apuramento, mas todos os demais actos, desde a marcação da eleição até à decisão final, transitada em julgado, dos recursos sobre os resultados do apuramento geral, senão mesmo ainda de verificação de poderes dos candidatos eleitos.*
- 6 — *A diferença de competências, para o contencioso eleitoral, entre os tribunais administrativos de círculo e o Tribunal Constitucional não está, pois, no resíduo textual que o n.º 1 do artigo 102.º da Lei n.º 28/82 deixaria para o contencioso administrativo, mas sim na natureza do respectivo poder para cujos órgãos é feita a eleição. Poder político, no último caso, ou não inseridos nele, no primeiro caso.*

Recurso n.º 31 838, em que são recorrentes João Orlando Abreu Vieira e outros e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Braga. Relator, o Ex.º Conselheiro Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

José Orlando Abreu Vieira, Alberto de Almeida Pereira e Alexandre Ribeiro Dias interpõem recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal Administrativo da sentença do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que, por incompetência absoluta deste Tribunal, lhes rejeitou o recurso contencioso, por sua vez interposto do despacho de 30 de Abril de 1992 do Sr Presidente da Câmara Municipal de Braga, posteriormente ratificado por deliberação daquela Câmara em 14 de Maio seguinte.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

1.ª O despacho proferido em 30 de Abril de 1992, pelo presidente da Câmara Municipal de Braga, através do qual procedeu à marcação

das eleições para a Assembleia de Freguesia de Crespos, não se contém na previsão a que alude o artigo 51.º, n.º 1, alínea j), do Decreto-Lei n.º 120/84, de 27 de Abril, e o disposto nos artigos 8.º, alínea d), e 102.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro;

2.ª Tal despacho não respeita ainda, nem se integra já, no processo de contencioso eleitoral, situando-se, lógica e temporalmente, relativamente a órgãos do poder local;

3.ª Constituinte do referido despacho acto administrativo prévio e autónomo ao processo e contencioso eleitoral, e que deste se destaca, deverá considerar-se que o mesmo se encontra sujeito ao regime comum de impugnação dos actos administrativos e que, por isso, os vícios de que padece são passíveis de apreciação pelos tribunais administrativos;

4.ª O M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, ao julgar a rejeição do recurso com fundamento na incompetência absoluta do Tribunal, violou o disposto no artigo 264.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, o preceituado no artigo 815.º do Código Administrativo e ainda o disposto nos artigos 51.º, n.º 1, alínea j), 8.º, alínea d), e 102.º, n.º 1, o primeiro do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, e os dois últimos da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro.

A entidade recorrida também alegou, tendo concluído pela manutenção do julgado.

Do mesmo entendimento foi a Sr.^a Magistrada do Ministério Público neste Tribunal.

O processo tem os vistos dos Srs. Juizes-Adjuntos.

Cumpra decidir.

I — *Os factos*:

A) Por renúncia de todos os elementos do Partido Socialista, a Assembleia de Freguesia de Crespos, do concelho de Braga, deixou de ter em efectividade de funções o número legal de membros necessários ao seu funcionamento e à tomada válida de decisões;

B) O presidente da Assembleia de Freguesia comunicou, em 2 de Abril de 1992, aquele facto à Câmara Municipal de Braga;

C) Em reunião de 23 de Abril, a Câmara Municipal de Braga deliberou nomear a comissão administrativa da referida freguesia para exercer funções até à investidura da nova Assembleia de Freguesia;

D) Em 30 de Abril de 1992, o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Braga produziu o despacho de fls. 7 e 8, que aqui se dá por integralmente reproduzido, no qual, no uso de poderes conferidos pelo n.º 3 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, designou o dia 12 de Julho de 1992 «para a realização da eleição intercalar da freguesia de Crespos»;

E) Em 14 de Junho de 1992, a Câmara Municipal de Braga procedeu à ratificação do despacho em D).

II — *O direito*.

Nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais — Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril —, compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer [...] «do contencioso eleitoral relativo a órgãos de pessoas colectivas públicas para que não seja competente outro tribunal».

A competência dos tribunais administrativos de círculo é, assim, em contencioso eleitoral, residual, isto é, só lhe cabe conhecer de matérias para que qualquer outro tribunal não seja competente.

Porém, nos termos da alínea d) do artigo 8.º e nos dos artigos 101.º e 102.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, é o Tribunal Constitucional competente para «julgar os recursos em matéria de contencioso de apresentação de candidaturas e de contencioso eleitoral relativamente às eleições para [...] órgãos de poder local».

Nos termos da alínea f) daquele artigo 8.º, cabe ainda ao Tribunal Constitucional «julgar os recursos contenciosos interpostos de actos administrativos definitivos e executórios praticados pela Comissão Nacional de Eleições ou por outros órgãos da administração eleitoral».

De acordo com o n.º 3 do artigo 1.º da Lei das Autarquias Locais — Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março —, «as autarquias locais são, no continente, a região administrativa, o município e a freguesia [...]», sendo que o artigo 3.º da mesma Lei enumera a assembleia de freguesia e a junta de freguesia como os órgãos representativos da freguesia.

«A assembleia de freguesia é eleita por sufrágio universal, directo e secreto, dos cidadãos eleitores residentes na área da freguesia, segundo o sistema da representação proporcional», diz o artigo 4.º, sendo que, quando existe alteração da composição da assembleia de freguesia, e esgotada a possibilidade do n.º 1 do artigo 9.º, diz o n.º 2 deste artigo «[...] desde que não esteja em efectividade de funções a maioria do número legal dos membros da assembleia, o presidente comunicará o facto à Câmara Municipal, para que esta marque no prazo máximo de 30 dias novas eleições», que se realizarão «[...] no prazo de 70 a 80 dias a contar da data da respectiva marcação» (n.º 3).

Verifica-se assim que, por competir ao Tribunal Constitucional, não compete aos tribunais administrativos de círculo julgar recursos em matéria de contencioso de apresentação de candidaturas, de contencioso eleitoral e recursos de actos administrativos definitivos e executórios praticados por órgãos da administração eleitoral respeitante a eleições para as assembleias de freguesia, como órgãos do poder local que são.

No caso *sub judice* trata-se de um acto administrativo ao presidente da Câmara Municipal de Braga que designou o dia 12 de Julho de 1992 para a eleição intercalar da freguesia de Crespos.

É preciso, pois, salvo se tal acto se insere no contencioso eleitoral ou foi praticado por órgão eleitoral da Administração, já que afastada está, pela negativa, a questão de ter a natureza de contencioso de apresentação de candidaturas e, pela positiva, a questão de a freguesia de Crespos ser um órgão de poder local.

Os recorrentes dizem que não, pois seria autónomo dele e prévio. Para tanto, levam à letra o n.º 1 do artigo 102.º da Lei n.º 28/82, subordinado à epígrafe «contencioso eleitoral», que apenas refere as decisões sobre reclamações e protestos relativos a irregularidades ocorridas no decurso das votações e nos apuramentos parciais ou gerais respeitantes a eleições para [...] órgão do poder local [...]

Diz que sim o agravado, porquanto «o acto de marcação da eleição intercalar pela Câmara Municipal é um acto inserido no contencioso eleitoral», fundamental mesmo dele, «pois é a partir desse acto que se vão definir os momentos da prática das várias formalidades legais [...] que formam o contencioso eleitoral».

Não pode deixar de dar-se razão ao agravado.

É verdade que a lei não define o que seja o contencioso eleitoral, como também não é feliz a epígrafe do artigo 102.º da Lei n.º 28/82

porquanto, subordinando-se ao tema «contencioso eleitoral», e, depois, no n.º 1, apenas definindo as decisões citadas, pareceria que confina aquele somente a estas.

Porém, tal interpretação não pode seguir-se, desde logo porque proibida pelo artigo 9.º do Código Civil.

É que o contencioso eleitoral tem que abranger toda e qualquer questão que se envolva dentro do processo eleitoral, tanto quanto não se vê qualquer razão para, dentro dele, separar, pela natureza dos respectivos actos, a competência, em razão da matéria, dos órgãos para os julgar, senão na medida em que a própria lei o faça. E acrescenta-se que esta, sobretudo no que concerne ao regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais, plasmado no Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, o fez por bem diferentes, que vão desde a Comissão Nacional de Eleições aos tribunais de comarca, relação e constitucional e até criminais, quando for caso disso.

Como não se veria razão para, dentro do contencioso eleitoral reservado aos tribunais administrativos, repartir competências por outros tribunais onde a lei o não dissesse.

Ora, a marcação da data de uma eleição, qualquer que ela seja, é um acto que se insere na organização do processo eleitoral respectivo, juntamente logo o seu primeiro acto. Veja-se, neste sentido, o artigo 14.º do citado Decreto-Lei n.º 701-B/76.

Só que este último articulado refere o procedimento normal do processo eleitoral das autarquias locais, no n.º 1, com a excepção do n.º 2.

O Decreto-Lei n.º 701-B/76 não previu as situações anómalas como a presente, de alteração da composição de uma assembleia de freguesia, ou outras.

Para tais situações, porque anómalas, também precárias e temporárias — cf. o n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 100/84, onde se estatui que a nova assembleia completará o mandato da anterior —, o legislador preferiu guardá-los para as respectivas leis especiais que a tais casos se aplicassem; no caso do poder local, o Decreto-Lei n.º 100/84. E, assim, quando esgotada a possibilidade da substituição referida no n.º 1 do artigo 9.º referido, a Câmara Municipal marcará novas eleições. Assim, também, a Câmara, e o seu presidente, em tal caso anómalo, aparecem como verdadeiros e próprios órgãos de administração eleitoral porque têm de decidir um acto inserido no processo eleitoral para o poder local.

O contencioso eleitoral não integra, pois, somente os actos respeitantes às votações e respectivos apuramentos, mas todos os demais actos, desde a marcação da eleição até à decisão final, transitada em julgado, dos recursos sobre os resultados do apuramento geral, senão mesmo ainda da verificação de poderes dos candidatos eleitos.

A diferença, pois, de competências, para o contencioso eleitoral, entre os tribunais administrativos de círculo e o Tribunal Constitucional, respectivamente da alínea j) do n.º 1 do artigo 54.º do ETAF e artigo 8.º, alíneas d) e f), da Lei n.º 28/82, não está pois no residuo textual que o n.º 1 do artigo 102.º desta última lei deixaria para o contencioso administrativo, mas sim na natureza do respectivo poder para cujos órgãos é feita a eleição. Poder político, no último caso, ou não inseridos nele, no primeiro.

Tratando-se no presente caso, como se trata, da designação do dia de eleições para um órgão de poder político, como é a freguesia

e sua assembleia, o contencioso que existe entre os agravantes e o agravado sobre tal acto é um contencioso eleitoral de natureza igualmente política.

Como tal, para o dirimir, é competente o Tribunal Constitucional, nos termos da alínea d) do artigo 8.º da Lei n.º 28/82, como também nos da alínea f) do mesmo normativo, por se tratar de um acto de um órgão da administração local em exercício de funções eleitorais.

Neste sentido, aliás, podem ler-se o acórdão do Tribunal Constitucional (plenário) n.º 25 186, de 4 de Fevereiro de 1986 (processo n.º 24/86 — 1.ª Secção), in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 361 (suplemento), p. 441, e Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Redinha, in *Contencioso Administrativo*, 2.ª ed., p. 69, nota 26.

Nestes termos se decide negar provimento ao recurso.

Custas pelos agravantes, com 15 000\$ de taxa de justiça e 9000\$ de procuradoria.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — Rui Manuel Pinheiro Moreira (relator) — José Acácio Dimas de Lacerda — João Vaz Rebordão. — Fui presente, João Manuel Belchior.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Tesoureiro-ajudante de 1.ª classe. Promoção. Efeitos.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos termos dos artigos 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, e 46.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro, o pessoal técnico exactor das tesourarias da Fazenda Pública estava isento de provas de selecção. Porém, durante a vigência do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, aquele pessoal ficou-lhes sujeito. Depois, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 367/87, de 27 de Novembro, ficou de novo isento de provas de selecção, pois este último diploma, no seu artigo único, ripristinou, para aquele pessoal, o regime sobre concurso contido no Decreto-Lei n.º 519-A1/79. Como o Decreto-Lei n.º 367/87 é inovador — e não interpretativo —, o mesmo não tem aplicação retroactiva.*
- 2 — *Porém, isto não significa necessariamente a retroacção dos efeitos da promoção a momento anterior à posse na 1.ª classe, nomeadamente à data em que o recorrente fez um ano na categoria de tesoureiro-ajudante de 2.ª classe.*
- 3 — *Os efeitos de tal promoção reportam-se à data da respectiva publicação no Diário da República, não retroagindo pois ao termo daquele ano na 2.ª classe, pois nada permite retirar a ilação, por excepcional, de defeitos retroactivos à lei.*

Recurso n.º 31 852, em que são recorrentes Maria de Fátima Alves Barbosa Martinó Von Hape e o Ministério Público e recorrido o subdirector-geral da Direcção-Geral do Tesouro. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria de Fátima Alves Barbosa Martinó Von Hope, identificada nos autos, e o Ministério Público recorrem para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que negou provimento ao recurso contencioso, interposto pela primeira, do despacho de 4 de Agosto de 1988, da Sr.ª Directora-Geral da Direcção-Geral de Tesouro, que a promoveu a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe.

São as seguintes as conclusões da alegação do recurso da Maria de Fátima:

1.ª A sentença recorrida deu como provado que os artigos 46.º, 47.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 consagrou a modalidade do concurso documental como condição de acesso à categoria seguinte:

2.ª Também deu como provado que o artigo 7.º, n.º 1, e o artigo 35.º do Regulamento dos Concursos de Admissão e Acesso para o Pessoal Técnico Exactor obriga a realização do concurso documental;

3.ª Tal desígnio é ilegal;

Isto porque

4.ª Na vigência do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 anterior ou posterior do Decreto-Lei n.º 44/84, a nomeação do tesoureiro-ajudante de 1.ª classe não estava dependente de submissão a qualquer processo de concurso ainda que documental;

Assim sendo,

5.ª A sentença recorrida violou, por erro de interpretação, o disposto no artigo 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro;

6.ª De jeito que se impõe a sua anulação.

E o recorrente Ministério Público concluiu:

A) Na vigência do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, anterior e posterior do Decreto-Lei n.º 44/84, a nomeação dos tesoueiros-ajudantes de 1.ª classe não estava dependente da sua submissão a qualquer processo de concurso, ainda que só documental. É o que decorre do preceituado no artigo 36.º, n.º 1, alínea b), desse diploma legal;

B) Este preceito, e só ele, fixa taxativamente todos os requisitos e procedimentos a que obedeceu as nomeações dos tesoueiros-ajudantes, nos seus diversos escalões, não estando, em qualquer das suas hipóteses, previsto o concurso documental;

C) No que respeita às nomeações dos tesoueiros-ajudantes de 1.ª classe apenas há que atender ao tempo e à classificação de serviço, requisitos apurados sobre a lista de antiguidades, não dependentes de qualquer processo formal de candidatura, até pelo facto de todos os elementos pertinentes se encontrarem em poder da entidade recorrida;

D) Por essa razão, a recorrente foi promovida, embora em data diferente da que dependia, sem se ter submetido a qualquer concurso e, inclusivamente, sem ter apresentado requerimento para esse efeito;

E) Na promoção da recorrente não se trata de uma verdadeira e própria progressão na carreira, no sentido de acesso a categoria

superiormente organizada, quer pela maior dificuldade quer pelo diferente conteúdo funcional.

Sendo promovida, a recorrente *mantém* o exercício das mesmas funções e *permanece* no mesmo lugar;

F) A revogação operada pelo Decreto-Lei n.º 44/84, do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, só pode reportar-se à inexigência de concurso, por este pessoal, e nunca a aspectos menores. É o que resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 367/87;

G) Tratando-se, como se trata, de uma carreira horizontal «a posse na categoria de acesso retroage os seus efeitos à data em que o funcionário tiver completado o período [...]» — artigo 15.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248/85 —, o que deixa transparecer uma promoção automática, sem submissão a qualquer concurso de selecção, resultando antes da verificação de requisitos objectivos, nomeadamente o decurso de um certo lapso de tempo;

H) É ilegal qualquer interpretação dos artigos 47.º e 48.º que pretenda ver neles a exigência de um processo de concurso, por violação do artigo 36.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 519-A1/79;

I) É ilegal o regulamento de concursos mencionado no ponto 14 destas alegações, pelas razões referidas no ponto 15;

J) A dita sentença *sub judice*, por ter como pressuposto que a nomeação da recorrente como tesoureiro-ajudante de 1.ª classe estava sujeita a prévio concurso, violou o artigo 36.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4 do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, em vigor por força do artigo único do Decreto-Lei n.º 367/87.

O director-geral do Tesouro também alegou, tendo concluído:

1.º As tesourarias da Fazenda Pública fazem parte da administração central do Estado, por estarem integradas na Direcção-Geral do Tesouro — artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro, que é

2.º Um organismo da administração central do Estado, compreendido na estrutura orgânica do Ministério das Finanças (cf. Decreto-Lei n.º 229/86, de 14 de Agosto), cujas funções, designadamente, vêm definidas no Decreto-Lei n.º 564/76, de 17 de Julho;

Pelo que

3.º O pessoal das tesourarias da Fazenda Pública se integra naturalmente nos serviços da administração central do Estado, logo, estava efectivamente sujeito ao então Decreto-Lei n.º 44/84. É que essa vontade legislativa vinha *inequivocamente* expressa, nomeadamente, nos artigos 1.º, n.º 1, e 51.º, 7.º, 54.º, n.ºs 3 e 4, do mesmo diploma e, também, no respectivo *regulamento de concurso* de 1983;

Donde,

4.º Seja irrefutável que os artigos 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, e 46.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 (*lei especial*) foram implicitamente revogados pelo então Decreto-Lei n.º 44/84 (*lei geral*), por dispensarem a realização de provas de selecção para o preenchimento de lugares de tesoureiro-ajudante de 1.ª classe, o que era, aliás, manifestamente incompatível com toda a doutrina imanente ao mencionado diploma de 1984;

E tanto assim era que,

5.º Os citados artigos do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 ficaram reprimados pelo Decreto-Lei n.º 367/87, de 27 de Novembro, a partir de 2 de Dezembro do mesmo ano e sem efeitos retroactivos (artigo 12.º, n.º 1, do Código Civil), isto é, para vigorarem *ad futurum*;

6.º O referido diploma de 1987 não tem natureza interpretativa, já que tal sentido resulta da vontade legislativa nele expressa, tanto no seu preâmbulo como no seu próprio texto. Acresce, ainda, que não foi invocada, antes desse diploma (Decreto-Lei n.º 367/87), a existência de dúvida ou controvérsia de natureza doutrinária ou jurisprudencial sobre a matéria;

7.º A tese ora defendida tem merecido provimento em vários acórdãos da 1.ª Secção desse venerando Tribunal, destacando-se, nomeadamente, os de 7 de Dezembro de 1989 (processo n.º 27 409), de 29 de Maio de 1990 (processo n.º 28 092), de 9 de Julho de 1991 (processo n.º 29 410) e de 25 de Fevereiro de 1992 (processo n.º 29 402);

Pelo que

8.º A douta sentença, ora recorrida, não violou qualquer norma jurídica, nomeadamente os artigos 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, e 46.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro, artigo único do Decreto-Lei n.º 367/87, de 27 de Novembro, e o artigo 54.º, n.º 4, do então Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Neste Tribunal, Ministério Público absteve-se de quaisquer considerações, atento o preceituado no n.º 3 do artigo 109.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

O processo tem os vistos dos Ex.ºs Juizes-Adjuntos.

Cumpra decidir:

I — *Matéria de facto provada:*

A) Por despacho de 9 de Junho de 1987 do Sr. Director-Geral do Tesouro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 144, de 26 de Junho de 1987, a recorrente foi nomeada tesoureiro-ajudante de 2.ª classe da 1.ª Tesouraria da Fazenda Pública de Vila Nova de Gaia;

B) A recorrente tomou posse desse cargo em 26 de Junho de 1987;

C) No concurso para tesoureiro-ajudante de 2.ª classe, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de Setembro de 1986, a recorrente obteve a classificação de 17,80 valores;

D) Em 1987, a recorrente tinha uma média de classificação de serviço não inferior a 14 valores;

E) Por despacho do Sr. Subdirector-Geral da Direcção-Geral do Tesouro, de 4 de Agosto de 1988, a recorrente foi promovida a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe;

F) Tal despacho foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 238, de 14 de Outubro de 1988.

II — *O direito:*

A única questão a resolver é se o despacho recorrido violou o artigo 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro.

E deve ser resolvida em função dos parâmetros postos à cognição deste Supremo Tribunal, ou seja, se a promoção a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe é automática, decorrido que seja um ano na categoria, e na 2.ª classe, verificados os demais requisitos legais — classificação de serviço não inferior a 14 no último ano e nota não inferior a 14 na classificação das provas de tesoureiro-ajudante de 2.ª classe —, como pretendem os recorrentes, ou, como se decidiu na sentença recorrida, se tal promoção, dependendo de concurso documental, o acesso à classe superior só se verifica a partir da data da publicação do despacho da nomeação respectiva. Por outras palavras: perfazendo um ano na categoria de tesoureiro-ajudante de 2.ª classe em 26 de Junho de 1988, o despacho que nomeou a recorrente tesoureiro-

-ajudante de 1.ª classe, em 4 de Agosto de 1988, e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 14 de Outubro de 1988, deveria retroagir os efeitos àquele primeira data?

A questão aqui levantada tem sido objecto de inúmeras decisões neste Supremo Tribunal Administrativo — Vejam-se, a este propósito, além de outros, os acórdãos de 7 de Dezembro de 1989 (recurso n.º 27 409), de 27 de Março de 1990 (recurso n.º 27 937), do mesmo dia, no recurso n.º 27 945, de 15 de Maio de 1990 (recurso n.º 27 934), de 28 de Junho de 1990 (recurso n.º 27 943), de 29 de Maio de 1990 (recurso n.º 28 092), de 31 de Maio de 1990 (recurso n.º 28 066), de 4 de Junho de 1991 (recurso n.º 27 939) e de 25 de Fevereiro de 1992 (recurso n.º 29 408). Do próprio relator dos presentes autos, os acórdãos de 18 de Junho de 1991 (recurso n.º 27 935) e de 11 de Fevereiro de 1992 (recurso n.º 29 409).

Assim, vai seguir-se de muito perto a jurisprudência emanada destes.

Em primeiro-lugar, deve dizer que não pode aceitar-se o factualismo interpretativo de sentença agravada quando, da exigência do concurso documental, retira inelutavelmente a ilação de que a promoção a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe não é automática.

De facto, a exigência de tal «concurso» no disposto nos artigos 46.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro, e no Regulamento dos Concursos de Admissão e Acesso para o Pessoal Técnico Exactor das Tesourarias da Fazenda Pública, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 1 de Agosto de 1983, onde ele se prevê (neste sentido, o acórdão de 12 de Junho de 1990, no recurso n.º 27 932), não é incompatível com a promoção automática no sentido de reportada, nos respectivos efeitos, ao termo do prazo de um ano na 2.ª classe de tesoureiro-ajudante, verificados os demais requisitos.

É que tal promoção, a existir, não rigorosamente automática naquele sentido, pois sempre exigiria, pelo menos, um acto na Administração de «acertamento» ou de verificação dos pressostos legais para o acesso à classe superior e respectiva publicação no jornal oficial.

Nos termos dos artigos 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, e 46.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro, o pessoal técnico exactor das tesourarias da Fazenda Pública estava isento de provas de selecção.

Porém, durante a vigência do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro — que veio definir o regime jurídico e princípio enformadores do recrutamento e selecção do pessoal na função pública — aquele pessoal exactor ficou-lhes sujeito.

Depois, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 367/87, de 27 de Novembro, ficou, de novo, isento de provas de selecção, pois este último diploma, no seu artigo único, repristinou, para aquele pessoal, o regime sobre concursos contido no Decreto-Lei n.º 519-A1/79.

Como o Decreto-Lei n.º 367/87 é inovador — e não interpretativo —, o mesmo não tem aplicação retroactiva.

Vejamos:

O Decreto-Lei n.º 44/84 (hoje substituído pelo Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro) visou disciplinar «o recrutamento e selecção de pessoal e o processo de concursos na Administração Pública, em ordem a pôr em prática uma política de recursos humanos equilibrada», não fazendo qualquer distinção quanto ao seu âmbito de aplicação.

Assim, é pacífico que o Decreto-Lei n.º 44/84 — como se decidiu nos citados, e não vem aqui contrariado —, abrange as tesourarias

da Fazenda Pública, serviços da administração central, como órgãos locais da Direcção-Geral do Tesouro.

Ora, o seu artigo 54.º estatui:

1 — É revogado o Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de Maio, a Portaria n.º 230/82, de 2 de Outubro, e legislação complementar.

2 — É revogado o Decreto-Lei n.º 168/82, de 10 de Maio.

3 — As disposições da lei geral ou especial sobre concursos relativos às carreiras e categorias a que se aplica o presente diploma devem considerar-se directa e automaticamente alteradas por este diploma.

4 — Mantêm-se todavia em vigor, com as alterações decorrentes deste decreto-lei, os regulamentos de concursos e programas de provas aprovadas nos termos da legislação revogada no n.º 1, sem prejuízo da possibilidade da sua alteração, substituição ou revogação.

O Decreto-Lei n.º 44/84 visou, como se disse, disciplinar toda a matéria respeitante ao recrutamento e selecção do pessoal dos serviços da administração central, entre outros, naqueles, do pessoal das tesourarias da Fazenda Pública. Nesse desiderato impôs como regra, o concurso, incluindo quanto a lugares de acesso, e enumerando as excepções o artigo 2.º, taxativamente, onde claramente não cabe tal pessoal, sobre ele providenciando os artigos 36.º, n.º 1, alínea b), e 46.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, quanto ao acesso a tesoureiro-ajudante de 1.ª classe.

Deste modo, quer por aplicação directa da norma revogatória do n.º 3 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 44/84, quer por aplicação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º do Código Civil, revogação implícita, sempre as citadas normas do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 se devem ter por revogadas por aquele primeiro diploma legal.

Neste sentido é, aliás, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 367/87, de 27 de Novembro, quanto diz: «a especificidade das carreiras do pessoal das tesourarias da Fazenda Pública justifica a necessidade de adaptação da legislação geral da Função Pública sobre concursos e acesso nas carreiras do pessoal das tesourarias da Fazenda Pública, órgãos locais da Direcção-Geral do Tesouro, nomeadamente nos casos em que as funções não sofrem alterações substanciais».

E o seu artigo único:

«A mudança de classe nas categorias das carreiras de pessoal técnico exactor das tesourarias da Fazenda Pública rege-se pelo disposto na legislação específica aplicável às referidas carreiras, designadamente no Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro.»

Temos assim que o Decreto-Lei n.º 363/87 considerou, no passado, o pessoal das tesourarias da Fazenda Pública sujeito ao regime geral da função pública em matéria de concursos e acessos na carreira. Porém, que o mesmo regime não se ajustava à especificidade das respectivas carreiras. Por tais motivos, veio dispor *ex novo* que tal pessoal se sujeitaria na íntegra às leis específicas de tais carreiras, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 519-A1/79, quanto à mudança de classe.

É pois uma disposição legal claramente inovatória, sem efeitos retroactivos, e, por isso, apenas importando para o futuro nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do Código Civil.

Assim, quanto ao pessoal exactor, há que distinguir três regimes jurídicos.

Desnecessidade de concurso com provas de selecção, pelo Decreto-Lei n.º 519-A1/79;

Necessidade de concurso, no domínio do Decreto-Lei n.º 44/84;

Novamente desnecessidade de concurso face ao Decreto-Lei n.º 367/87.

Significa isto que, enquanto vigorou o Decreto-Lei n.º 44/84 para as carreiras de pessoal das tesourarias da Fazenda Pública, isto é, desde o início da sua vigência até ao início da vigência do Decreto-Lei n.º 367/87, em 4 de Dezembro de 1987, a recorrente não estava sujeita ao regime jurídico estabelecido no Decreto-Lei n.º 519-A1/79, pois este só passou a ser-lhe aplicável, quanto à mudança de classe, a partir da entrada em vigor do último, por repristinação. Assim, também, o acto contenciosamente impugnado, praticado em 4 de Agosto de 1988, só podia e devia considerar a aplicação do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 a partir da data do início da vigência do Decreto-Lei n.º 367/87, que repôs aquele em vigor, o que fez, ou não se vê que não tivesse feito. Porém, isto já não significa necessariamente a retroacção dos efeitos respectivos a momento anterior à posse, nomeadamente à data em que a recorrente perfez um ano na categoria de tesoureiro-ajudante de 2.ª classe.

Assim, não se mostram violados os normativos indicados pelos recorrentes.

É que, se por um lado é real e efectiva a aplicação do regime do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 a partir de 4 de Dezembro de 1987, data do início da vigência do Decreto-Lei n.º 367/87, também o é que a decisão recorrida, embora por motivos diferentes do que aduziu, não pode ter-se por errada quando conclui que a nomeação da recorrente, na 1.ª classe, não tinha que reportar-se a 26 de Junho de 1988.

O n.º 6 do artigo 28.º do mesmo Decreto-Lei n.º 519-A/78 dispõe que «a todos os funcionários das tesourarias da Fazenda Pública quando providos ou transferidos serão mantidos os vencimento, diuturnidades e remunerações acessórias e respeitada a antiguidade durante o tempo que medeou entre a cessação de funções num concelho e a posse noutra, considerando-se, porém, que nos casos de promoção os novos vencimentos serão devidos a partir da publicação do despacho no *Diário da República*».

Conjugando, pois, o artigo 36.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, com este n.º 6 do artigo 28.º, não pode dizer-se que tenha que actuar a retroacção a 26 de Junho de 1988 — data em que a recorrente perfez um ano na 2.ª classe — dos efeitos de investidores da recorrente na 1.ª classe, tanto quanto é a partir da posse no novo lugar que se cria uma nova situação jurídica de emprego na Fazenda Pública.

Em contrário, não receberam os argumentos da natureza eventualmente horizontal da carreira dos tesoureiros-ajudantes.

Se é verdade que é disposto apenas um número total de vagas para todo o pessoal técnico exactor isso não significa que as suas funções sejam diversas e graus de hierarquização também diferentes, como pode ver-se, desde logo, pelas diferenças de letras de vencimento entre o tesoureiro-ajudante estagiário (N) e o principal (J), passando pelo de 2.ª classe (L) e o de 1.ª classe (K).

Por outro lado, decorre do Decreto-Lei n.º 519-A1/79 que este só fixa a competência dos tesoureiros gerentes, subgerentes-adjuntos e de mais nenhum outro pessoal, razão por que, se fosse como pretendem o recorrente Ministério Público, o mesmo argumento tinha que aplicar-se aos demais pessoal que não apenas os tesoureiros-ajudantes. — Cf. o artigo 56.º, quanto à competência de tal pessoal, que é a fixada pelos respectivos superiores hierárquicos, «sem prejuízo

da competência que lhes vier a ser atribuída por despacho do director-geral do Tesouro».

Não é pois fatal, por lei, que à ascensão na classe, pelos tesouros-ajudantes, não corresponda mudança de funções.

Por outro lado, é verdade que o n.º 2 do artigo 36.º diz que «as regras da profusão na carreira do pessoal técnico exactor [...] não envolvem a deslocação dos respectivos tesouros-ajudantes [...] onde estão colocados». Porém, daqui não se conclui o que o recorrente pretende a favor da tese do automatismo pela horizontalidade da carreira. É que o n.º 4 do artigo 7.º não inculca, antes pelo contrário, a obrigatoriedade de tal permanência, aparecendo aí até como excepção permitida pelos serviços, pois a regra é que «podem ser colocados, indistintamente, em qualquer tesouraria [...]».

Nestes termos, conjugando, repete-se, as disposições legais citadas, retira-se que os efeitos da promoção se reportam à data da respectiva publicação no *Diário da República*, não retroagindo, pois, ao termo daquele ano na 2.ª classe, pois nada permite retirar a ilação, por excepção, de efeitos retroactivos à lei.

Assim se decide negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, embora por fundamentos diversos, manter a decisão recorrida.

Custas pela agravante, com 20 000\$ de taxa de justiça e 10 000\$ de procuradoria.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda*. — Fui presente, *José Vicente de Oliveira e Castro*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso jurisdiccional.

Doutrina que dimana da decisão:

É objecto do recurso jurisdiccional interposto de sentença do tribunal administrativo de círculo esta mesma sentença, pelo que improcede o recurso quando o recorrente não invoca na sua alegação as conclusões, vício ou erro de decisão e se limita a reproduzir textualmente a alegação e conclusões que apresentou no recurso contencioso em que atacava o acto impugnado.

Recurso n.º 31 922, em que são recorrente Maria Luísa Ribeiro da Rocha e recorrida a Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Luísa Ribeiro da Rocha, professora do ensino primário, aposentada, residente na Rua de Possidónio da Silva, 162, 1.º, esquerdo, em Lisboa, interpôs no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação da decisão da Direcção dos Serviços

de Previdência da Caixa Geral de Depósitos de 26 de Novembro de 1991, que atribuiu à recorrente a pensão definitiva de aposentação correspondente ao 9.º escalão da carreira docente.

Aponta o acto como enfermando do vício de violação de lei, designadamente dos artigos 8.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, dos artigos 35.º, 129.º e 140.º do Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, e artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 106/86, de 17 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro.

Perante aquele Tribunal apresentou as suas alegações e concluiu:

1.ª O facto de a progressão nos escalões ter tido lugar a partir de 1 de Janeiro de 1991 não significa que o período de condicionamento tivesse terminado em 31 de Dezembro de 1990;

2.ª O período de condicionamento respeitante à carreira do pessoal docente, durante o qual foi aprovada a entrada em vigor do novo sistema retributivo, abrange não só a progressão nos escalões mas também os escalões indiciários;

3.ª Só a partir de 1 de Janeiro de 1992 entrou totalmente em vigor o novo sistema retributivo da carreira docente;

4.ª Sendo a aposentação uma situação definitiva, seria extremamente injusto que fosse afastada pelas disposições transitórias decorrentes do período do condicionamento;

5.ª O artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89 evitou tal injustiça, permitindo que os docentes aposentados até 31 de Dezembro de 1991 tenham a sua pensão fixada não sobre a remuneração correspondente ao escalão imediatamente seguinte;

6.ª Se o período de condicionamento tivesse terminado em 31 de Dezembro de 1990, seria absolutamente inútil o citado artigo 27.º prever as aposentações até final de 1991.

7.ª Estão verificados os pressupostos exigidos no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89 para aplicação do regime de aposentação excepcional;

8.ª A decisão recorrida constitui, pois, violação de lei, designadamente dos artigos 8.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, dos artigos 35.º, 129.º e 140.º do Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, e artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 100/86, de 17 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro.

Termos em que deve ser dado provimento ao recurso, anulando-se o acto recorrido, com todas as consequências legais.

A sentença de fls. 33 e seguintes negou provimento ao recurso com o fundamento de que não se verificava o vício de violação de lei invocado.

Inconformada com aquela decisão, da mesma interpôs o presente recurso jurisdiccional, em que nas alegações reproduz o alegado e conclusões que apresentou no recurso contencioso, não imputando à sentença erro ou vício algum.

Ataca o acto administrativo recorrido, pedindo a anulação do mesmo, com todas as consequências legais, abstenendo-se de explicar as razões de facto e de direito que mostram merecer censura a decisão judicial recorrida.

Dirige toda a sua argumentação no sentido de demonstrar a ilegalidade do acto contenciosamente recorrido sem fazer referência alguma à douda sentença recorrida que com toda a proficiência conheceu do vício de violação de lei que era apontado ao acto e demonstrou que o mesmo não se verificava.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal Administrativo emite parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

De harmonia com o n.º 1, alínea a), do artigo 26.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais compete à Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, funcionando por subsecções, conhecer dos recursos dos tribunais administrativos de círculo.

Tratando-se como se trata no caso *sub judice* de um recurso jurisdicional, o seu objecto é precisamente a sentença proferida pelo tribunal hierarquicamente inferior e a sua finalidade, a de obter a apreciação e revogação desta, mediante o convencionamento do tribunal superior de que o juiz julgou mal.

O âmbito do seu conhecimento encontra-se delimitado, salvo no que respeita a matéria de conhecimento oficioso, pela alegação e respectivas conclusões.

Se estas não forem produzidas mas nelas se não atacar a decisão mediante e especificação dos vícios e erros de julgamento em que esta incorre, o recurso não pode obter provimento, exactamente porque, a não estar em causa questão de conhecimento oficioso, nada há que o tribunal de recurso possa censurar na decisão. — Cf. acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Junho de 1987, recurso n.º 27 954, e de 29 de Março de 1990, recurso n.º 27 865.

Ora no caso *sub judice*, como já se referiu, a recorrente, tendo embora impugnado a sentença de fls. 33 e seguintes, não pôs em causa quaisquer dos seus fundamentos, aos quais nem sequer se referiu ou aludiu de qualquer maneira, tendo-se limitado nas conclusões da sua alegação, e reproduziu textualmente os que havia produzido nas conclusões da alegação do recurso contencioso, tendo até terminado pela seguinte forma: «Termos em que deve ser dado provimento ao recurso, anulando-se o acto recorrido com todas as consequências legais.»

Não pôs a recorrente em causa quaisquer dos fundamentos da decisão recorrida, passando nitidamente em claro sobre eles como se a mesma não tivesse sido proferida, não lhe tendo feito qualquer reparo, não lhe apontando quaisquer vícios ou erros de julgamento.

O recurso tem, pois, de improceder.

Pelo exposto, nega-se provimento ao recurso.

Condena-se a recorrente nas custas, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 18 000\$ e 9000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual da Junta Autónoma das Estradas. Queda de árvores. Ilicitude. Culpa.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Impendia, nos termos do disposto nos artigos 5.º, n.º 2, alínea b), e 30.º do Decreto-Lei n.º 184/78, de 18 de Julho, sobre os agentes da agravante o dever jurídico de fiscalizar e vigiar as condições de desenvolvimento e implantação das árvores que bordejam a estrada e, designadamente, o de abater as árvores secas e definhadas.*
- 2 — *De acordo com o disposto no artigo 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, a culpa dos titulares do órgão ou dos agentes é apreciada nos termos do artigo 487.º do Código Civil e de acordo com o n.º 1 desta disposição: é ao lesado que incumbe provar a culpa do autor da lesão, salvo havendo presunção legal de culpa. É, assim, a própria lei que remete para as disposições legais sobre presunção legal de culpa.*
- 3 — *Estabelecida a ilicitude do comportamento omissivo dos agentes, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, não estando em causa o momento da imputabilidade, mas o de censura ética, fica estabelecida a culpa, se nenhum facto dela excludente foi alegado e provado.*
- 4 — *O juízo de reprobabilidade da conduta dos agentes resulta da própria violação das normas regulamentares com que incorreram e da omissão das operações materiais que aquelas impunham, sendo que a culpa para este fim se analisa no erro de conduta em função do cumprimento da norma, por definição sempre possível e exigível do paradigma que é o funcionário zeloso e cumpridor.*

Recurso n.º 31 977, em que são recorrente a Junta Autónoma das Estradas e recorrido António Martins Marques. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Junta Autónoma das Estradas recorre da decisão do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que, na acção de responsabilidade civil extracontratual em que é ré, a condenou a pagar ao autor, António Martins Marques, casado, industrial, morador no lugar das Fontainhas, Santa Maria da Feira, 453 375\$, acrescida de juros legais a partir da citação.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1 — Os factos objectiva e subjectivamente imputados à agravante não lhe poderiam ser imputados porque a mesma cumpriu a obrigação que lhe era imposta e os seus órgãos ou agentes não cometeram qualquer facto ilícito e, portanto, não houve qualquer culpa funcional imputável aos mesmos.

2 — Os factos que terão condicionado a queda da árvore ou árvores não são factos imputáveis à agravante, mas sim à tormenta que durante vários dias assolou a região e local onde estavam implantadas as mesmas árvores, tormentas essas que até fizeram descarrilar comboios.

3 — A causa adequada nos termos do artigo 563.º do Código Civil da produção dos factos lesivos não é facto da agravante, mas sim de força maior.

4 — A agravante não responde a título de presunção de culpa, pois a sua culpa e dos seus órgãos ou agentes é apreciada nos termos do artigo 487.º e não nos termos do artigo 493.º do Código Civil.

5 — Os órgãos ou agentes da ré — ora agravante — conduziram-se com a diligência que era razoável exigir-se-lhes, face às circunstâncias concretas do caso.

6 — Ao condenar a ré, o M.^{mo} Juiz cometeu erro na interpretação dos factos, fez defeituosa apreciação das provas e errou na aplicação da lei, violando o disposto nos artigos 341.º, 342.º, 483.º, 487.º e 563.º do Código Civil, 659.º, n.º 3, do Código de Processo Civil e ainda os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

Não houve contra-alegação.

O digno procurador-geral-adjunto emitiu parecer no sentido do improvimento do recurso.

Com os vistos legais cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1 — O veículo automóvel ligeiro, com a matrícula DC-05-76, de cor castanha, marca *Peugeot*, modelo 305, é propriedade do agravado António Martins Marques.

2 — O agravado, no dia 23 de Outubro de 1989, pelas 20 horas, transitava com o referido veículo pela estrada nacional n.º 14, ao quilómetro 4,950, no concelho da Maia, no sentido Braga-Porto, a cerca de 500 m da bifurcação da via norte que liga a Braga, no sentido norte-sul.

3 — Nas circunstâncias de tempo e lugar referidas no n.º 2 o referido veículo circulava bem dentro da metade direita da faixa de rodagem, atento ao sentido de marcha, a uma velocidade inferior a 50 km/hora.

4 — O agravado conduzia com toda a atenção ao trânsito, à condução e às condições da faixa de rodagem.

5 — Nas circunstâncias de tempo e lugar referidas dois pinheiros, com diâmetro de 30 cm e altura de 5 m, tombaram a partir da berma direita da faixa de rodagem, atento ao sentido de marcha do autor.

6 — Estes dois pinheiros, um dos quais encontrava-se seco e inconsistente, caíram inesperada e bruscamente em cima do veículo, atingindo-o na zona da capô, tejadilho e pára-brisas, destruindo totalmente o pára-brisas, espelhos retrovisores interior e exterior, do lado direito, danificaram o painel mostrador, o capô, tejadilho, farolim da frente e traseiro do lado direito.

7 — Em consequência do acidente, o veículo ficou imobilizado.

8 — A reparação dos danos sofridos pelo autor, em consequência do acidente, importou em 453 375\$.

9 — No dia 23 de Outubro de 1989 no local do acidente ocorreram aguaceiros e trovoadas acompanhadas de vento.

Com base na matéria de facto exposta, decidiu o M.^{mo} Juiz conceder provimento ao recurso, condenando o Estado a pagar ao agravado a quantia de 453 375\$, com juros legais a partir da citação, por considerar preenchidos todos os requisitos da responsabilidade civil extracontratual do Estado, conforme se encontram delineados no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e nas regras aplicáveis do Código Civil.

A agravante ataca a decisão recorrida, como se vê das conclusões da sua alegação, pondo-a em crise apenas sob dois aspectos: a ilicitude e a culpa.

Quanto à primeira, alega que a queda das duas árvores sobre o veículo do agravado não teve a sua causa em facto dos seus órgãos ou agentes, mas a força maior. Quanto à segunda, entende não poder ser responsabilizada em termos de culpa presumida.

Vejamus da bondade das suas razões.

Quanto ao primeiro ponto.

A agravante alegou, na verdade, que a queda dos dois pinheiros se deveu não ao seu envelhecimento ou degradação vegetativa, mas à erosão provocada pela chuva intensa que no dia do acidente ocorreu sobre a região, temporais devastadores, deixando na sua passagem destruição e prejuízos um pouco por toda a parte.

Estas afirmações foram objecto de três precisos quesitos, os 7.º, 10.º e 11.º, a que o tribunal respondeu nos seguintes termos:

Quesito 7.º:

Provado que uma das árvores referidas na alínea f) encontrava-se seca e inconsistente.

Quesito 10.º:

Provado que no dia 23 de Outubro de 1989 no local do acidente ocorreram aguaceiros e trovoadas.

Quesito 11.º:

Provado que a chuva referida no quesito 10.º era acompanhada de vento.

Pretende a agravante que as respostas aos quesitos 10.º e 11.º sejam alteradas por forma a reconhecer-se, no plano dos factos, que no indicado dia 23 e nos dois anteriores desabou sobre o local do acidente «temporal devastador» que foi a causa de força maior determinante do acidente.

Não pode, porém, proceder semelhante pretensão. Os factos supra-referidos, adquiridos pelo tribunal colectivo, não podem ser postos em causa, por se não verificarem as condições previstas em qualquer das três alíneas do n.º 1 do artigo 712.º do Código de Processo Civil.

Na verdade, as circunstâncias certificadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica não são contrárias às que o tribunal deu como provadas e elas próprias, designadamente as referentes ao dia do acidente — precipitação de 39 mm e velocidade máxima do vento de 24 km/hora —, afastam a veracidade da alegação de que o acidente ocorreu debaixo de condições meteorológicas que possam considerar-se «temporal devastador». Com efeito, entendendo-se a expressão, na acepção meteorológica, como tem de ser no caso, com o significado que os falantes medianamente cultos lhe atribuem e que os dicionaristas registam como equivalente a [...] «grande tempestade, estado de grande perturbação atmosférica» [...] (cf. Caldas Aulette, *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, 3.^a ed., e José Pedro Machado, *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*), a situação verificada no momento, aguaceiros, trovoadas e vento, nada de parecido teria com o temporal desfeito que a agravante refere.

Mas ainda que assim não fosse, o tribunal em sede de facto afastou de todo a possibilidade de ligação causal do dano verificado na viatura do agravado às condições meteorológicas reinantes, donde o caso de «força maior», ao que se tira da alegação, invocado como causa adequada do dano, não tem nos factos provados o menor apoio.

Ao contrário, deu o tribunal como provado que o dano teve a sua causa adequada no comportamento omissivo dos agentes da agravante que originaram a queda dos dois pinheiros, que bordejavam

a estrada, sobre o veículo do agravado em condições que a este não foi possível evitar.

A ofensa do direito de propriedade do agravado sobre o veículo danificado é pois indesmentível, como aparece indiscutível a ilicitude do comportamento dos agentes da agravante que lhe deram origem.

Como bem se diz na sentença recorrida, com desenvolvimento e certa argumentação jurídica, o que nos dispensa de a repetir, impendia, nos termos do disposto nos artigos 5.º, n.º 2, alínea b), e 30.º do Decreto-Lei n.º 184/78, de 18 de Julho, sobre os agentes da agravante o dever jurídico de fiscalizar e vigiar as condições de desenvolvimento e implantação das árvores que bordejam a estrada, e, designadamente, o de abater as árvores secas e definhadas.

Ora, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967:

Para efeitos deste diploma consideram-se ilícitos os actos jurídicos (ou omissões de comportamentos devidos, como sempre se tem entendido) que violem as normas legais e regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis e os actos materiais que infrinjam estas normas e princípios e ainda as regras de ordem técnica e de prudência comum que devam ser tidas em consideração.

Nenhuma dúvida, pois, que os agentes da agravante, omitindo o dever legal de realização das operações materiais necessárias tendentes a evitar a queda das árvores em causa e a conseqüente lesão do direito de propriedade do agravado, agiram ilicitamente, para efeitos de responsabilização civil extracontratual da pessoa jurídica que seriam, como prescreve a disposição legal transcrita.

E nenhum interesse tem distinguir, para efeitos de determinação do nexo causal entre o facto e o dano, a qual dos pinheiros, se ao seco e inconsistente ou ao são, mas igualmente inconsistente, como a sua queda revela, se deve atribuir a causa eficiente do dano verificado. O que importa, para efeitos de fixação da ilicitude do facto, é o comportamento ilícito do autor da lesão, não o efeito danoso que dele promana — cf., sobre o ponto, especificamente, Antunes Varela, *Das Obrigações em Geral*, 1970, p. 361.

Quanto à culpa, concluiu a agravante que não responde a título de presunção de culpa, pois a sua culpa e dos seus órgãos ou agentes é apreciada nos termos do artigo 487.º e não nos termos do artigo 493.º do Código Civil.

Mas nem a afirmação é verdadeira, nem ao caso urge recorrer à presunção de culpa.

Na verdade, de acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, a culpa dos titulares do órgão ou dos agentes é apreciada nos termos do artigo 487.º do Código Civil e de acordo com o n.º 1 desta disposição: é ao lesado que incumbe provar a culpa do autor da lesão, salvo havendo presunção legal de culpa. É, assim, a própria lei que remete para as disposições legais sobre presunção legal de culpa. Seria, pois, perfeitamente correcto o recurso à regra do artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil para estabelecer a culpa da agravante, como, aliás, a jurisprudência deste Supremo Tribunal vem, de há anos, uniformemente reconhecendo.

Mas, ao caso, nem sequer se torna necessário lançar mão da presunção, para tal fim.

Com efeito, o facto a ter em conta para estabelecer o vínculo da sua imputação ao agente, como acima se disse, não é o efeito dele:

a queda das árvores e a conseqüente lesão do direito ofendido, mas o comportamento ilícito do agente globalmente considerado, no caso omissão de actividade esperada e exigível nos termos da lei.

Ora, estabelecida a ilicitude do comportamento omissivo dos agentes da agravante, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, não estando em causa o momento da imputabilidade, mas o da censura ética, fica estabelecida a culpa se nenhum facto foi alegado e provado, como não foi, dela excludente.

O juízo de reprobabilidade da conduta dos agentes resulta, no caso, da própria violação das normas regulamentares em que incorreram e da omissão das operações materiais que aquelas impunham, actuação contrária à norma, sendo que a culpa para este fim se analisa no erro de conduta em função da norma, por definição sempre possível e exigível do paradigma que é o funcionário zeloso e cumpridor.

Não procedem, pois, as conclusões da agravante, nomeadamente a sentença impugnada não violou os artigos 341.º, 342.º, 483.º, 487.º e 563.º do Código Civil, 659.º, n.º 3, do Código de Processo Civil e ainda os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, negam provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *Lopes Rocha*. — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia de acto administrativo. Acto de conteúdo negativo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Constitui acto de conteúdo negativo um despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde que indeferiu o pedido do requerente em «regressar ao serviço» no Hospitais Cívicos de Lisboa e ser simultaneamente transferido para o Hospital Distrital de Lamego.*
- 2 — *Os actos de conteúdo negativo que deixam o interessado na situação anterior, indeferindo a sua pretensão, não são susceptíveis de serem suspensos, pois a suspensão deve produzir efeitos úteis, o que não sucede em tais casos.*

Recurso n.º 32 211-A, em que são recorrente António Cardoso Ferreira e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — António Cardoso Ferreira, identificado nos autos, veio, pelo presente processo, deduzir incidente da suspensão de eficácia dos despachos do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, com datas de 20 de Março de 1991 e de 18 de Agosto de 1992, por via dos quais foi duas vezes indeferido o pedido do requerente em «regressar ao serviço» e ser simultaneamente transferido para o Hospital Distrital de Lamego.

Alega, em resumo e com interesse, o seguinte:

Que prestou serviço como funcionário público no Hospital de São José, até 31 de Outubro de 1985, durante mais de sete anos, correspondendo-lhe a categoria de terceiro-oficial com provimento definitivo no quadro comum de pessoal dos Hospitais Cíveis de Lisboa com o número necanográfico 5084;

Por despacho ministerial de 23 de Outubro de 1985, foi-lhe concedida licença ilimitada, a partir da data de 31 de Outubro de 1985, nos termos do artigo 25.º da Lei de 15 de Junho de 1913 e do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 19 478, de 18 de Março de 1931 — documento n.º 1;

Passados cerca de cinco anos, tendo terminado os imperativos iniciais, nomeadamente de ordem familiar, que o levaram a requerer e usufruir de tal licença, solicitou o regresso ao serviço, através de requerimento apresentado em 15 de Novembro de 1990, pedindo autorização para retomar as suas funções e, simultaneamente, requereu transferência para o quadro do Hospital de Lamego, onde estava vago lugar idêntico ao seu, comprovado por declaração do conselho de administração daquele Hospital, o qual era ainda favorável à mencionada transferência, acrescentando ainda a circunstância de a esposa do requerente ter sido colocada como funcionária pública, professora no concelho de Lamego, de onde o requerente é natural, e onde desde então passou a residir o seu agregado familiar;

Por ofício de 20 de Maio de 1991, o requerente notificado do primeiro despacho agora recorrido, que seja conteúdo homologatório «concordo», absorveu a informação de 18 de Março de 1991 — documento n.º 4 — e coincide na sua essência com a notificação: «Por falta de vaga no quadro dos Hospitais Cíveis de Lisboa (HCL) não é possível retomar funções, pelo que, nos termos do despacho do Sr. Secretário Adjunto do Ministro da Saúde de 20 de Março último, fica na situação de «aguardar vaga, competindo-lhe a primeira vaga que ocorrer no quadro dos HCL. Nestes termos, o pedido de transferência para o Hospital Distrital de Lamego está de momento inviabilizado» — documento n.º 3;

Logo de imediato, e posteriormente, o recorrente apresentou pedidos idênticos, quer como recordatário da «situação de aguardar a primeira vaga» em que ficava já investido pelo primeiro acto, quer para acompanharem declarações concordantes sempre actualizadas do conselho de administração do Hospital de Lamego, para onde pedia transferência — e transferência que tinha ficado condicionada à primeira abertura de vaga no quadro de origem;

Sobre estes posteriores pedidos veio a recair o segundo despacho do Secretário de Estado, com data de 18 de Agosto de 1992, de conteúdo substancialmente idêntico ao anterior [...], por não existir vaga no quadro de origem, «o requerente deve (continuar a) aguardar

vaga para regressar ao serviço», despacho notificado por ofício de 23 de Outubro de 1992 ao recorrente — documento n.º 5;

O requerente solicitou de imediato, a 29 de Outubro de 1992, ao Ministro da Saúde se dignasse mandar proceder a «averiguações sobre a veracidade dos factos informados, pois era chocante que [...] passados quase dois anos sobre o seu primeiro requerimento, e ano e meio sobre o primeiro despacho que o investia expressamente na «situação de aguardar a primeira vaga que ocorreu no quadro de origem» e assim pode ser transferido [...] nenhuma vaga tivesse ocorrido entretanto [...] (num quadro com centenas de lugares);

E veio a obter a ingressão — um pouco ambígua no conteúdo, e era ressalva expressa da veracidade [...] «de que se confirme absolutamente que não existe nem existiu qualquer vaga» [...] («a condição na versão vinculada pelo Hospital» — *sic*), expedida em 30 de Março de 1993;

Mas por fax do administrador do Hospital de São José, de 9 de Março de 1993, certifica-se agora que afinal «desde 15 de Novembro se têm dado sucessivas vagas na categoria» — documento n.º 6 —, sendo totalmente irrelevante para o efeito e não aplicável, a razão «de última hora» de terem sido sempre vagas de lugares a extinguir [...];

Quer um despacho quer outro são ilegais porque ambos homologados e, assim, absorveram e transmitiram seu expresso conteúdo, informação não verdadeira e falsa.

Sendo então que o indeferimento, repetido, da pretensão do requerente foi absolutamente ilegal, por assentar falsamente em pressuposto de facto aprovado como essencial e determinante.

E o segundo despacho de 18 de Agosto de 1992 padece ainda de manifesto erro na interpretação da lei e de violação da posição jurídica constituída expressamente pela parte favorável do acto anterior;

O presente recurso é sempre tempestivo, porque apresentado dentro dos dois meses após o conhecimento da inexactidão e falsidade dos factos oficiais (e transmitidos, como conteúdo homologado) tomados como pressuposto essencial determinante dos actos recorridos;

Ora, não sendo suspensa a eficácia — que é substancialmente a norma — de qualquer dos actos recorridos (cujo conteúdo de indeferimento é idêntico), resultarão para o requerente prejuízos irreparáveis, a juntar aos que já vem sofrendo entretanto, denominadamente, de ordem psicológica e familiar;

Por outro lado, da suspensão pedida da eficácia dos actos não advirá qualquer lesão para o interesse público e muito menos «grave»;

Quanto ao caso presente de indeferimento, que apenas obstaculiza o desenvolver de situação e resultado jurídico totalmente preconfigurado, e até já prometido por parte constitutiva do acto anterior, não é de aplicar o princípio geral de que «os actos de conteúdo negativo não podem ser suspensos».

O presente é precisamente um daqueles casos em que tal princípio nenhuma justificação ostenta, que se faça sobrepor ao princípio fundamental — à garantia constitucional — da «tutela jurisdicional efectiva das posições substantivas».

É que a razão de não ser possível ao Tribunal configurar por si os efeitos pedidos que parecem negados ao particular, de modo algum se observa aqui [...] neste ano em que os efeitos positivos que são negados pelo acto, resultou já directamente da norma configurada,

determinados por acto promessa anterior, e (quanto à transferência) já preenchidos pelo facto pressuposto da manifestação de vontade do particular, do interesse do serviço de destino e do não interesse em reter pelo serviço de origem.

Termina, requerendo o deferimento do pedido de suspensão da eficácia dos despachos referenciados, nos termos da disposição do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

2 — A entidade recorrida, ainda que notificada, nada requereu.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público veio emitir o seu douto parecer a fls. 26 e 27, expressando o entendimento de que o pedido de suspensão de eficácia requerido deve ser indeferido.

Vem o processo à conferência, sem vistos.

Cumpre apreciar e decidir.

3 — Resulta dos factos referidos no requerimento inicial, completado pelos documentos de fls. 13 e segs., que o requerente se encontrava na situação de licença ilimitada como terceiro-oficial do quadro comum do pessoal dos Hospitais Cívicos de Lisboa e que tendo requerido o seu reingresso no quadro e transferência para o Hospital Distrital de Lamego, estes pedidos lhe foram indeferidos pelos despachos do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde de 20 de Março de 1991 e 18 de Agosto de 1992, o qual veio a saber posteriormente o requerente ser falso.

É da excentricidade de tais despachos que o requerente vem pedir a suspensão de eficácia.

Ora, como bem salienta o Ex.º Magistrado do Ministério Público, no seu douto parecer, supracitado [...] «os actos administrativos referidos pelo requerente, sendo de conteúdo negativo, não são aptos a suportarem uma decisão suspensiva [...]».

Com efeito, no seguimento da jurisprudência pacífica dos tribunais administrativos (cf., entre outros, os acórdãos deste Supremo Tribunal de 28 de Novembro de 1989, no recurso n.º 27 697, de 25 de Setembro de 1990, no recurso 28 528, de 5 de Novembro de 1991, no recurso n.º 29 916, e de 16 de Janeiro de 1992, entende-se ser insusceptível de suspensão os actos de conteúdo negativo, isto é, os actos de conteúdo meramente negativo, que deixam o interessado na situação anterior, indeferindo uma pretensão dele, não são susceptíveis de serem suspensos na sua eficácia. São actos que não ampliam nem restringem a esfera jurídica do requerente, deixando-o como estava.

Como se escreveu no recurso n.º 27 697, de 28 de Novembro de 1989:

«A inobservância desta regra na prática conduziria ao exercício da administração activa pelos tribunais, a uma injunção dirigida à Administração, acabando o tribunal por se substituir à Administração no desempenho da função administrativa. Por exemplo, e como se vê referido na doutrina, suspender o indeferimento de uma licença equivaleria a conceder provisoriamente essa licença» (cf. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10.ª ed., pp. 566 e segs.; Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. IV, 1988, pp. 318 e segs.).

A razão do princípio invocado é que uma decisão de indeferimento não é executória e por isso a suspensão não poderia ser ordenada.

Quer a doutrina quer a jurisprudência, que deixamos citadas, têm entendido que os actos de conteúdo negativo da Administração não são susceptíveis de por via jurisdicional serem suspensos na sua eficácia, já que esta deve produzir efeitos úteis, o que não sucede em

casos como o dos autos, pois o Tribunal não pode invadir a esfera da acção da Administração, praticando um novo acto de sinal contrário — cf., entre outros, o aresto deste Tribunal de 16 de Janeiro de 1992, no recurso n.º 30 006.

É que isso pressupunha a transposição pelo órgão judicial dos limites naturais traçados à sua actuação que o inibem de se substituir à Administração para a prática de actos materialmente administrativos.

Apresentando-se a suspensão requerida como acto inteiramente inútil, a mesma não deve praticar-se.

É claro que o requerente teve a percepção de que os indeferimentos em causa constituíam actos de conteúdo negativo, ainda que argumente, salvo o devido respeito, sem convicção, que no caso presente de indeferimento, que apenas obstaculiza o desenvolver da situação e resultado jurídico totalmente preconfigurado [...] e até já prometido por parte constitutiva do acto anterior (quando se refere que terá direito à primeira vaga que venha a ocorrer).

Tudo isto, porém, em nosso entender, não implica que o acto em questão deixa de ter conteúdo negativo, segundo a caracterização que deixamos referida e as consequências para efeitos da sua suspensão de eficácia.

Faz ainda o requerente alusão às circunstâncias, não inteiramente demonstradas, ou, pelo menos, com deficientes relevâncias, que era falsa a indicação de não haver vagas, usada para fundamentar o indeferimento.

De qualquer modo, porém, tal aspecto não é de considerar neste incidente nem em nada afecta a natureza do acto de conteúdo negativo.

Para além disso, dado o anteriormente exposto, fica prejudicado o conhecimento dos requisitos que o artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos exige que se verifiquem para que seja concedida a suspensão de eficácia do acto, a que o requerente alude também nas suas duntas alegações.

Assim, sem necessidade de maiores considerações e dado que os indeferimentos, de cuja executoriedade o requerente solicitou a suspensão de eficácia, são actos de conteúdo meramente negativo insusceptíveis de suspensão, decide-se indeferir o pedido de suspensão de eficácia requerido.

Custas pelo requerente, fixando-se a taxa de justiça em 10 000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *Manuel Nunes Ferreira*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 15 de Junho de 1993.

Assunto:

Incidente de suspensão de eficácia. Pena disciplinar de suspensão acompanhada da pena acessória de cessação de comissão de serviço. Acto já executado. Utilidade relevante da suspensão. Prejuízo de carácter não patrimonial. Sua

atendibilidade [artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos].

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A aplicação da pena acessória de cessação da comissão de serviço contemplada no n.º 2 do artigo 27.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, se bem que consumada quanto ao dictat insito na declaração do respectivo término, comporta sob outro ângulo um acto de execução continuada, cujos efeitos lesivos se protraem no tempo até ao termo previsível da respectiva duração.*
- 2 — *Consubstanciando a alegação do requerente presumíveis efeitos danosos multifacetados, de carácter profissional, funcional, moral e jurídico, cuja continuidade de produção seria susceptível de ser estancada ou sustada com o eventual decretamento da suspensão — e portanto abstractamente integradores ou configuradores, na sua óptica, do conceito de «utilidade relevante» para os efeitos do n.º 1 do artigo 81.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos —, não é de indeferir, desde logo, a requerida suspensão face à execução do acto sancionador, mas sim passar à análise da verificação dos requisitos previstos no artigo 76.º do mesmo diploma.*
- 3 — *A perda das prerrogativas próprias do cargo exercido em comissão — situação esta de natureza meramente temporária e transitória —, com o consequente regresso do funcionário ao respectivo lugar na categoria e carreira que lhe correspondiam na função pública, designadamente a perda da isenção de horário e de funções representativas externas (cujos graus de necessidade e de frequência não foram demonstrados), não pode ser catalogada de «despromoção» ou como o retorno ao «exercício de actividades inadequadas ao estatuto adquirido». Não são pois os aventados danos de carácter extrapatrimonial de molde a repercutir-se, de forma drástica, grave e intolerável na reputação, no bom nome e na imagem do requerente, avaliados estes por um padrão médio e por um critério aferidor de carácter objectivo, não sendo, por isso, merecedores da tutela do direito, de harmonia com o conceito vertido no n.º 1 do artigo 496.º do Código Civil, e daí que não possa ser dado como verificado o requisito positivo da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*

Recurso n.º 32 236-A, em que são requerente Joaquim Evóneo Rodrigues de Vasconcelos e requerido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

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

1 — Joaquim Evóneo Rodrigues de Vasconcelos, devidamente identificado nos autos, veio, pelo presente processo, deduzir incidente de suspensão de eficácia do despacho do Ministro da Administração

Interna, datado de 5 de Março de 1993, que negou provimento ao recurso hierárquico para si interposto da decisão do presidente do Serviço Nacional de Protecção Civil que, na sequência de processo disciplinar, lhe aplicou a pena de 20 dias de suspensão prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local.

Alega, para tanto, e resumidamente, o seguinte:

«[...] tomando conhecimento da decisão do recurso hierárquico em 19 de Março de 1993, o requerente começou a cumprir a pena de suspensão no dia imediato;

Assim, o acto recorrido foi executado;

Mas a suspensão que se requer mantém para o requerente relevante utilidade, no que toca aos efeitos que o acto continua a produzir;

Conforme resulta da petição de recurso, um de entre os vícios que afectam o acto é o de desvio de poder, e, sobretudo, a dupla nulidade do processo disciplinar; na verdade,

Conforme resulta do despacho punitivo, a aplicação da pena de suspensão ao ora requerente teve por fim a aplicação da pena acessória, ou seja, a cessação da comissão de serviço de director de serviços do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC);

Este objectivo foi já concretizado, dando-se por finda a comissão de serviço do requerente;

Esta pena de cessação da comissão de serviço, aplicada acessoriamente, é altamente gravosa e vexatória para o requerente; com efeito,

O requerente tem-se mantido no cargo de director de serviços há mais de oito anos, reconduzido que foi pelo menos duas vezes;

Exerceu sempre o cargo com relevante e reconhecido mérito, de que aquelas reconduções são a melhor prova;

O afastamento do cargo implica para o requerente o exercício de actividades inadequadas ao estatuto que adquiriu, por mérito próprio, ao longo destes últimos anos;

Como director de serviços de formação e ensino de protecção civil detinha todas as competências atribuídas pelo artigo 21.º da Lei Orgânica do SNPC (Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de Outubro);

Designadamente, competia-lhe a elaboração do plano geral de instrução de protecção civil, a formação e apoio à formação de quadros médios e superiores do SNPC e de organizações exteriores ao mesmo;

A cessação da comissão de serviço, fazendo-o reingressar nas funções de assessor, representa uma verdadeira despromoção, passando de formador (de quadros do SNPC) a formando;

Situação esta verdadeiramente vexatória para o requerente, perante colegas que, por via de execução do acto, passam a ser superiores hierárquicos, e antigos subordinados, os quais passam a seus colegas, quiçá algum subordinado passará a seu superior;

Por outro lado, perante as organizações exteriores do SNPC, designadamente câmaras municipais, governadores civis, forças militares (GNR, PSP, Guarda Fiscal), corpos de bombeiros, Cruz Vermelha e outros, o bom nome e reputação, pessoal e profissional, do requerente são irreversivelmente afectados;

Por outro lado, perde prerrogativas próprias da função que ocupava, designadamente a isenção de horário e representação do serviço perante entidades e organizações exteriores, com os consequentes prejuízos morais, profissionais e materiais;

Todas as situações gravosas relatadas causam naturalmente ao requerente prejuízos de difícil reparação, senão mesmo de impossível ressarcimento;

Também não resulta grave lesão do interesse público da requerida suspensão, bem pelo contrário; com efeito

O próprio despacho punitivo protelou a notificação do arguido, nos termos do n.º 3 do artigo 61.º do Estatuto Disciplinar, porque da execução da decisão resultavam para o serviço inconvenientes mais gravosos do que os decorrentes da permanência do arguido no desempenho do seu cargo;

É, pois, evidente que da suspensão da execução do acto não resulta prejuízo, muito menos grave, para o interesse público;

Atenta a sua experiência profissional no cargo, o seu desempenho meritório, as suas capacidades pessoais e profissionais, é do interesse público mantê-lo no cargo, no qual tem sido reconduzido;

Do processo não resultam indícios fortes da ilegalidade da interposição do recurso;

Com efeito, estão reunidos os pressupostos processuais da sua interposição e afigura-se evidente a procedência do recurso [...]

2 — A entidade requerida opôs-se ao deferimento do pedido de suspensão da eficácia, alegando para tal, e também por forma abreviada, o seguinte:

«[...] o requerente alega que a cessação da comissão de serviço é altamente vexatória e gravosa para si; mas este efeito de pena acessória aplicada, a existir, já se produziu; nem a reposição da situação no estado anterior ao da execução da decisão punitiva o poderá fazer desaparecer, pelo que a suspensão não tem, neste âmbito, nenhuma utilidade relevante;

Não é exacto que deixando de ser director de serviços passará de formador a formando: as atribuições da Direcção de Serviços de Formação e Ensino de Protecção Civil são cometidos por lei à própria unidade orgânica, não ao respectivo dirigente;

A eventual situação vexatória, bem como outros danos que a execução do acto de punição, segundo o requerente, produzirá (os quais são inerentes à sanção disciplinar) — e que, ainda nas palavras do próprio interessado, são irreversíveis, causando prejuízos de difícil reparação ou impossível ressarcimento — já devem ter-se irreversivelmente produzido, pois o acto foi executado;

Na verdade, o requerente não alega, como lhe cabia fazer, quaisquer factos susceptíveis de demonstrar a utilidade relevante da suspensão, agora que o acto foi executado;

Não é alegado, nem muito menos provado, que os prejuízos a que o requerente se refere sejam provocados pela continuação da situação criada pela cessação da comissão de serviço, pelo contrário;

Ao tentar realçar a irreparabilidade dos prejuízos que a execução lhe causa, entra numa contradição que parece insanável: é que, se os danos são irressarcíveis provêm da execução e esta já ocorreu, então é inútil suspendê-la pois daí não resultará nenhum benefício que não pudesse extrair-se do eventual provimento do recurso;

Por outro lado, é evidente o grave prejuízo do interesse público que resultaria da requerida suspensão;

Trata-se de fazer com que um cargo dirigente volte a ser ocupado por um indivíduo que praticou faltas disciplinares graves e que, por esse motivo, cumpriu a pena de suspensão;

Esta situação seria muito desprestigiante para o serviço e, dada a natureza das faltas praticadas — agressões e injúrias a funcionários do serviço —, seria apta a prejudicar a disciplina no seio do SNPC.»

3 — O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto nesta Secção emitiu parecer no sentido do indeferimento do pedido; isto por, em seu entender, se não verificarem os requisitos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

4 — Cumpre pois apreciar e decidir sem precedência de vistos, face ao preceituado no n.º 3 do artigo 78.º da LPTA.

5 — Com interesse para a decisão do incidente fluem dos autos os seguintes pontos factuais:

a) O requerente é assessor do quadro de pessoal do SNPC, tendo, porém, vindo a exercer, desde há cerca de oito anos, e em comissão de serviço, as funções de director de serviços da Direcção de Serviços e Ensino de Protecção Civil do mesmo SNPC;

b) Por factos ocorridos pelas 23 horas do dia 29 de Maio de 1992 no bar do Hotel Porto Mar, da cidade de Matosinhos, quando o ora requerente e mais quatro funcionários do SNPC se encontravam oficialmente deslocados nessa cidade em missão resultante de uma determinação do Conselho de Ministros para preparação final do exercício-teste do plano de emergência externo do complexo industrial de Matosinhos, foi-lhe oportunamente instaurado processo disciplinar;

c) Na sequência desse processo disciplinar foi deduzida nota de culpa contra o ora requerente, na qual lhe foi imputada a prática de três infracções — duas de agressão e uma de expressão injuriosa — puníveis nos termos do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local;

d) Tal processo culminou com a prolação do despacho punitivo, da autoria do presidente do SNPC, datado de 23 de Dezembro de 1992, do qual se transcreve a seguinte parte útil:

Despacho

1 — Conforme consta das conclusões do presente processo, o arguido cometeu, em 29 de Maio de 1992, as três infracções disciplinares graves que constam da nota de culpa.

2 — Os factos ocorreram quando o arguido e os outros quatro funcionários do serviço se encontravam oficialmente deslocados em Matosinhos [...]

3 — [...] as agressões e injúrias perpetradas pelo arguido ocorreram fora do serviço, mas inegavelmente por motivos relacionados com o serviço e com o exercício das funções que exercem no SNPC quer o arguido quer os funcionários agredidos e ofendidos.

4 — Trata-se, portanto, de uma tripla e grave violação do dever de correcção por parte do arguido, que se enquadra claramente na alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar em vigor [...].

13 — Considerando que o arguido tem a categoria de director de serviços e que a pena de cessação da comissão de serviço será sempre aplicada acessoriamente por qualquer infracção disciplinar punida em pena igual ou superior à de multa cometida por dirigente ou equiparado;

14 — Considerando que uma pena de escalão inferior à inactividade pode ter já o efeito correctivo adequado:

15 — Decido punir o Dr. Joaquim Evóneo Rodrigues de Vasconcelos, pelas infracções cometidas e provadas constantes das conclusões do processo, com a pena de 20 dias de suspensão prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar [...].

Notifique-se o arguido.

Lisboa, 23 de Dezembro de 1992. — O Presidente do Serviço Nacional de Protecção Civil, *Amílcar Fernandes Morgado* — cf. fls. 15 a 17;

e) Na mesma data de 23 de Dezembro de 1992 a mesma entidade sancionadora proferiu o seguinte despacho:

Notificação do arguido

A pena de 20 dias de suspensão aplicada ao arguido do presente processo disciplinar, Dr. Joaquim Evóneo Rodrigues de Vasconcelos, para além de implicar por si mesma a cessação do exercício de funções durante aquele período, implica igualmente, nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do Estatuto Disciplinar em vigor, a cessação da comissão de serviço daquele director de serviços.

Nestas condições, tendo em consideração que o plano de actividades do SNPC para o trénio 1992-1994 atribuía àquele director de serviços algumas tarefas a realizar durante o ano de 1992, cujos resultados ainda não foram apresentados, considerando o disposto no n.º 3 do artigo 69.º do Estatuto Disciplinar em vigor, autorizo que a notificação do arguido seja protelada pelo prazo de 20 dias [...] — cf. fl. 18;

f) Desse despacho punitivo interpôs o ora requerente oportunamente recurso hierárquico para o Ministro da Administração Interna, o qual, por despacho datado de 5 de Março de 1993, lhe negou provimento, despacho esse do seguinte teor conclusivo:

«[...] Nos termos do presente parecer da Auditoria Jurídica, nego provimento ao recurso hierárquico interposto por Joaquim Evóneo Rodrigues de Vasconcelos, mantendo inalterado o despacho punitivo do Sr. Presidente do SNPC, excepto quanto ao enquadramento jurídico dos factos que considero alterados nos termos constantes de fl. 5 (n.º 3) daquele parecer.

Notifique-se o recorrente na pessoa do seu mandatário e notifique-se [...]» — cf. documento de fls. 7 a 13;

g) O ora requerente iniciou o cumprimento da pena de 20 dias de suspensão em 20 de Março de 1993, tendo-lhe ainda sido comunicada em data indeterminada mas anterior a 18 de Maio de 1993 — data da apresentação do requerimento inicial da presente providência em juízo — a cessação da aludida comissão de serviço, pelo que o acto punitivo se encontrava já executado aquando dessa apresentação.

Fixados os factos pertinentes, passemos agora ao direito aplicável.

6 — Uma questão se suscita desde já e que se prende com a execução do acto cuja suspensão se peticiona nos autos.

Requerente e entidade recorrida concordam em que o acto sancionador suspendendo se encontra já executado. E daí que se questione da utilidade da providência.

A susceptibilidade de suspensão de eficácia dos actos já executados passou a ser legalmente contemplada após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, que aprovou a LPTA, o qual, no seu artigo 81.º — corpo do artigo na sua primitiva redacção e n.º 1 do preceito após a nova redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 12/86, de 21 de Maio —, postula:

«A execução do acto não impede a suspensão quando desta possa advir para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso *utilidade relevante* no que toca aos efeitos que o acto ainda produza ou venha a produzir.»

Há pois que tentar descortinar se da eventualidade do deferimento da suspensão impetrada, com a conseqüente reposição do *statu quo* anterior ao da execução, poderá resultar *utilidade relevante* para o administrado ou para os interesses que este se propõe defender através da impugnação contenciosa.

Ora já vimos atrás que ao requerente foi aplicada cumulativamente, com a pena de suspensão por 20 dias, a pena acessória da cessação de comissão de serviço que vinha desempenhando — cf. n.º 2 do artigo 27.º do Estatuto Disciplinar. Quanto à pena principal e aos respectivos efeitos, sem dúvida que o afastamento do requerente do serviço pelo correspondente período representou uma execução instantânea e integral do acto sancionador; mas já quanto às penas acessórias de cessação da comissão de serviço, se bem que consumada quanto ao *dictat* ínsito na declaração desse término, pode dizer-se que se nos depara um acto de execução continuada cujos efeitos lesivos se protraem no tempo até ao termo previsível da respectiva duração; e, dentro desta perspectiva, ficariam ainda por produzir os prejuízos correspondentes ao tempo que faltava para ser dada por finda a comissão em curso.

Conforme bem se obtempera no acórdão desta Secção de 11 de Abril de 1990, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 359, p. 1201, «para os efeitos do artigo 81.º, n.º 1, citado, o conceito de 'relevante' contém em si a ideia de *algo que é importante ou de muita monta para o requerente*, quer do ponto de vista jurídico quer do ponto de vista dos efeitos prático-económicos», incumbindo ao «requerente alegar os factos integradores da relevância da utilidade que possa resultar da suspensão do acto» — ver ainda quanto a este último ponto o acórdão, também desta Secção, de 14 de Janeiro de 1993, no recurso n.º 31 401.

Compulsando tal alegação, já transcrita no n.º 1, a mesma substancia presumíveis efeitos danosos multifacetados, de carácter funcional, profissional, moral e jurídico, cuja continuidade de produção poderia ser estancada ou sustada com o decretamento da suspensão e portanto abstractamente integradores — na sua óptica — do conceito de «utilidade relevante» de que vimos curando. Isto ainda que amalgamando, confundindo e aproveitando tal alegação para a demonstração de verificação do requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, ao afirmar: «todas as situações gravosas relacionadas causaram naturalmente ao requerente prejuízos de difícil reparação senão mesmo de impossível ressarcimento» (*sic*).

Em suma: configurando-se nos autos uma situação abstractamente enquadrável no conceito de «utilidade relevante» para os efeitos do n.º 2 do artigo 81.º da LPTA, a operada execução do acto admi-

nistrativo não é de molde a conduzir desde já ao indeferimento da providência, não constituindo assim obstáculo à análise relativa à verificação ou inverificação dos requisitos contemplados no artigo 76.º do mesmo citado diploma.

7 — Contempla o n.º 1 do artigo 76.º da LPTA três requisitos, de verificação cumulativa, necessários para que a suspensão de eficácia do acto administrativo possa ser decretada: o requisito positivo sentido na alínea *a*) e os requisitos negativos vertidos nas alíneas *b*) e *c*). Basta assim que um deles não se demonstre existir para que a suspensão não possa ser decretada.

Começemos pelo primeiro desses requisitos.

A execução do acto causa provavelmente prejuízos de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este venha a defender no recurso?

Os prejuízos advenientes para o requerente da imediata execução do acto poderiam ser, em abstracto, de carácter patrimonial ou de carácter moral (não patrimonial).

Reportando-nos, porém, e de novo, ao requerimento inicial, logo se alcança que nenhuns prejuízos de natureza material, economicamente não quantificáveis, foram pelo requerente devidamente concretizados; este confina-se, com efeito, a apontar situações que qualifica de «gravosas» de cariz funcional e profissional que se prendem com presumíveis perdas de prestígio, de dignidade e de representatividade e ainda de regalias inerentes às funções dirigentes que vinha desempenhando e de que se viu afastado. Assim, da cessação da comissão de serviço resultaria:

Ser a mesma altamente «gravosa e vexatória» (*sic*) para o requerente;

O afastamento do cargo implicaria o exercício de actividades inadequadas ao estatuto adquirido por mérito próprio ao longo destes últimos anos;

Uma verdadeira despromoção com a consequente (aventada) inversão das hierarquias;

Afectação irreversível do seu bom nome e reputação, pessoal e profissional, perante as organizações exteriores ao SNPC;

A perda de prerrogativas próprias da função, designadamente a isenção de horário e a representação externa do serviço;

Trata-se, como é bom de ver, dos chamados prejuízos de ordem moral ou de carácter não patrimonial, insusceptíveis, portanto, de quantificação pecuniária. Tenha-se a este propósito presente que a referida isenção de horário de trabalho não lhe conferiria o direito a qualquer remuneração por trabalho prestado fora do horário normal — cf. artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho.

Seja como for, e tal como a alegação se apresenta, ficamos sem poder avaliar, com razoável dose de precisão, qual o grau de intensidade e de objectividade atingido pelos indicados prejuízos; isto em termos de se poder afirmar ser o nível de prejudicialidade ou danosidade, pela sua gravidade, merecedor da tutela do direito, de harmonia com a doutrina vertida no n.º 1 do artigo 496.º do Código Civil — cf., quanto à relevância deste tipo de danos, v. g., o acórdão desta Secção de 17 de Dezembro de 1991, no processo n.º 30 087-A. Não foram, na verdade, disponibilizados ao Tribunal dados curriculares ou outras informações documentais acerca do mérito e do grau de prestígio que aureolava o requerente no meio sócio-profissional em que exercia o seu *munus* e sobre o grau de frequência

e de necessidade das invocadas actividades de representação externa do serviço e respectiva repercussão social. Isto tudo em termos de se poder aquilatar, com um mínimo de segurança, que a sanção que lhe foi aplicada tenha vindo a afectar, ou provavelmente venha a afectar no futuro, de forma séria e drástica, o bom nome, a reputação ou o prestígio de que o recorrente alegadamente usufruía aquando do sancionamento da sua conduta.

Surge, por seu turno, como descabido argumentar-se com a circunstância de o afastamento do cargo dirigente implicar «o exercício de actividades inadequadas ao estatuto adquirido». Ou uma «verdadeira despromoção» (*sic*). E isto porque o provimento em comissão de serviço do pessoal dirigente não confere aos providos um direito definitivo ao lugar, correspondendo sempre antes a uma situação temporária ou transitória, ainda que sucessiva e automaticamente renovada se verificado o condicionalismo legal. Ora um dos casos em que a comissão pode ser dada por finda é precisamente o da aplicação de uma pena de multa ou superior — cf. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho. Pena essa que «implicará o regresso do dirigente ao lugar a que tenha direito» — cf. n.º 12 do artigo 13.º do Estatuto Disciplinar. Não pode, pois, brandir-se com um suposto *status* dirigente radicado na esfera jurídico-funcional do funcionário, assim como o retorno ao exercício normal das funções na categoria e carreira da função pública em que se encontrava integrado não pode ser entendido como «inadequação» ou «despromoção». E adianta-se, de resto, que o requerente nada esclareceu acerca do balizamento temporal da comissão em que se encontrava investido e, designadamente, sobre o «se» e o «quando» da sua eventual próxima renovação.

No que toca às prerrogativas próprias do cargo comissionado, designadamente a isenção de horário e as funções representativas, não se vislumbra como é que a respectiva cessação se possa repercutir, de forma grave e intolerável, na reputação, no bom nome e na imagem do requerente, avaliados estes por um padrão médio e por um critério aferidor de carácter objectivo; isto para além de um limite natural e próprio das sequelas iminentes à execução de um acto sancionador deste género — cf., neste sentido, o citado acórdão de 17 de Dezembro de 1991 e demais jurisprudência nele mencionada.

Não se descortina, por isso, face ao que acima se deixou dito, qualquer forte motivo para catalogar como «altamente gravosa e vexatória» a execução da pena, tal como o requerente a qualifica.

E torna-se óbvio — na esteira ainda do último aresto citado — que não basta a mera invocação da quebra de prestígio que anda normalmente associada à inflicção de qualquer punição [...] disciplinar, por mais grave que ela seja; se assim fosse, converter-se-ia um fundamento de apreciação casuística e através de critérios de equidade numa consequência automaticamente inerente à concretização da acção disciplinar, *desideratum* este que não pode ter sido querido pelo legislador.

Há, por conseguinte, que concluir pela inverificação do requisito positivo contemplado na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, o que torna despicienda a apreciação relativa à verificação dos restantes requisitos — estes de carácter negativo — no mesmo preceito previstos.

8 — Em face do exposto, indeferem o pedido de suspensão de eficácia formulado pelo requerente.

Custas pelo requerente, com a taxa de justiça de 15 000\$.

Lisboa, 15 de Junho de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *Artur Joaquim Faria Maurício* — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Âmbito. Recurso hierárquico. Concurso. Experiência profissional.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Em recurso contencioso, visando acto que tenha decidido recurso hierárquico, o recorrente não está inibido de arguir vícios que nesta última sede se tenha absterido de invocar.*
- 2 — *A experiência profissional como factor de ponderação na avaliação curricular em concursos no âmbito da função pública (Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro) não pode ser determinada em exclusivo, sob pena de violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º daquele diploma, através do tempo de serviço dos concorrentes (na categoria, na carreira e na função pública).*

Recurso n.º 25 799, em que são recorrente Maria Alexandrina da Costa Samões Torres e recorrido o Secretário de Estado dos Transportes Interiores. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Maria Alexandrina da Costa Samões Torres, melhor identificada nos autos, vem recorrer para esta Secção, no recurso principal (n.º 25 799), invocando vícios de violação de lei e de forma, do despacho de 18 de Dezembro de 1987, do *Secretário de Estado dos Transportes Interiores*, que lhe negou provimento ao recurso hierárquico que interpusera do despacho homologatório do director-geral da Direcção-Geral de Viação quanto à lista de *classificação final do concurso interno* para o preenchimento de uma vaga de chefe de secção do quadro daquela Direcção-Geral, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 99, de 30 de Abril de 1987, lista essa resultante da deliberação do respectivo júri, de 28 de Agosto de 1987; e *José Tibúrcio de Sousa Castro*, também melhor identificação nos autos, veio recorrer para esta Secção, invocando igualmente vícios de violação de lei e de forma, em processo (n.º 26 160) entretanto apenso àquele primeiro com base na unidade do instrutor, do despacho do acima referido membro do Governo, de 10 de Fevereiro de 1988, que também negou provimento ao recurso hierárquico que interpusera

do mencionado despacho do director-geral da Direcção-Geral de Viação, homologatório da lista de classificação final elaborada pelo júri no dito concurso.

Tanto a primeira como o segundo recorrentes, classificados nesse concurso em 3.º e 6.º lugares, respectivamente, requereram a citação dos contra-interessados no mesmo, a qual foi efectuada, depois de a autoridade ter respondido em ambos os recursos, oferecendo no principal (com o n.º 25 799) o merecimento dos autos e no apenso (com o n.º 26 160) defendendo o improvimento desse recurso. Nenhum dos citados respondeu.

Requisitado o instrutor, alegaram, a final, os recorrentes, formulando as seguintes conclusões:

A Maria Alexandrina:

«a) O júri não ponderou a qualificação profissional, como determina a alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 44/84;

b) Concordando com o entendimento expresso no n.º 5 da informação n.º 281/87, da Auditoria Jurídica, no sentido de que a qualificação profissional não releva quando é utilizada a classificação de serviço, o acto impugnado faz errada interpretação e aplicação do artigo 32.º, n.º 1, alínea b), e n.º 3 do Decreto-Lei n.º 44/84;

c) O júri reduziu a experiência profissional à simples antiguidade na categoria, na carreira e na função pública, o que não é adequado ao fim legal da avaliação da preparação dos candidatos para o desempenho das funções, constituindo antes mero factor de desempate nos termos do artigo 35.º, n.º 6.

Concordando com a posição do júri, o despacho recorrido violou, por erro de interpretação e aplicação, o disposto nos artigos 32.º, n.º 1, alínea b), e 35.º, n.º 6, do citado Decreto-Lei n.º 44/84;

d) O despacho recorrido, ao aceitar o entendimento do n.º 6 da informação n.º 281/87, da Auditoria Jurídica, está ferido de vício de forma por falta de fundamentação, visto existir contradição nos fundamentos do parecer de que se apropriou (artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho);

e) O júri não fundamentou as deliberações da entrevista e da ordenação dos candidatos na lista de classificação final, como é exigido pelo artigo 17.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 44/84 e pelo artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

O despacho recorrido está, por referência, ferido do vício de forma por falta de fundamentação;

f) O despacho impugnado ao concordar com a opinião expressa no n.º 7 da informação n.º 281/87, da Auditoria Jurídica, no sentido de que a entrevista é um acto que, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, não carece de fundamentação, violou, por erro de interpretação e aplicação, aquele preceito e ainda o artigo 32.º, n.º 4, alínea a), do Decreto-Lei n.º 44/84;

g) Ao ponderar a formação profissional, o júri não esclareceu quais eram os cursos de formação específicos e não especifica, não obstante a valoração de uns e outros ser diversa.

A deliberação do júri carece, assim, de fundamentação exigida pelos artigos 17.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 44/84 e 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

O acto recorrido está também ele ferido daquele vício de forma, ao concordar com a referida deliberação do júri e com o parecer da Auditoria Jurídica.»

O recorrente *José Tibúrcio* apresentou por sua vez as seguintes conclusões no recurso respectivo:

«1.º Mantém-se todo o alegado na petição inicial e respectivas conclusões;

2.º O despacho recorrido, apropriando-se do despacho homologatório, carece de fundamentação, já que, como ressalta das actas do júri, não são minimamente indicados os fundamentos da classificação e graduação dos candidatos, o que, nos termos do artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e 17.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 44/84, o faz inquirar de *vício de forma*;

3.º O despacho recorrido viola o disposto no n.º 6 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 44/84, gerando *vício de violação de lei* ao atribuir à antiguidade relevância diversa da que aquele normativo lhe atribui;

4.º De *vício de violação de lei* se encontra ainda inquinado o despacho recorrido por violação das alíneas *a)*, *c)* e *d)* do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 44/84, já que não se encontra salvaguardada a necessária objectividade;

5.º Não consta, nem resulta da acta de classificação dos candidatos, quais os fundamentos legais da utilização dos critérios de valoração e pontuação, o que faz inquirar o despacho recorrido de *vício de forma*, por falta de fundamentação, exigido legalmente nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea *a)*, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

6.º Encontra-se, ainda, o despacho recorrido inquinado de *vício de violação de lei*, por erro nos pressupostos de facto, já que não valorou devidamente a formação profissional, o tempo de serviço profissional e o tempo de serviço na categoria dos outros candidatos».

Distribuído o processo ao presente relator (5 de Fevereiro de 1993), emitiu nele parecer o Ex.º Magistrado do Ministério Público (fls. 79 v.º a 82 v.º).

Quanto ao recurso n.º 25 799 (em que é recorrente a *Maria Alexandrina*) é de opinião que merece provimento, por procederem os vícios invocados, por aquela, salvo os das suas conclusões *a)*, *b)* e *d)* das suas alegações: estas duas primeiras porque se encontra dentro dos poderes do júri levar em conta na avaliação do factor de ponderação «qualificação profissional» a classificação de serviço atribuída aos concorrentes; quando ao vício constante da alínea *d)* das conclusões das alegações, o mesmo não foi invocado na petição de recurso, motivo por que o Tribunal dele não poderá conhecer.

Aliás, acrescente-se, tal vício sempre improcederia.

Quanto ao recurso n.º 21 160, também aquele ilustre magistrado entende dever ele merecer provimento, por o acto no mesmo impugnado padecer de idênticos vícios aos que inquinam o acto objecto do outro recurso.

Em relação aos vícios que, para além disso, ainda são imputados àquele acto — falta de divulgação no aviso do concurso dos critérios de avaliação e selecção dos concorrentes, falta de justificação para a diferente avaliação feita pelo júri das habilitações literárias daqueles e excesso de peso valorativo atribuído à entrevista —, entende que as mesmas não procedem, isto pelos motivos que, se for caso disso, mais adiante serão referidos.

Finalmente, secundando nesta parte o recorrente, julga ilegal, por atentatório do princípio da confiança na actuação imparcial da Administração, o facto de o júri, no concurso em causa, não ter divulgado

atempadamente junto dos concorrentes, por forma a estes orientarem a apresentação dos seus *curricula* em conformidade, os critérios de avaliação curricular («fórmula de avaliação»).

Colhidos novos vistos, cumpre agora decidir, em atenção à seguinte matéria de facto.

Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 99, de 30 de Abril de 1987, foi aberto concurso interno para o preenchimento de uma vaga de chefe de secção do quadro permanente da Direcção-Geral de Viação.

Segundo tal aviso (seu n.º 7) seriam nesse concurso utilizados os métodos de selecção da avaliação curricular e da entrevista.

Por o terem requerido, os ora recorrente e mais outros 11 interessados foram admitidos no referido concurso, sendo a respectiva lista, provisória, convertida em definitiva (deliberação de 2 de Junho de 1987 do respectivo júri — acta n.º 1, fl. 12 do vol. I do instrutor).

Nas suas reuniões de 15 a 29 de Junho de 1987 (v. fls. 34 e 35 — actas n.ºs 3 e 4 — do mencionado instrutor), bem como na de 5 de Agosto de 1987 (fl. 36 — acta n.º 5), o júri do concurso dos concorrentes que compareceram (12) classificou-os, depois de entrevistados, da seguinte forma:

Maria Lagueirinho B. Gomes Costa — Bastante favorável — 16 valores;

José Tibúrcio (ora recorrente) — Bastante favorável — 16 valores;

Maria Adélia Casimiro Lopes Dias — Favorável — 12 valores;

Maria de Fátima Lucas dos Santos Faustino — Favorável — 12 valores;

Gelsimina Vilela L. R. M. Palma — Favorável preferencialmente — 20 valores;

Luís Alberto da Costa Xavier — Favorável — 12 valores;

Maria Alexandrina (ora recorrente) — Bastante favorável — 16 valores;

Maria de Fátima N. dos Santos Almeida — Favorável preferencialmente — 20 valores;

Maria Isabel da Conceição Fernandes — Bastante favorável — 16 valores;

Maria Manuela R. C. Mendes Ferreira — Favorável — 12 valores;

Maria do Rosário G. Pinto Chamusca — Favorável — 12 valores;

Aida Maria Rodrigues da Silva Antunes — Favorável — 12 valores.

Na sua reunião de 28 de Agosto de 1987, o júri do concurso (v. fl. 37 do recurso n.º 26 160, acto n.º 6) deliberou que o ordenamento final dos concorrentes fosse feito pela aplicação da seguinte fórmula:

$$CF = \frac{(2 \times CS) + (2 \times HL) + (1,9 \times EP) + (0,1 \times FP) + (4 \times E)}{10}$$

sendo:

CF = classificação final;

CS = classificação de serviço;

HL = habilitações literárias;

EP = experiência profissional;

FP = formação profissional complementar;

E = entrevista.

As designações *CS*, *HL*, *EP* e *FP* constituíam os factores de ponderação da avaliação curricular.

Na *classificação de serviço* era considerada a média aritmética dos últimos três anos (atribuída nos termos do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho), efectuando-se a sua correspondência para a escala de 0 a 20 valores.

Nas *habilitações literárias*, aos 3.º e 2.º ciclos liceais ou equivalentes correspondiam, respectivamente, 18 e 17 pontos.

Por sua vez, a *experiência profissional* era avaliada segundo a fórmula seguinte:

$$EP = \frac{(a \times 0,5) + (b \times 0,4) + (c \times 0,3)}{3}$$

sendo:

- a* = tempo de serviço na categoria que actualmente detém;
- b* = tempo de serviço na carreira correspondente à categoria;
- c* = tempo de serviço na função pública.

Na *formação profissional complementar* era considerada a formação específica e não específica.

Na *formação específica*, atribuir 1, 2 e 3 pontos, respectivamente, para cursos de duração até uma semana, até um mês, ou mais de três meses.

Na *formação não específica*, atribuir 0,5, 1 ou 2 pontos, respectivamente, para casos de duração até uma semana, até um mês ou mais de um mês.

Depois, o júri do concurso, na base dos critérios e fórmulas acabados de referir, procedeu à *gradação final* dos candidatos (não indicando o modo como preencheu, quanto a cada um deles, as referidas fórmulas), de que deu uma classificação para o 1.º de 16,55 valores e para o último (12.º) de 12,72, cabendo nela à ora recorrente *Maria Alexandrina* a classificação de 14,82 (3.º) e ao recorrente *José Tibúrcio* a de 14,08 (6.º).

Esta classificação final, homologada por despacho de 14 de Setembro de 1987 do director-geral da Direcção-Geral de Viação (v. fl. 18 do vol. I do instrutor), foi depois publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 223, de 28 de Setembro de 1987 (v. fls. do recurso n.º 25 799).

Por petições entradas, a de *Maria Alexandrina* na autoridade a quo a 8 de Outubro de 1987 e a do *José Tibúrcio* na mesma data, mas na Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (v. fls. 10 do vol. I do instrutor e 31 do recurso n.º 21 160), os mesmos impugnaram hierarquicamente para o Ministro daquele departamento governamental o acto homologatório da lista de classificação final elaborada pelo júri do concurso.

O recurso hierárquico da *Maria Alexandrina* mereceu a informação deste último de fls. 7-9 do vol. I do instrutor, onde se concluiu pela sua improcedência, como em igual sentido se concluiu na informação da Auditoria Jurídica daquele departamento (informação n.º 28/87 — fls. 1-6 do citado vol. I do instrutor).

Sobre esta informação, cujo conteúdo se dá aqui por reproduzido, assim como os documentos acima mencionados e os que também a seguir se irão referir, exarou o *Secretário de Estado dos Transportes Interiores*, em 18 de Dezembro de 1987, o seguinte despacho:

«Concordo.»

Este o despacho contenciosamente impugnado no recurso n.º 25 799.

Quanto ao recurso hierárquico, acima referido, do José Tibúrcio, foi objecto também de informação da mencionada Auditoria Jurídica (informação n.º 288/87 — v. fls. 94-99 do recurso n.º 26 160), a qual concluiu pela respectiva improcedência.

Sobre tal informação proferiu o *Secretário de Estado dos Transportes Interiores*, em 10 de Dezembro de 1987 (é esta, pelo menos, a data constante do respectivo documento, mas houve lapso manifesto na data nele aposta, uma vez que aquela informação é de 15 de Dezembro de 1987 e nele foi prestada outra informação intercalar com data de 17 de Dezembro de 1987), o seguinte despacho:

«Concordo com o parecer.»

Este o despacho impugnado no recurso n.º 26 160.

Exposta, assim, a matéria de facto com interesse para a decisão de direito, importa fixar qual o *âmbito* dos presentes recursos contenciosos uma vez que os actos neles impugnados foram proferidos em decisão de recursos hierárquicos — já o vimos — interpostos do despacho homologatório da lista de classificação final do concurso em causa, acontecendo que do cotejo do teor das petições desses recursos com o das petições dos recursos contenciosos, fácil é ver que nestes últimos a impugnação se viu alargada a questões não suscitadas em sede daqueles outros recursos hierárquicos e assim não decididas nos actos agora contenciosamente atacados.

Será isso motivo para que dessas questões se não conheça, excluindo-as, assim, do *âmbito* dos presentes recursos?

A definição do âmbito do recurso contencioso quando este verse sobre acto que tenha decidido recurso hierárquico (tanto facultativo, como necessário) constitui tema de grande dificuldade, sobre o qual, aliás, se encontra dividida a jurisprudência desta Secção.

A solução tradicional partia da consideração da chamada «tese monista» de recurso contencioso, a qual via neste simples *prolongamento* da «fase graciosa»: a decisão do recurso contenciosos era apenas deferida (decisão de 2.º grau) a um órgão, ainda que independente como o tribunal, mas integrado no poder administrativo, perante o qual se fazia a *revisão* da legalidade do acto — cf. M. Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 1.ª ed., reimp., t. II, Coimbra, 1980, pp. 1271-1273 e 1323-1328.

Daí que, nessa linha, se tendesse a assimilar o acto administrativo, à *sentença judicial*, ainda que sem o efeito de declaração da verdade legal, própria desta.

E assim como no domínio do processo civil em matéria de recursos de decisões judiciais se não admite o alargamento da impugnação destas a questões que as mesmas não apreciaram nem decidiram, também do mesmo passo quanto ao recurso contencioso, por se considerar implicar a revisão de uma decisão anterior, se limitaria o seu âmbito pelo exacto conteúdo do respectivo acto.

É esta, como se disse, a solução tradicional, até por parte da jurisprudência desta Secção, como se pode ver, entre muitos outros, dos seus acórdãos — para só citar os mais recentes — de 17 de Dezembro de 1980, *Acórdãos Doutrinários*, n.º 236-237, p. 1063, de 5 de Março de 1981, *Acórdãos Doutrinários*, n.º 236-237, p. 1015, de 10 de Maio de 1984, *Acórdãos Doutrinários*, n.º 275, p. 1248, de 12 de Julho de 1984, *Acórdãos Doutrinários*, n.º 280, p. 388, de 28 de Janeiro de 1988, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 373, p. 407, e de 10 de Dezembro de 1987, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 373, p. 305.

E da mesma linha se mostra a jurisprudência do pleno da Secção, como se pode ver dos seus acórdãos de 8 de Outubro de 1991, recurso n.º 21 310, e de 17 de Março de 1992, recurso n.º 26 955.

Só que a referida tese monista do recurso contencioso está hoje definitivamente em crise, uma vez que os tribunais administrativos se não podem considerar como órgãos — ainda que independentes — da administração activa, mas órgãos do poder judicial (artigo 211.º, n.º 1, da Constituição) — veja-se, por todos, o acórdão desta Secção de 17 de Abril de 1980, *Acórdãos Doutrinaiis*, n.º 224-225, p. 1005.

Por outro lado, com a introdução das acções para o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido no contencioso administrativo [artigos 268.º, n.º 5, da Constituição e 51.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais] e sem cuidar agora de separar o campo de actuação de tal meio processual, face ao tradicional recurso de anulação, a verdade é que isso veio trazer da penumbra onde se encontrava um dado tanto esquecido quanto àquele recurso: é que através dele o que interessado pretende é uma definição judicial quanto a certa relação do direito administrativo; só que o acto surge aqui como um simples pressuposto processual, pois sem a prática de um acto por parte da Administração aquele não pode dirigir-se ao tribunal.

O exame do fundo do recurso por parte deste implica pois sempre uma apreciação da relação jurídico-administrativa em causa, no ponto que dela foi atingido pela prática do acto contenciosamente impugnado.

Neste aspecto não pois grande diferença com o que se passa com a acção para o reconhecimento de um direito, uma vez que também aqui o que o interessado pretende é a definição judicial de uma relação de direito administrativo perante a Administração activa.

Mas se é assim, não se vê qualquer razão para que no domínio do recurso contencioso o interessado não possa alargar a impugnação do acto a todas as suas possíveis ilegalidades, pois o que aí está em jogo é um concreta relação de direito administrativo e o modo como ela se viu definida autoritariamente pela Administração.

Por outro lado, convém não esquecer que o direito ao recurso contencioso com fundamento em *ilegalidade* é garantido constitucionalmente — artigo 268.º, n.º 4, da lei fundamental —, o que implica que toda e qualquer ilegalidade possa, nessa sede, ser invocada e não apenas aquelas que foram suscitadas no domínio do recurso hierárquico donde veio a desembocar o acto contenciosamente impugnado, caso tenha sido activado aquele recurso.

Considera-se pois preferível — até por mais inspirado em critérios de justiça material — o entendimento de que no domínio do recurso contencioso o recorrente não está impedido de alegar vício que não tenha suscitado em sede do recurso hierárquico, se porventura o acto impugnado resultou de decisão deste último recurso, isto aliás na esteira de alguma jurisprudência (jurisprudência que se vem contudo firmando) desta Secção, de que são exemplo os acórdãos de 19 de Janeiro de 1988, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 373, p. 374, de 19 de Fevereiro de 1991, *Acórdãos Doutrinaiis*, n.º 364, p. 433, e de 29 de Outubro de 1991, recurso n.º 23 836.

Não interessa assim averiguar se e em que medida os vícios invocados nos presentes processos o foram precedentemente nos recursos hierárquicos de que os actos contenciosamente impugnados constituem a decisão, pois se o não foram isso não constituirá por

si obstáculo à sua apreciação por parte deste Supremo Tribunal, como vimos.

Ora, vindo arguidos nos recursos vícios de *violação de lei* e de *forma*, importa começar pela apreciação daqueles primeiros, por daí resultar mais eficaz tutela dos interesses que se dizem ofendidos — artigo 57.º, n.º 2, alínea a), da LPTA —, só passando aos segundos se nenhuns daqueles outros vierem a proceder.

E o primeiro desses vícios que importa conhecer — alegado tanto pela *Maria Alexandrina* (recurso n.º 25 799) como pelo *José Tibúrcio* (recurso n.º 26 160) — consiste em o júri do concurso ter valorado o factor «experiência profissional» dos candidatos exclusivamente através da respectiva *antiguidade de serviço*, na categoria, na carreira e na função pública, o que violaria a norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro [conclusão da alínea c) do recurso n.º 25 799 e 3.ª do recurso n.º 26 610].

Vício esse que se prende directamente com a alegação da recorrente *Maria Alexandrina* de o júri não ter ponderado a «qualificação profissional», mas apenas a «experiência profissional» dos candidatos [alínea a) das conclusões do respectivo recurso] e de não ser exacto, contrariamente ao defendido na informação n.º 281/87 da Auditoria Jurídica, de que aquela «qualificação profissional» não releva quando é utilizada a «classificação de serviço» [alínea b) das mesmas conclusões].

Interessa pois, ver primeiro estes dois últimos aspectos, uma vez ser fora de qualquer dúvida que, no caso, o júri apenas valorou a «experiência profissional» — v. a sua acta n.º 6 — quando a lei, na citada alínea b) do n.º 1 do artigo 72.º, fala cumulativamente em «qualificação e experiência profissional» e não somente naquela primeira.

Poderá pois dizer-se, como pretende a recorrente, que o júri ao considerar literalmente apenas a «experiência profissional» omitiu a valoração do outro elemento do respectivo factor, a «qualificação profissional», violando a acima referida norma legal?

A resposta é negativa.

Na verdade, a menos que se pretenda atribuir às palavras um valor sacramental, a circunstância de o júri ter sinteticamente designado por «experiência profissional» o factor que a lei, de forma composta designa, como já se viu, de «qualificação e experiência profissionais», não significa, só por si, que desvirtuou, por o não considerar, determinado conteúdo da norma correspondente.

Pois o que interessa é averiguar antes se o conteúdo dado pelo júri ao referido factor — independentemente da sua designação literal —, corresponde ao querido pelo legislador, este sim o vício que se pode recortar com autonomia e de que mais adiante se tratará.

Improcede assim a matéria da conclusão a) das alegações do recurso n.º 25 799.

Como improcede também a da sua alínea b).

Não só por ter ficado em parte prejudicada pela improcedência daquela outra conclusão, mas também porque aquilo que se exprime no n.º 5 da informação n.º 281/87 da Auditoria Jurídica é apenas um *argumento jurídico*, cuja base nem sequer tinha sido expressamente assumida pelo júri e não é por claudicar uma razão jurídica posteriormente invocada em favor do acto que este resulta inexoravelmente inquinado do vício que se lhe imputa.

Passemos pois à análise do alegado vício resultante de o júri se ter socorrido, na valoração do factor «experiência profissional» («qualificação e experiências profissionais»), exclusivamente da *antiguidade de serviço*, na categoria, na carreira e na função pública por parte dos concorrentes.

Desvirtuará tal valoração, assim feita, o citado factor de classificação dos candidatos?

A resposta é claramente afirmativa.

O *sistema de concurso* como forma de ingresso e acesso na função pública — aliás estabelecida como regra pelo n.º 2 do artigo 47.º da Constituição — decorre do próprio *princípio da igualdade*, já que só aquele sistema permite a escolha dos mais *aptos* para o exercício da função pública, evitando assim que a Administração caia em escolhas arbitrárias ou ilegítimas, antes se pautando por critérios objectivos, aplicados de forma igual ao universo dos interessados.

Daí que, em consonância como semelhante princípio constitucional, disponha o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 44/84, ao tempo aplicável (como actualmente o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, que veio substituir aquele diploma), que o «concurso é o processo de recrutamento e selecção normal e obrigatória para o pessoal abrangido pelo presente diploma».

No caso que nos ocupa, o concurso seguiu o método de selecção através da *avaliação curricular* [artigo 31.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 44/84], complementando por *entrevista* (n.º 3 desta disposição).

Ora, o objectivo da avaliação curricular — di-lo a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 32.º do mesmo diploma — é o de avaliar a preparação dos candidatos para o desempenho de determinada função (no caso, como se viu da matéria de facto, de chefe de secção da Direcção-Geral de Viação).

E os factores de ponderação a ter em conta para o efeito são, de acordo com aquela norma, e consoante os casos, a habilitação académica de base, a formação profissional complementar e a qualificação e experiência profissionais, factores todos eles ponderados pelo júri do concurso em causa.

Dentro deles, interessa-nos o último — a já referida «qualificação e experiência profissionais».

Ora, o júri «mediu» tal factor *exclusivamente* pela *antiguidade de serviço*, já se disse.

O que não podia fazer, sob pena de violação da própria norma — a falada alínea *b*) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 44/84.

Vejam como.

A *antiguidade de serviço* dos candidatos em concursos é um factor de natureza meramente *quantitativo* — anos de serviço na categoria, na carreira e na função pública — que por si só, desacompanhado de qualquer outra consideração, é insusceptível de permitir um juízo sobre o *grau de preparação* dos candidatos para o exercício das funções de determinado cargo cujo lugar foi posto a concurso.

É que a permanência passada do candidato em certa categoria, carreira e na função pública nada diz sobre o nível *qualitativo* da sua preparação profissional e isto é que interessa para apreciar do factor «qualificação e experiência profissionais» em termos de avaliação curricular.

Do nível mínimo de aptidão profissional — abaixo do qual haverá motivos para procedimento disciplinar — até ao seu nível máximo

desejável, existe uma enorme variedades de matizes, tão grande como o próprio número de candidatos nos concursos, atenta a extrema dificuldade em abarcar em tipos de cariz objectivo capacidades humanas por natureza desiguais.

Daí que apelar *apenas* a um factor *quantitativo*, como a antiguidade de serviço, para aferir da «qualificação e experiência profissionais» dos candidatos, é, ao fim e ao cabo, recusar avaliar estes segundo as suas aptidões profissionais.

Não que aquele elemento quantitativo, da antiguidade de serviço, quando acompanhado de outro ou de outros a escolher pelo júri, não possa servir como factor que é susceptível de indiciar a qualificação e experiência profissionais dos candidatos.

E por isso é que mais acima, quando falámos desse elemento quantitativo, sempre tiveram em mente — pelo uso concomitante dos advérbios «apenas» e «somente» — a sua intervenção *exclusiva* como factor de avaliação da «qualificação e experiência profissionais» por parte do júri.

E não há dúvida que foi isso que aconteceu no caso *sub judice*.

Há pois que concluir nesta parte, tal como defende o ilustre magistrado do Ministério Público e na esteira aliás do acórdão desta Secção de 11 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 27 898, e como aí se entendeu, que o júri, ao ponderar para efeitos de avaliação curricular a experiência profissional, não pode adoptar critério que exclusivamente atenda ao tempo de serviço na categoria actual, na carreira e na função pública, obstando assim à valoração de outros elementos curriculares que eventualmente influam na apreciação daquele factor.

Não se perfilha assim o entendimento em contrário, quanto ao ponto considerado, defendido no parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 106/88, de 26 de Janeiro de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 93, de 21 de Abril de 1989 (veja-se o seu n.º 5.1, *in fine*).

Como igualmente se não perfilha o entendimento, por assim dizer «maximalista», seguido no acórdão desta Secção de 6 de Outubro de 1987, recurso n.º 22 773, posteriormente também perfilhado no acórdão de 10 de Novembro de 1992, tirado no recurso n.º 28 426, para os quais a ponderação no âmbito do factor experiência profissional da experiência geral resultante do «tempo de serviço» introduz no método de selecção um elemento estranho, o que sempre geraria erro nos pressupostos de direito, determinante da anulabilidade do acto.

Procede pois a violação, no segmento considerado, da norma da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 44/84 (vício de violação de lei), invocada em *ambos os recursos* [conclusão *c*] das alegações do recurso n.º 25 799 e 3.ª das alegações do recurso n.º 26 160].

Tendo concluído pela procedência do vício de violação de lei quanto a ambos os recursos em termos mais acima expostos, daí decorre que prejudicado fica o conhecimento dos restantes vícios.

Termos em que com base no aludido vício de violação de lei se concede provimento aos recursos, anulando-se os actos neles impugnados.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Pedro de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *Guilherme Frederico Dias da Fonseca*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Execução de acórdão. Inexistência de causa legítima de inexecução.

Doutrina que dimana da decisão:

A impossibilidade como causa legítima de inexecução das decisões dos tribunais administrativos não se confunde com a dificuldade ou onerosidade da prestação que se haja de realizar.

Só pode ter-se por impossível aquela a que em absoluto se oponha um impedimento irremovível.

Recurso n.º 26 594-A, em que são recorrente Maria Isabel Ribeirinho Patrício da Silva Tavares e recorrido o Ministro dos Negócios Estrangeiros. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam, em conferência, na 2.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) Maria Isabel Ribeirinho Patrício da Silva Tavares veio, por apenso ao recurso n.º 26 594 deste Supremo Tribunal, requerer a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão ali proferido que decidiu anular o acto do Sr. Ministro dos Negócios Estrangeiros, de 16 de Setembro de 1988, a indeferir-lhe o recurso hierárquico da lista de classificação final do concurso para 17 oficiais, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 42, de 19 de Fevereiro de 1987, e ordenar-se a pronta execução do julgado.

Tudo nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei 256-A/77, de 17 de Junho.

b) Ouvida a entidade requerida sobre a petição formulada, o Sr. Ministro dos Negócios Estrangeiros solicitou a junção do parecer de fls. 13 a 19, da sua auditoria jurídica, com cuja doutrina e conclusões havia concordado e onde se concluiu:

«O dever de execução das sentenças proferidas em contencioso administrativo, que decorre para a Administração do disposto no artigo 95.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, só encontra ressalva nas situações previstas no artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho — a impossibilidade e o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da sentença»;

«Se é certo que no caso em apreço não podemos concluir pela verificação da ocorrência de causa legítima de inexecução, certo é também que não se verifica o objectivo que preside à execução das sentenças anulatórias de acto administrativo»;

«Com efeito, a execução da sentença proferida em contencioso administrativo visa a reconstituição da situação actual hipotética em que se encontraria o administrado se não tivesse sido praticado o acto anulado»;

«Ora a requerente, que é oficial administrativo principal desde 22 de Abril de 1991, era possuidora da categoria, para que foi aberto o concurso em causa, desde 27 de Novembro de 1976, pelo que não

alcançaria vantagens na hipótese de ter obtido nomeação por força do concurso anulado»;

«Terminando no próximo dia 6 de Janeiro o prazo a que se refere o artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, deverá a interessada ser notificada das razões aqui produzidas, de acordo com o disposto no artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, no caso de concordância de V. Ex.^a com o presente parecer.»

c) O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, no duto parecer que se dignou proferir a fls. 26 e 27, opina no sentido da total improcedência da argumentação apontada pela entidade requerida como fundamento de inexecução do acórdão anulatório.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

II

Nos termos do disposto no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho:

1 — A sentença deve ser integralmente executada dentro do prazo de 60 dias a contar da apresentação do requerimento a que se refere o n.º 1 do artigo anterior, salvo ocorrência de causa legítima de inexecução.

2 — Só constituem causa legítima de inexecução a impossibilidade e o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da sentença.

De acordo com jurisprudência deste Supremo Tribunal, que a doutrina igualmente tem firmado, em consequência da expressão legislativa constante das normas transcritas, a impossibilidade que constitui causa legítima de inexecução das sentenças dos tribunais administrativos não se confunde com a dificuldade ou com a onerosidade da prestação que se haja de realizar, só pode ter-se por impossível aquela a que em absoluto se oponha um impedimento irremovível (cf. Freitas de Amaral, in *Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, p. 162).

Daqui decorrerá que a autoridade pública só poderá eximir-se ao cumprimento integral da sentença, com fundamento em impossibilidade, quando alegar e provar uma situação de impossibilidade absoluta, perante obstáculo irremovível.

O acórdão exequendo anulou a lista de classificação final do concurso para primeiros-oficiais, aberto para preenchimento de iguais cargos do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 42, de 13 de Fevereiro de 1987.

Essa anulação fundou-se no facto de ter havido violação do disposto nos artigos 4.º, alíneas a), d) e e), 17.º, 18.º, n.º 1, e 32.º, n.º 4, alínea a), todos do Decreto-Lei n.º 44/84.

A autoridade requerida não discute a possibilidade material abstracta do cumprimento do acórdão que anulou o acto administrativo já referido por violação de lei. Mas alega que se antevê bastante complexidade e perturbação dos serviços, uma vez que o concurso posto em causa foi aberto em Fevereiro de 1987, visando o preenchimento de 17 vagas existentes e daquelas que viessem a ocorrer no prazo de dois anos a contar da sua publicação, e que se cifraram em 16. Por outro lado, na sequência das vagas libertadas pelos fun-

cionários promovidos pelo concurso em apreço foi, em consequência, aberto outro concurso para a categoria de segundos-oficiais.

A anulação do acto antecedente repercutir-se-á nos actos consequentes, provocando a anulação *ope legis*.

Ora, como a própria Administração reconhece, estas circunstanciais não integram o conceito de impossibilidade do cumprimento do acórdão anulatório, como acima se deixou explicitado, como não subsumem o conceito de prejuízos com a natureza da sua gravidade para o interesse público resultante do cumprimento do decidido, como se exige no transcrito n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

A ser real a tão-só alegada complexidade de execução da decisão judicial ou a invocada perturbação dos serviços em tal execução, nem uma nem outra vêm confrontadas com o dever de cumprimento das sentenças pela Administração como dever que a lei fundamental elevou à dignidade constitucional, visando a reposição da legalidade dos actos administrativos (cf. artigo 208.º, n.º 2, da Constituição).

Defende ainda a autoridade requerida que no caso em apreço não se vislumbram efeitos negativos do acto anulado que tenham advindo para a requerente, cujo suprimento a execução da sentença viesse obter. E, nesse sentido, adianta que, «com efeito, era possuidora da categoria, para que foi aberto o concurso em causa, desde 27 de Novembro de 1976, data em que ingressou na função pública como primeiro-oficial do quadro de pessoal do Ministério da Indústria e do Comércio Externo — Direcção-Geral do Comércio Externo».

«Não há dúvidas, pois, que a requerente há muito que estava provida na categoria de primeiro-oficial, pelo que na hipótese de ter obtido nomeação por força do concurso anulado não alcançaria vantagens ou benefícios, nem a nível de remuneração nem de tempo de serviço na categoria.»

«Acresce que a posição da requerente na lista de classificação final (91.º lugar) e sendo certo que no prazo de validade do concurso foram providos, no total, 33 funcionários, não se admite como possível que pela repetição do concurso a sua graduação venha a ser alterada de molde a ser provida no âmbito do concurso em causa.»

Não tem razão a autoridade recorrida quando subscreve a argumentação transcrita.

Na verdade, a execução integral das decisões anulatórias, quer o tenham sido por vícios formais ou substanciais, exige sempre que se atinja o fim do dever de executar que cumpre à Administração e que é, em última análise, a reintegração da ordem jurídica violada e a satisfação do direito ou interesse do particular lesado, reconstituindo a situação que existiria se não fora a lesão (cf., nesta linha de orientação, o recurso n.º 25 294-A).

Ora,

Afirmar-se a impossibilidade de a requerente vir a ocupar uma graduação, em novo concurso, que lhe permita o provimento num dos lugares vagos no prazo da sua validade, para lá de impertinente, não tem a apoiá-la situações factuais reais, sendo formulada em bases de óbvias conjecturas totalmente irrelevantes.

Quanto ao facto de a requerente já ser primeiro-oficial à data do concurso, bastará lembrar o que o Ex.º Magistrado do Ministério Público deixou expresso, a fl. 27, quando refere que não é pela óptica da categoria da requerente que deverá ser encarado o efeito útil da anulação.

«Importa, sim, ter em atenção que pela via do concurso em causa a requerente pretendeu ingressar no quadro de pessoal da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, tendo disso sido impedida.»

Por todo o exposto, acorda-se em julgar não existir causa legítima de inexecução do acórdão em causa.

Sem custas, por não devidas.

lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Prazo de recurso contencioso.

Doutrina que dimana da decisão:

Nos termos do n.º 2 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, o início da contagem do prazo para interposição do recurso contencioso é relegado para a data da entrega das certidões que tenham sido requeridas ao abrigo do n.º 1 daquele normativo.

Recurso n.º 27 214, em que são recorrente Maria da Conceição Cardoso Serrano e recorrido o Secretário de Estado do Comércio Interno. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria da Conceição Cardoso Serrano, com os demais sinais de identificação no processo, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado do Comércio Interno, de 23 de Fevereiro de 1989, que indeferiu o recurso hierárquico que lhe havia dirigido da lista de classificação do concurso aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 15 de Novembro de 1988, para preenchimento de quatro vagas de primeiro-oficial da carreira de oficiais administrativos do quadro do pessoal da Direcção-Geral de Inspeção Económica.

Fundamentou o seu recurso nas razões de facto e de direito que desenvolveu na petição de fls. 2 a 5, atribuindo ao acto recorrido os vícios de violação de lei dos artigos 35.º, n.ºs 6 e 7, 31.º e n.º 4 do artigo 32.º, todos do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, e o vício de forma por falta de fundamentação do acto hierarquicamente recorrido.

Nas alegações apresentadas a autoridade recorrida veio a concluir que:

«1 — Agora se solicita a questão prévia da extemporaneidade do recurso que a verificar-se prejudica a sua apreciação.»

«2 — Não se verifica a evidência dos vícios do acto (despacho) alegada pela recorrente, sendo em todo o caso de rejeitar o desvio de poder.»

«3 — Além disso, oferece-se o merecimento dos autos.»

«4 — O despacho recorrido deve ser mantido.»

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no douto parecer de fl. 86 v.º, entende que, pelas razões expostas pela recorrente, deve improceder a questão prévia.

Nada obstando, passa a decidir-se a invocada questão prévia da extemporaneidade do presente recurso.

Como bem resulta dos documentos juntos ao processo, o despacho recorrido tem a data de 23 de Fevereiro de 1989 e foi mandado notificar à recorrente, nos termos do ofício de fl. 68, por carta registada de 8 de Março do mesmo ano.

Em 10 de Abril seguinte e, por isso, dentro do prazo consentido pelo n.º 2 do artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, a recorrente solicitou certidões da fundamentação integral da decisão e demais indicações tornadas necessárias para apurar, com rigor, das razões que o permitiram, dado que a notificação primitivamente feita limitou-se a transmitir o «indeferimento» do recurso hierárquico.

Tais elementos vieram a ser-lhe entregues a 27 de Abril de 1989 (fl. 76).

O presente recurso foi interposto a 26 de Maio do mesmo ano.

Perante esta matéria de facto, torna-se evidente a improcedência da questão prévia levantada pela autoridade recorrida, atento o disposto no n.º 2 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, que manda relegar o início da contagem do prazo para interposição de recurso para a data da entrega da certidão que tenha sido requerida nos termos do n.º 1 do mesmo normativo, como no caso presente aconteceu.

Não foi, assim, ultrapassado o prazo referido na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º do decreto-lei já citado — 60 dias —, pelo que não poderá proceder, então, a invocada extemporaneidade na interposição do recurso.

Termos em que se acorda em julgar improcedente a questão prévia levantada pela autoridade recorrida a fls. 34 e 35.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Recurso n.º 30 756, em que são recorrentes Natália Azevedo Soares Passos e marido e recorridos o Presidente do Conselho de Ministros

e Siderurgia Nacional, S. A. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O digno magistrado do Ministério Público veio, a fl. 297, requerer a apensação a este dos recursos n.ºs 30 987, 30 989, 30 990, 30 994, 31 166, 31 167, 31 168 e 31 639 e a fl. 364 do recurso n.º 31 818.

Invoca como fundamento que a decisão de todos estes recursos depende essencialmente da aplicação das mesmas regras de direito.

Os recorrentes, a autoridade recorrida e a recorrida particular, para o efeito notificados, não se pronunciaram.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Preceitua o n.º 2 do artigo 39.º da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos que pode ser ordenada a apensação de recursos quando a sua decisão dependa essencialmente da apreciação dos mesmos factos e da aplicação das mesmas regras de direito.

A exigência destes requisitos é cumulativa e o digno magistrado requerente invoca tão-só a verificação do último deles.

Tanto bastaria para que a pretensão improcedesse. Mas, além disso, sucede que, sendo os recursos interpostos por recorrentes diversos, é também diferente a factualidade em cada um deles alegada, tanto mais que, designadamente, respeitam a zonas diferentes do País.

Acresce que o estado actual de cada um dos recursos com diferente desenvolvimento e a complexidade das matérias versadas francamente desaconselham a apensação pretendida — alínea *b*) do n.º 3 do mesmo artigo.

Pelo exposto, indeferem os requerimentos de apensação.

Não são devidas custas.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *Filipe da Costa Aires*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Supremo Tribunal Administrativo. Poderes de cognição. Fiscalização abstracta de constitucionalidade. Guarda Fiscal. Regulamento de Disciplina Militar. Erro nos pressupostos de facto.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — Não compete ao Supremo Tribunal Administrativo a fiscalização abstracta da constitucionalidade de normas.
- 2 — Se a eventual procedência de uma questão de inconstitucionalidade de norma suscitada no processo não tiver qualquer incidência na legalidade do acto recorrido não deve o tribunal conhecer dessa questão.

- 3 — *Alegada a inconstitucionalidade orgânica do Decreto-Lei n.º 143/80, que determinou a aplicação à Guarda Fiscal do Regulamento de Disciplina Militar, com fundamento em que o Governo só poderia legislar em tal matéria mediante autorização da Assembleia da República, não deve o tribunal tomar conhecimento desta questão se noutra lei, emanada da Assembleia da República (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro), se estabeleceu essa mesma aplicação.*
- 4 — *Erra nos pressupostos de facto o despacho que, em processo disciplinar, pune o arguido por factos que se não mostram provados.*

Recurso n.º 31 050, em que são recorrente Carlos Augusto Ramos e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Carlos Augusto Ramos, com os sinais dos autos, recorre do despacho do Ministro da Administração Interna, de 12 de Maio de 1992, que o puniu com a pena de 30 dias de prisão disciplinar agravada, pedindo a sua anulação com fundamento em vícios de violação de lei e de forma.

Na sua resposta, a autoridade recorrida defende que o despacho impugnado não enferma dos vícios que o recorrente lhe atribui.

Em alegações, o recorrente formula as seguintes conclusões:

1 — Não foram apurados quaisquer factos que pudessem fundamentar a nota de culpa deduzida contra o recorrente.

2 — A nota de culpa fundamenta-se apenas na acusação deduzida em processo-crime, no qual ainda não se procedeu à audiência de discussão e julgamento.

3 — A própria Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna reconhece que a acusação contém juízos conclusivos e de valor, expressões genéricas e não contém a descrição das circunstâncias de tempo, modo e lugar da infracção.

4 — Encontra-se ferida de inconstitucionalidade orgânica a aplicação ao pessoal da Guarda Fiscal dos artigos 22.º a 36.º, 50.º a 56.º, 90.º, n.º 3, 114.º, 120.º, 121.º, 123.º e 154.º do Regulamento de Disciplina Militar (RDM), o que determina a repristinação das normas correspondentes ao Regulamento Disciplinar da Guarda Fiscal (RDGF) anexo ao Decreto-Lei n.º 46 696, de 23 de Abril de 1966, ou, quando, por carência de estatuição, a aplicação subsidiária do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

5 — Assim, ao processo disciplinar em apreço é aplicável o disposto no artigo 101.º do RDGF, no que respeita à prescrição.

6 — Pelo que o sancionamento disciplinar das supostas infracções cometidas pelo ora recorrente encontrava-se prescrito quando o processo lhe foi instaurado.

7 — O prazo de apenas cinco dias para a defesa não poderá ser considerado prazo compatível, pois o recorrente tinha direito a um prazo de 10 a 20 dias.

8 — Assim, ficaram gravemente afectados os direitos de defesa do recorrente.

9 — Pelo exposto, o despacho do Ministro da Administração Interna encontra-se viciado por violação de lei, erro nos pressupostos de facto, desvio e abuso de poder.

10 — A decisão é, por isso, nula.

Em contra-alegações a autoridade recorrida manteve a posição assumida na sua resposta e o Ex.º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal Administrativo emite duto parecer no sentido do provimento do recurso, por erro nos pressupostos de facto.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A) Por despacho do comandante-geral da Guarda Fiscal de 20 de Fevereiro de 1990, foi ordenada a instauração de processo de averiguações com vista ao apuramento de responsabilidades, considerando que havia militares do Batalhão n.º 4 com processo-crime pendente no âmbito do designado processo «Águas Turvas» e poderia haver, além da matéria-crime, infracções que se enquadrassem no âmbito do RDM;

B) Em 3 de Abril de 1990 deu-se início ao referido processo de averiguações;

C) No mesmo processo, o recorrente prestou declarações, a fls. 195 e segs., que aqui se dão por integralmente reproduzidas;

D) Considerando haver matéria de âmbito disciplinar, o oficial averiguante propôs a instauração do respectivo procedimento disciplinar;

E) Por despacho de 7 de Agosto de 1990 o comandante do Batalhão n.º 4 da Guarda Fiscal ordenou que se continuasse o processo de averiguações em processo disciplinar, sob proposta do oficial averiguante;

F) No termo da instrução foi deduzida acusação contra o recorrente, nos termos da nota de culpa, de que se encontra cópia a fl. 747 e que aqui se dá por inteiramente reproduzida;

G) O recorrente apresentou a sua defesa nos termos documentados a fl. 805 do p. i.;

H) Ouvidas as testemunhas arroladas pelo recorrente foi elaborado, em 19 de Novembro de 1991, relatório final em que se dá como provada toda a matéria da acusação;

I) Na mesma data foi proferido pelo comandante do Batalhão n.º 4 da Guarda Fiscal despacho que puniu o recorrente com a pena de 20 dias de prisão disciplinar agravada;

J) Deste despacho houve reclamação do recorrente que foi indeferida por despacho do comandante do Batalhão n.º 4, de 11 de Dezembro de 1991;

K) Deste despacho interpôs o recorrente recurso hierárquico para o comandante-geral da Guarda Fiscal;

L) Por despacho de 20 de Janeiro de 1992, o comandante-geral da Guarda Fiscal negou provimento ao recurso hierárquico e usando da faculdade conferida pelo artigo 8.º do RDM, «atendendo à gravidade da falta cometida», agravou para 30 dias de prisão disciplinar agravada a pena imposta pelo comandante do Batalhão n.º 4;

M) Por último, o recorrente interpôs recurso do despacho referido na alínea anterior para o Ministro da Administração Interna;

N) Sobre o recurso emitiu parecer a Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna, que concluiu no sentido de se negar provimento ao recurso;

O) Sobre este parecer exarou o Ministro da Administração Interna do despacho ora recorrido, de 12 de Maio de 1992, nos seguintes termos: «Nos termos e com fundamento no presente parecer da Auditoria Jurídica e na informação do comandante-geral da Guarda Fiscal, nego provimento ao recurso hierárquico interposto pelo cabo da Guarda Fiscal Carlos Augusto Ramos.»

Suscita o recorrente a questão da inconstitucionalidade orgânica do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, e por ela se começará o conhecimento do mérito do presente recurso.

Segundo o recorrente, a referida inconstitucionalidade resultaria do facto de o Decreto-Lei n.º 143/80, que determinou no seu artigo 1.º a aplicação à Guarda Fiscal do RDM, ter emanado do Governo, ao abrigo do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa (versão original), quando, por se tratar de matéria relativa aos direitos, liberdades e garantias e ao regime geral de punição das infracções disciplinares, tal só poderia suceder com autorização da Assembleia da República.

A questão foi já apreciada no recente acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 8 de Junho de 1993 — processo n.º 31 012, em termos muito semelhantes aos que constam das contra-alegações da autoridade recorrida e que merecem inteiro acolhimento.

No essencial, aquele aresto acabou por não conhecer da arguida inconstitucionalidade orgânica, considerando os poderes de cognição dos tribunais administrativos em questões de constitucionalidade de normas.

É que, de facto, não compete aos tribunais administrativos proceder à fiscalização abstracta da constitucionalidade de normas e era, pelas razões que a seguir se enunciam, o que, no caso, o tribunal faria se se pronunciasse pela invocada inconstitucionalidade.

Na verdade, estando em causa no recurso contencioso a legalidade de um determinado acto administrativo, a pronúncia do tribunal sobre a constitucionalidade de normas terá sempre um carácter instrumental relativamente àquele fim visado pelo recurso contencioso.

Ora, a aplicação à Guarda Fiscal do RDM não está unicamente estabelecida no citado artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 143/80; ela resulta também da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, que, no seu artigo 69.º, manda aplicar à Guarda Fiscal o disposto no artigo 32.º da mesma lei (ou seja, além do mais, o RDM).

E produzida a Lei n.º 29/82, no exercício de competência exclusiva da Assembleia da República, não se colocariam aqui quaisquer dúvidas sobre a constitucionalidade — na sede em que o recorrente coloca a questão — da norma que determina a aplicação do RDM à Guarda Fiscal.

Isto significa a total irrelevância de uma eventual recusa de aplicação, por inconstitucionalidade, do Decreto-Lei n.º 143/80, no ponto em que a sujeição do pessoal da Guarda Fiscal ao RDM se imporia sempre face ao disposto na Lei n.º 29/82.

Improcede, assim, a primeira questão suscitada pelo recorrente. A segunda questão está intimamente conexcionada com a primeira.

Com efeito, o recorrente invoca a prescrição do procedimento disciplinar fazendo apelo ao prazo de 12 meses a contar da infracção estabelecido no Decreto-Lei n.º 46 969, de 23 de Abril de 1966, diploma que entende aplicável, por, como se viu já, considerar ferido de inconstitucionalidade o Decreto-Lei n.º 143/80 e comprometida, por esta via, a aplicação do RDM.

Certo é que se decidiu já a improcedência da primeira questão, o que, necessariamente, arrasta a improcedência da segunda, dados os termos em que o recorrente a suscita.

Alega o recorrente — e aqui com o apoio do Ex.º Magistrado do Ministério Público — a falta de prova dos factos por que foi punido. Vejamos se tem razão.

Toda a matéria da nota de culpa foi dada como provada.

Passa, pois, a transcrever-se o que consta da acusação:

«1 — No decorrer da actividade operacional específica deste corpo especial de tropas, ter detectado que na área do porto comercial novo se efectuavam descargas de tabaco e, em vez de participar sem delongas à entidade competente, conforme lhe competia, bem como actuar e reprimir, no seu campo de competência e qualificação, toda e qualquer actividade ilícita que descobrisse ou tivesse conhecimento, ter silenciado a actividade defraudatória da Fazenda Nacional, colidente com a missão da Guarda Fiscal, e veio a unir à rede de contrabando que veio a ser conhecida por 'Aveiro Connection', por intermédio do comandante da companhia (capitão Vasco Silva) e do comandante de secção (sargento-ajudante Reboredo Correia).

2 — Nunca ter contrariado, assim, no seu múnus, neste corpo especial de tropas de combate à fraude aduaneira, os desígnios do adversário, nem ter assumido todos e quaisquer riscos que lhe pudessem resultar do exacto cumprimento da missão que lhe cumpria como agente fiscal, comunicando-os à hierarquia adequada.

3 — Não ter cumprido, cabal e rigorosamente, as ordens e regulamentos fiscais com vista à intransigente defesa dos superiores interessados da Fazenda Nacional.

4 — Ter dado um péssimo exemplo aos seus iguais e subordinados, permanecendo amoldado, no inter-relacionamento de acções e omissões, em relação ao serviço, lesando os interesses que profissionalmente é chamado a defender, prevenir e reprimir.

[. . .]

É manifesto que os factos de que o recorrente foi acusado estão apenas referidos no artigo 1.º da nota de culpa; os restantes artigos não são mais do que o enquadramento jurídico-disciplinar desses factos, a significação ética da conduta descrita naquele artigo 1.º

Ora, os factos são:

Ter «detectado» que na área do porto comercial se efectuavam descargas de tabaco;

Não ter participado esta situação à entidade competente, nem procurando reprimi-la, antes a silenciando;

Ter anuído («veio a anuir») à rede de contrabando que veio a ser conhecida por «Aveiro Connection», por intermédio do comandante de companhia e comandante de secção.

Os elementos de prova em que a autoridade recorrida se fundou são os que constam do processo apenso, pois outros se não conhecem.

E são, essencialmente, os seguintes:

a) As declarações prestadas pelo recorrente;

b) A acusação formulada pelo Ministério Público e a pronúncia do recorrente no processo-crime instaurado no Tribunal Judicial de Aveiro;

c) O acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra sobre recurso do despacho de pronúncia no citado processo-crime e em que se mantém o recorrente pronunciado;

d) Declarações prestadas por outros membros da Guarda Fiscal.

No que concerne às referidas peças do processo-crime, importa salientar que elas não são acompanhadas dos elementos de prova que terão justificado a acusação e a pronúncia.

Nesta medida elas não têm, em si, qualquer valor como prova no processo disciplinar; já assim não sucederia se este fosse instruído com as provas produzidas na instrução do processo-crime e que, com plena independência do juízo formulado na pronúncia, poderiam ser valorados pela entidade administrativa competente para decidir o processo disciplinar.

Quanto às declarações de outros membros da Guarda Fiscal, nenhuma se refere, directa ou indirectamente, à actuação do recorrente.

Por último, as declarações do recorrente não dão o mínimo suporte probatório aos factos pressupostos na punição.

Na verdade, o recorrente limita-se a declarar que, constava («falava-se») que fora da área em que se encontrava colocado havia desembarques, facto de que só tinha conhecimento algum tempo depois e através de outros membros da Guarda Fiscal.

Ora, como lucidamente sustenta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no seu parecer, «a versão apresentada pelo arguido não é, sem mais, susceptível de o fazer incorrer em responsabilidade militar, já que, se tinha conhecimento dos desembarques através de outros elementos da Guarda Fiscal, não seria descabido que se considerasse dispensado de fazer tal comunicação por, como o arguido sustenta nessas declarações e na defesa apresentada no processo disciplinar, dela não ter conhecimento directo e as notícias lhe terem sido transmitidas por colegas de igual patente ou superiores e dever ser feita comunicação por esses outros elementos que lhe transmitiam a notícia».

Mas se isto é assim para prova de uma conduta omissiva negligente, mais o é considerando a imputação do facto de o recorrente ter «detectado» os desembarques e «anuído» à rede de contrabando, o que inculca um comportamento intencional dirigido à prática do ilícito.

Ao sancionar o recorrente pelos factos constantes da nota de culpa, o acto impugnado enferma, assim, de erro nos pressupostos.

Nestes termos e julgando prejudicado o conhecimento dos demais vícios invocados, acordam em dar provimento ao recurso e anulam o despacho recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Nunes Ferreira* — *Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Caça. Regime cinegético especial. Acordo prévio. Gestor de terrenos. Arrendamento rural. Contrato.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Pressuposto necessário à concessão de uma zona de regime cinegético especial é a existência de acordo prévio com os proprietários e gestores dos respectivos terrenos — n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 30/86, de 27 de Agosto, denominada Lei da Caça —, salvo se não for possível fazer intervir nele todos os proprietários e gestores, devendo então realizar-se a reunião prevista nos n.ºs 3, 4 e 6 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 274-A/88, de 3 de Agosto, que regulamentou aquela Lei.*
- 2 — *A expressão «gestores de terrenos», ínsita no n.º 1 do artigo 21.º da Lei da Caça, abrange todos os titulares de direitos reais menores — arrendatários, usufrutuários, etc., desde que cultivem a terra.*
- 3 — *É válido um contrato de arrendamento rural de documento particular, visto o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 385/88, de 25 de Outubro, apenas exigir, quanto à forma, obrigatoriamente, a sua redução a escrito.*

Recurso n.º 31 102, em que são recorrente Manuel Nunes Dias e recorridos o Ministro da Agricultura e o Clube de Caçadores e Pescadores de Montargil. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Manuel Nunes Dias, casado, residente em Montargil, representado em juízo pelo ilustre advogado Dr. João Baginha Valentim, interpôs para este Supremo Tribunal Administrativo recurso contencioso de anulação do acto do Ministro da Agricultura, de 11 de Julho de 1992 (Portaria n.º 713/92), que sujeitou a propriedade denominada «S. Martinho de Baixo», parte sita na margem direita do rio Sor, a regime cinegético especial — Zona de Caça Associativa da Herdade de Beirão e Outras — a favor do Clube de Caçadores e Pescadores de Montargil.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«A) A Portaria Decreto n.º 713/92, de 11 de Julho, anexou a propriedade denominada 'S. Martinho de Baixo', sita na freguesia de Montargil, concelho de Ponte de Sor, na Zona de Caça Associativa da Herdade do Beirão e Outras, concessionada ao Clube de Caçadores e Pescadores de Montargil;

B) Parte dessa propriedade (S. Martinho de Baixo) está dada em arrendamento rural ao recorrente;

C) O recorrente, como entidade gestora dos terrenos anexados àquela zona de caça, não celebrou acordo prévio com os seus concessionários, nem por isso qualquer outra forma deu o seu assentimento à integração da área arrendada na mesma zona de caça;

D) O O artigo 21.º, n.º 1, da Lei n.º 30/86, de 27 de Agosto, e o artigo 65.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 274-A/88, de 3 de Agosto, exigem que o estabelecimento de uma zona de regime cinegético especial carece de um prévio acordo com os proprietários e gestores dos terrenos a ser submetidos àquele regime;

E) A celebração desse acordo prévio com o arrendatário dos mesmos terrenos constitui uma formalidade essencial do processo de concessão ou de integração ulterior nela de outras propriedades;

F) O acto administrativo impugnado, constante da citada Portaria n.º 713/92, que na sua produção omitiu tal formalidade, é inofensivo dos comandos legais atrás referidos e essa infracção constituiu vício de forma, que produz a sua anulabilidade parcial e consequente invalidade, limitada à área da Herdade de S. Martinho de Baixo, sita na margem direita do rio Sor;

G) Invalidade parcial que deve ser declarada.»

1 — Na resposta, o Secretário de Estado da Agricultura sustentou, em síntese, que se for válido o contrato de arrendamento rural, celebrado por documento particular que constitui o documento n.º 2 anexo ao recurso, a Portaria n.º 713/92, de 11 de Julho, enferma de vício que a torna parcialmente anulável, o que reafirmou nas contra-alegações.

1.1 — Já o contra-interessado Clube de Caçadores e Pescadores de Montargil, representado pelo ilustre advogado Dr. António Godinho, veio aos autos dizer que os arrendatários não são identificáveis com a figura da entidade gestora referida na Lei n.º 30/86 e Decreto-Lei n.º 274-A/88, não sendo, por isso, necessário o seu acordo para a criação das zonas de regime cinegético especial. Acrescenta ainda que, para além disso, os citados diplomas, ao utilizarem as expressões «carece» e «deverá», respectivamente no n.º 1 do artigo 21.º e n.º 1 do artigo 31.º, a respeito dos acordos prévios, utiliza terminologia não vinculativa, não fazendo de tais acordos a validade do acto administrativo.

1.2 — Por seu turno o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu douto parecer no sentido de o recurso não merecer provimento, porquanto a lei faz depender a validade da concessão das reservas de caça do acordo prévio dos gestores dos terrenos e nesta expressão cabem os arrendatários rurais, dado ser manifesto que estes detêm poderes de gestão dos terrenos arrendados, o que até se justifica, visto a constituição de tal zona de caça poder ter influência nas actividades do arrendatário, designadamente pelo aumento do número de animais bravios que ela tendencialmente provocará no local e a possibilidade de eles serem nocivos para tais actividades.

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer.

Consideram-se provados os seguintes factos:

a) Pela Portaria n.º 1038/90, de 12 de Outubro, foi concedida ao Clube de Caçadores de Montargil uma zona de caça associativa com uma área de 1447,1125 ha, situada no município de Ponte de Sor;

b) A requerimento do referido Clube foram anexados, pela Portaria n.º 713/92, de 11 de Julho, outros prédios rústicos com uma área de 457 ha, deles fazendo parte, para além de outras, a Herdade de S. Martinho de Baixo (documento de fl. 5 dos autos, que aqui se dá por reproduzido);

c) A Herdade de S. Martinho de Baixo é propriedade do Dr. Pedro Lopes de Sousa, uma parte da qual foi objecto do contrato de arrendamento com o ora recorrente, constante de fls. 6 e 7 dos autos, que aqui se dá por reproduzido para os legais efeitos, celebrado a 1 de Abril de 1988, por um ano, com início em 30 de Setembro de 1987, mas renovável durante cinco, até 30 de Setembro de 1993, e em que efectivamente a cultiva;

d) O recorrente não teve quaisquer contactos com o Clube de Caçadores e de Pescadores quanto à inclusão do terreno arrendado na zona de regime cinegético especial de que é concessionário pela

Portaria n.º 713/92, de 11 de Julho, nem de qualquer forma exprimiu o seu consentimento;

e) Entre o Clube e o proprietário do terreno em causa foi estabelecido acordo prévio quanto ao referido fim.

3 — Infere-se da análise da matéria de facto exposta que, pela Portaria n.º 713/92, de 11 de Julho, consubstanciadora do acto impugnado, através do qual a entidade recorrida sujeitou a regime cinegético especial diversos prédios rústicos, entre eles a Herdade de S. Martinho de Baixo, a favor do Clube de Caçadores e Pescadores de Montargil, carecia de acordo prévio do arrendatário de parte da referida Herdade.

Sustenta a entidade recorrida que, a ser válido o contrato de arrendamento, a portaria em causa omitiu uma formalidade essencial, prescrita pelo artigo 21.º da Lei n.º 30/86, de 27 de Agosto, pelo que, não tendo o Clube de Caçadores e Pescadores de Montargil obtido o acordo prévio com o arrendatário da Herdade em causa, entidade gestora dos respectivos terrenos, a referida portaria enferma de vício que a torna parcialmente anulável.

«A considerar-se válido o contrato de arrendamento rural celebrado por documento particular [. . .], diz a entidade recorrida.

Não refere, no entanto, as razões que a levaram a produzir tal afirmação e, de certa forma, a duvidar da validade do contrato de arrendamento a que se refere a alínea c) da matéria de facto.

Ora, o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 385/88, de 25 de Outubro, diploma este que veio estabelecer o novo regime do arrendamento rural, sob a epígrafe «forma de contrato», estatui no n.º 1 que: «Os arrendamentos rurais, incluindo os arrendamentos ao agricultor autónomo, são obrigatoriamente reduzidos a escrito», e o n.º 5 do mesmo preceito acrescenta que: «Os contratos de arrendamento rural não estão sujeitos a registo e são isentos de selo e de qualquer outro imposto, taxa ou emolumento.»

O contrato de arrendamento celebrado entre o proprietário da Herdade de S. Martinho de Baixo e o impugnante mostra-se conforme à exigência legal, pois consta de documento escrito particular, sendo certo que a lei não exige que tal contrato revista a forma de documento autêntico.

Por outro lado, as cláusulas do mesmo harmonizam-se com o estipulado na lei, mormente quanto à duração e à actualização da renda.

É certo que o n.º 2 do citado artigo 3.º estatui que: «No prazo de 30 dias, contados da celebração do contrato, o senhorio entregará o original do contrato na repartição de finanças da sua residência habitual e uma cópia nos respectivos serviços regionais do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação», mas não o é menos que não há elementos nos autos que nos permitam concluir que tal prescrição não tenha sido cumprida, para além de a inobservância das referidas formalidades não conduzir à invalidade.

Sustenta, porém, o contra-interessado Clube de Caçadores e Pescadores de Montargil que os arrendatários não são identificáveis com a figura da entidade gestora e ainda que assim não fosse as expressões «carece» e «deverá», utilizadas no n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 30/86 e artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 274-A/88, a respeito dos acordos prévios, é uma terminologia não vinculativa, pelo que a validade do acto administrativo não está dependente da observância de tais acordos.

Vejamos se assim é.

Preceitua o artigo 21.º da citada Lei da Caça — Lei n.º 30/86 — sob a epígrafe «acordo prévio com a entidade gestora do terreno cinegético»:

«1 — O estabelecimento de uma zona de regime cinegético especial carece de prévios acordos da entidade ou entidades titulares e gestoras dos terrenos a ser submetidos àquele regime [. . .]»

Por seu turno, o n.º 1 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 274-A/88, de 3 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 60/91, de 30 de Janeiro, que veio regulamentar a referida Lei de Caça, estatui:

«1 — O acordo prévio a que se refere o artigo 21.º da Lei n.º 30/86, de 27 de Agosto, será celebrado por período mínimo correspondente ao da validade da respectiva zona de regime cinegético especial.

2 — O acordo referido constará de documento escrito e assinado pelas partes intervenientes.

3 — Para efeitos do número anterior, quando não for possível fazer intervir no acordo todos os proprietários e gestores dos terrenos envolvidos, constitui documento bastante a acta da reunião efectuada por iniciativa da Direcção-Geral das Florestas (DGF) ou das autarquias locais onde se situem os terrenos a submeter a regime cinegético especial e da qual constem todos os elementos essenciais do acordo.

4 — Para a reunião referida no número anterior devem ser convocados os proprietários e gestores dos terrenos a submeter a regime cinegético especial com, pelo menos, 30 dias de antecedência, por edital afixado nos locais do costume e em três jornais de grande circulação, regionais ou da especialidade, e o acordo resultante da reunião considera-se válido para início da instrução do processo de concessão desde que tenha obtido os votos favoráveis da maioria dos presentes.

5 — [. . .]

6 — Os proprietários e gestores que não estiverem presentes à reunião ou não derem o seu acordo poderão apresentar reclamação ao director-geral das Florestas no prazo de 90 dias a contar da afixação, nos lugares do costume das autarquias locais onde se situem os terrenos a submeter a regime cinegético especial, dos editais a anunciar a entrada do pedido de concessão.

7 — A DGF excluirá do pedido de concessão os terrenos cujos titulares ou gestores tenham apresentado reclamação nos termos do número anterior.»

Infere-se dos preceitos legais transcritos que a validade da concessão do regime cinegético especial depende de prévio acordo entre os proprietários e os gestores dos terrenos envolvidos, por um lado, e o interessado nessa concessão, por outro.

Ora, quando a lei impõe a observância de uma formalidade, esta só será dispensada nos casos em que a mesma o determinar.

No caso vertente, a Lei da Caça faz depender o estabelecimento de uma zona de regime cinegético especial do referido acordo — cf. o n.º 1 do citado artigo 21.º — mas não há preceito que o dispense, a não ser nos casos a que se alude nos n.ºs 3, 4, 5, 6 e 7 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 274-A/88. Simplesmente, é a própria lei que então prevê as medidas a tomar quando tal acordo não foi possível.

Succede, no entanto, que não só não houve acordo relativamente ao recorrente como não foi dado cumprimento ao disposto nos n.ºs 3, 4, 5, 6 e 7 do citado artigo 65.º, cujo mecanismo se destina a supri-lo.

As expressões «carece» e «deverá», insitas, respectivamente, no n.º 1 do artigo 21.º da Lei de Caça e no artigo 31.º do Decreto-Lei

n.º 274-A/88, contrariamente ao alegado pelo contra-interessado Clube, estão de acordo com o exposto.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 21.º, ao determinar que o estabelecimento de uma zona de regime cinegético especial *carece* de prévios acordos, tem o sentido de necessita, precisa deles, o mesmo é dizer que os mesmos são indispensáveis para a validade da concessão das referidas zonas, o que bem se compreende, pois trata-se de limitar o direito de propriedade ou a posse dos seus legítimos titulares.

Como doutamente observa o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto no seu parecer, justifica-se a exigência do acordo dos proprietários e gestores para a constituição de reservas de caça, uma vez que tal constituição poderá ter influência nas respectivas actividades, designadamente pelo eventual aumento do número de animais bravios que ela tendencialmente provocará e a possibilidade de eles serem nocivos para tais actividades.

No artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 274-A/88, a única referência a «deverá» encontra-se no n.º 2, segundo o qual a criação das reservas de caça «deverá ser precedida de prévio acordo com as entidades titulares ou gestoras dos terrenos abrangidos [. . .]», o que, contrariamente ao alegado pelo contra-interessado, dissipa qualquer dúvida sobre a exigência prévia de tal acordo.

Quanto ao considerarem-se os arrendatários abrangidos pela figura de gestores da terra que amanhã também não subsiste dúvidas. Diga-se, até, que se trata da expressão adequada, pois que os mesmos detêm, efectivamente, poderes de gestão sobre os arrendados.

Por outro lado, tal expressão abrange simultaneamente arrendatários, usufrutuários e os possuidores em nome próprio, desde que cultivem a terra, já que não se vislumbram razões para que não intervenham na celebração de tais acordos, porquanto o que está em causa é a restrição à posse da terra, a qual atinge tanto o proprietário como os referidos titulares de direitos menores.

De resto, se a expressão «gestores dos terrenos» não englobasse estes últimos o respectivo conceito ficaria praticamente vazio.

Refira-se, por último, que no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 24 de Abril de 1990, proferido no processo n.º 26 664, também sobre regime cinegético, os arrendatários dos terrenos a submeter a esse regime foram implicitamente considerados gestores dos mesmos.

Pelos fundamentos expostos, e não tendo a Portaria n.º 713/92, de 11 de Julho, ora recorrida, observado o disposto no n.º 1 do artigo 21.º da Lei da Caça — Lei n.º 30/86, de 27 de Agosto — e o n.º 1 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 274-A/88, de 3 de Agosto, acordam, por falta de acordo prévio com o impugnante, relativamente aos terrenos de parte da Herdade de S. Martinho de Baixo, de que é arrendatário, em dar provimento ao recurso e em anular aquela na parte correspondente.

Custas pelo contra-interessado Clube dos Caçadores e Pescadores, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000\$ e 15 000\$.

lisboa, 22 de Junho de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.**Assunto:**

Processo disciplinar. Médico. Instituto Nacional do Sangue. Infracção disciplinar. Prática social corrente.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Constitui infracção disciplinar a utilização, não autorizada nem permitida, do sangue estudado, da delegação do Instituto Nacional do Sangue, no laboratório privado do médico-delegado daquela delegação.*
- 2 — *Não lhe retira o carácter ilícito as circunstâncias de aquela utilização ser processada através de guias passadas em triplicado, pela enfermeira de serviço o constar dos mapas enviados mensalmente ao director do Instituto Nacional do Sangue, a que, por lei, competia fiscalizar o respectivo movimento e este nada ter dito durante anos; a reposição, paulatina, do mesmo e a utilização de sangue estudado na delegação do Instituto Nacional do Sangue do laboratório privado do delegado daquela delegação.*
- 3 — *Na falta de autorização, ao delegado da delegação do Instituto Nacional do Sangue, só lhe seria lícito utilizar sangue da referida delegação no seu laboratório em casos de urgência — n.º 7 do artigo 2.º, ex vi do artigo 4.º, n.º 2, ambos do Decreto-Lei n.º 41 498, de 2 de Janeiro de 1958, devidamente justificados, para salvaguarda da vida de doentes.*
- 4 — *Igualmente constitui infracção disciplinar, na forma continuada, a análise de sangue do laboratório privado do delegado da delegação do Instituto Nacional do Sangue, por diversas vezes nesta, para confirmar análises já feitas naquele, em casos de hepatite ou de sida, sem autorização e ainda que por vezes se procedesse de forma inversa.*
- 5 — *Também a utilização de sacos vazios para recolha de sangue, da delegação do Instituto Nacional do Sangue, pelo respectivo delegado, no seu laboratório, sem estar devidamente autorizado, constitui infracção disciplinar, não lhe retirando o carácter ilícito a circunstância de serem restituídos na semana seguinte e de, por vezes, a delegação usar, por empréstimo, bens do laboratório.*
- 6 — *Os pequenos serviços particulares prestados ao superior ou chefe de um serviço pelo pessoal menor só constituem prática social corrente, quando não envolvam a utilização indevida de bens do Estado, não sejam susceptíveis de causar prejuízo a este ou ao bom funcionamento do serviço público, o que não é o caso de o arguido ter ordenado ao condutor da viatura de serviço, seu subordinado, que se deslocasse nesta, por várias vezes, a locais distantes da cidade, a tratar de assuntos da sua vida particular, o que este fez, ainda que em certas ocasiões utilizasse a sua viatura particular em serviços da delegação do Instituto Nacional do Sangue.*

Recurso n.º 31 190, em que são recorrente Fernando Machado Carvalho e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Fernando Machado Carvalho, casado, médico, residente na Rua de António Ramalho, 181, Senhora da Hora, 4450 Matosinhos, representado pelo ilustre advogado Dr. Mário Cáceres, interpôs recurso contencioso de anulação para este Supremo Tribunal Administrativo do despacho de 19 de Junho de 1992 do Ministro da Saúde, que o puniu com a pena de demissão, substituída por suspensão do abono de pensão pelo período de quatro anos.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1.ª O recorrente foi provido como delegado do Instituto Nacional do Sangue (INS) da Zona Norte ou delegado do Porto em 10 de Janeiro de 1969 — documento de fl. 73 — processo apenso;

2.ª Estava autorizado a movimentar sangue através do seu laboratório particular de transfusões, desde 1971 (documento de fls. 262 e 285 — volume II do apenso);

3.ª Por diversas vezes, o seu laboratório particular levantou unidades de sangue, que repôs, paulatinamente, na delegação do INS do Porto;

4.ª O sangue levantado era movimentado através de guias passadas em triplicado, ficando o original (para transporte) na posse do recorrente, o duplicado era destinado à direcção nacional do INS, em Lisboa, e o triplicado ficava na delegação;

5.ª Todo o sangue levantado era escriturado pela enfermeira respectiva, em pé de igualdade com as demais entidades hospitalares, e levado aos mapas diários, enviados à direcção do INS, que identificavam as entidades que levantavam sangue e as quantidades levantadas;

6.ª Tal movimento não mereceu qualquer objecção da direcção do INS;

7.ª Por vezes, também a delegação do INS solicitou sangue ao laboratório do recorrente, nomeadamente de grupos em falta, em certos momentos;

8.ª Cumpriu-se, assim, rigorosamente, o disposto no artigo 4.º, n.º 3.º; e no artigo 2.º, n.ºs 1.º 7.º e 13.º, do Decreto-Lei n.º 41 498, de 2 de Janeiro de 1958;

9.ª O recorrente mandou efectuar análises de sangue na delegação do INS e esta, por sua vez, mandou efectuar análises no laboratório do recorrente, sem pagamento de qualquer preço;

10.ª Tais análises eram confirmativas de resultados, em casos difíceis, como os do vírus da sida e da hepatite;

11.ª Trata-se de um intercâmbio científico, no interesse do doente, e que cabe no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 41 498;

12.ª O laboratório do recorrente pediu emprestados à delegação do INS sacos vazios de recolha de sangue, que, pela urgência, mandou ir de táxi por si pago, como de outras vezes a delegação tinha recorrido ao seu laboratório, quando lhe faltava material diverso, para utilização;

13.ª Os sacos foram logo devolvidos, tal como a delegação lhe devolveu o que lhe emprestara;

14.ª Este empréstimo recíproco nada tem de ilícito, é uma entreatajuda, em ocasiões pontuais;

15.^a Os pequenos serviços particulares prestados ao superior ou chefe de um serviço pelo pessoal menor não têm qualquer significado e nada mais constituem do que uma prática social corrente;

16.^a Mais relevante do que esses pequenos serviços, acidentais, é o facto de o recorrente nem usar a viatura oficial a que tinha direito no serviço externo do INS e utilizar a sua viatura particular nesse serviço, com gasolina por si paga e até suportando as despesas de reparação de um acidente em serviço, na sua viatura particular;

17.^a De tudo resulta, claramente, que o despacho punitivo, ao dar como provada a acusação, adulterou os factos, que nem fixou, e está em frontal oposição aos reais factos provados no processo, como se demonstrou;

18.^a E clara é a falta de consciência de ilicitude, mesmo que ilicitude houvesse;

19.^a Cometeu, assim, erro de facto e sobre os pressupostos de facto e, como tal, violou os artigos 26.º, n.ºs 1, 2 e 4, e 15.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e fez errada interpretação do artigo 2.º, n.ºs 1.º, 7.º e 13.º, e do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41 498, de 2 de Janeiro de 1958.»

1 — A entidade recorrida limitou-se a enviar o processo instrutor e a oferecer o merecimento dos autos, e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido de que o recurso não merece provimento, porquanto os factos constantes da nota de culpa, sobre que assentou a punição, encontram-se provados nos autos, deles resultando que o recorrente utilizou, reiteradamente, em proveito próprio, fora do âmbito das suas funções públicas e do interesse público que justificava aquelas funções, bens e serviços da delegação do Instituto Nacional do Sangue, que chefiava.

E acrescenta:

«Tais operações, nomeadamente o desvio de sangue para o seu laboratório, num intercâmbio não regulamentado nem consentido em que o património público e o privado do recorrente se misturavam sem regras que não fossem as ditadas pelo interesse do recorrente, constituem os ilícitos disciplinares que lhe foram imputados, parecendo correcta a pena aplicada.

Tais actos não são conformes nem permitidos por lei, nomeadamente pelas normas do Decreto-Lei n.º 41 498, de 2 de Janeiro de 1958, citados pelo recorrente.»

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Dos autos e do processo instrutor (PI) apenso retiram-se os seguintes factos que se têm por provados:

a) O recorrente, na qualidade de médico, desempenhou funções de delegado do INS na delegação da Zona Norte, Porto, de 15 de Junho de 1968 a 18 de Julho de 1989, data esta em que passou à situação de aposentado;

b) Cumulativamente, exerceu clínica privada, no laboratório de patologia clínica, sito na cidade do Porto, de que era sócio;

c) Por despacho da Ministra de Saúde de 10 de Novembro de 1988, exarado sobre o relatório final do processo de inquérito n.º 81/88-I, realizado aos serviços de sangue do País, foi ordenada a instauração do processo disciplinar contra a ora recorrente (fl. 122 do PI);

d) Através do despacho a que se alude na alínea anterior o arguido foi suspenso preventivamente, por um período de 90 dias, nos termos do artigo 54.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários da Admi-

nistração Central, Regional e Local (EDFACRL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, tendo tal suspensão decorrido desde 21 de Novembro de 1988 a 20 de Janeiro de 1989 (fls. 2 e 204 v.º);

e) Nos termos do artigo 8.º do EDFACRL, a Administração remeteu ao Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público junto do Tribunal Criminal da Comarca do Porto as peças julgadas necessárias para a instauração do respectivo procedimento criminal por entender que os factos imputados ao arguido poderiam ser passíveis de censura jurídico-penal;

f) A 29 de Julho de 1991, o instrutor deduziu a seguinte acusação contra o arguido:

1.º

O arguido exerceu as funções de delegado do INS na delegação da Zona Norte, no Porto, entre 15 de Novembro de 1968 e 18 de Julho de 1989.

2.º

E nesta última data ficou desligado do serviço, por ter transitado para a situação de aposentado.

3.º

A par do exercício daquele cargo público, o arguido desde 1971 e, designadamente, até 13 de Junho de 1988, esteve associado ao Laboratório de Análises Clínicas Dr. Fernando Carvalho & Filhos, L.^{da}, com sede no Porto.

4.º

Neste serviço privado de transfusões e no período de tempo aludido no artigo anterior o arguido desempenhou uma actividade relacionada com o estudo analítico do sangue para fins terapêuticos.

5.º

Sendo que este serviço de transfusões de sangue do arguido foi o único laboratório privado que, nomeadamente até 13 de Junho de 1988, beneficiou do fornecimento de unidades de sangue estudado por parte daquela delegação do INS.

6.º

O arguido, como delegado deste serviço público, era responsável pelo seu funcionamento.

7.º

E, em razão do desempenho deste cargo, tinha acesso às suas instalações, bens e serviços.

8.º

Nesta qualidade, o arguido retirou da delegação do INS unidades de sangue estudado nas seguintes quantidades:

Oito, em dias diferentes do ano de 1971;
 Duas, em dias diferentes do ano de 1972;
 Nove, em dias diferentes do ano de 1973;
 Vinte, em dias diferentes do ano de 1974;
 Seis, em dias diferentes do ano de 1975;
 Catorze, em dias diferentes do ano de 1976;
 Onze, em dias diferentes do ano de 1977; e
 Vinte e duas, em dias diferentes do ano de 1978.

9.º

E mais retirou:

Vinte e sete unidades de sangue estudado em dias diferentes de 1980;

Trinta e três unidades de sangue estudado em dias diferentes de 1981;

Vinte e seis unidades de sangue estudado em dias diferentes de 1982;

Vinte e duas unidades de sangue estudado em dias diferentes de 1983;

Doze unidades de sangue estudado em dias diferentes de 1984; e

Vinte e quatro unidades de sangue estudado em dias diferentes de 1985.

10.º

E também retirou da mesma delegação do INS 36 unidades de sangue estudado em dias diferentes de 1987 e 14 unidades de sangue estudado em dias diferentes de 1988.

11.º

A totalidade dessas pertencia à delegação do INS da Zona Norte, no Porto.

12.º

O arguido apropriou-se das unidades de sangue estudado, que retirou das instalações do serviço que dirigia.

13.º

Apesar de saber que tais unidades sanguíneas não lhe pertenciam.

14.º

E fê-lo sem confirmação do carácter urgente e da emergência do levantamento de unidades de sangue para salvaguarda da vida de doentes.

15.º

O arguido utilizou essas unidades terapêuticas de sangue no seu laboratório particular.

16.º

Para a assistência de doentes internados nas Casas de Saúde da Lapa, Boavista, São Francisco e Hospital de Santa Maria do Porto.

17.º

Beneficiando o seu laboratório do fornecimento de tais unidades sanguíneas.

18.º

O arguido foi repondo progressivamente, a partir de 18 de Janeiro de 1971, as 286 unidades sanguíneas que foi levantando, com o seguinte escalonamento:

Em 1971, repôs 7 unidades;

Em 1972, repôs 1 unidade;

Em 1973, repôs 7 unidades;

Em 1974, repôs 22 unidades;

Em 1975, repôs 6 unidades;

Em 1976, repôs 14 unidades;

Em 1977, repôs 10 unidades;

Em 1978, repôs 6 unidades;

Em 1979, repôs 9 unidades;

Em 1980, repôs 3 unidades;

Em 1981, repôs 12 unidades;

Em 1982, repôs 23 unidades;

Em 1983, repôs 26 unidades;

Em 1984, repôs 27 unidades;

Em 1985, repôs 26 unidades;

Em 1986, repôs 24 unidades;

Em 1987, repôs 5 unidades;

Em 1988, repôs 56 unidades.

19.º

E assim, em 13 de Junho de 1988, saldou definitivamente a dívida em unidades de sangue acumulado ao longo dos referidos dezassete anos.

20.º

Sendo a totalidade do sangue reposta proveniente e estudada no seu laboratório particular.

21.º

Também o arguido, na qualidade referida no artigo 1.º, em 10 momentos diferentes, situados no período compreendido entre fins de 1986 e o mês de Fevereiro de 1988, ordenou à técnica de análises da delegação do INS Maria Emília Soares Teixeira Remoaldo que efectuasse várias análises sanguíneas referentes à pesquisa do vírus da «sida» e da «hepatite».

22.º

Respeitando tais análises a unidades de sangue colhidas, naquele período, pelo seu laboratório particular.

23.º

Análises que foram efectuadas com recurso às instalações, equipamento, pessoal e reagentes do serviço público que dirigia.

24.º

E no interesse do seu laboratório particular.

25.º

Sendo que e designadamente nos meses de Janeiro e Fevereiro de 1988 a mesma funcionária, a mando do arguido, efectuou 74 daquelas análises.

26.º

E que ao fazê-lo, o arguido actuava contra os interesses da delegação do INS e em seu prejuízo.

27.º

Ainda, o arguido, na referida qualidade de delegado da delegação do INS, utilizou em seu benefício e a seu mando a servente do quadro deste serviço público Maria Helena.

28.º

Já que nos anos de 1987 e 1988, dentro das horas de serviço da mesma funcionária, lhe cometeu tarefas traduzidas em uma ou duas deslocações por mês a uma companhia seguradora, sita na Rua da Alegria, no Porto.

29.º

Para proceder ao recebimento de cheques relativos a serviços prestados pelo seu laboratório privado.

30.º

O arguido, também na qualidade já referida no artigo 1.º, utilizou a viatura e o motorista da delegação do INS António Costa Figueiredo.

31.º

Que, a mando do arguido, no período compreendido entre 1973 e 1988, e dentro do seu horário de serviço, com uma periodicidade anual de duas a três vezes.

32.º

O motorista deslocou-se, nomeadamente, à Repartição de Finanças de Matosinhos.

33.º

Para pagamento de expediente relativo a interesses particulares do arguido.

34.º

Ainda o arguido, na qualidade de delegado da delegação do INS, solicitou telefonicamente, em 26 de Março de 1988, à enfermeira deste serviço público Diamantina Conceição Teixeira Pinto que lhe fossem enviados para o seu laboratório particular 30 sacos de colheita de sangue vazios, pertencentes àquela delegação.

35.º

Material que após ter sido acondicionado em três caixas foi transportado num táxi e naquele dia para o seu laboratório particular pela servente da delegação Maria Helena.

36.º

Tendo as despesas de transporte do mesmo material sido custeadas pelo dito laboratório.

37.º

Os referidos sacos de colheita de sangue foram no entanto devolvidos à delegação do INS pelo laboratório privado do arguido, na semana subsequente ao seu levantamento.

Pelo exposto nos artigos 1.º a 20.º, o arguido violou os deveres de isenção e lealdade previstos nas alíneas *a)* e *d)* do n.º 4 e nos n.ºs 5 e 8 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar, incorrendo na infracção

disciplinar sob a forma continuada, punível com a pena de demissão prevista nos n.ºs 1 e 4 do artigo 26.º e alínea *f)* do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo diploma.

Pelo exposto nos artigos 21.º a 26.º, o arguido violou os deveres de isenção e lealdade previstos nas alíneas *a)* e *d)* do n.º 4 e nos n.ºs 5 e 8 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar, praticando infracção disciplinar sob a forma continuada, punível com a pena de demissão prevista na alínea *f)* do n.º 4 do artigo 26.º e alínea *f)* do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo diploma.

Pelo exposto nos artigos 27.º a 29.º e com a conduta descrita o arguido violou os deveres de isenção e lealdade previstos nas alíneas *a)* e *d)* do n.º 4 e nos n.ºs 5 e 8 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar, praticando infracção disciplinar sob a forma continuada, punível com a pena de demissão prevista na alínea *f)* do n.º 4 do artigo 26.º e alínea *f)* do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo diploma.

Pelo exposto nos artigos 30.º a 33.º, o arguido violou os deveres de isenção e lealdade previstos nas alíneas *a)* e *d)* do n.º 4 e nos n.ºs 5 e 8 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar, materializando infracção disciplinar sob a forma continuada, punível com a pena de inactividade prevista na alínea *g)* do n.º 2 do artigo 25.º e alínea *d)* do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo Estatuto.

Pelo exposto nos artigos 34.º a 37.º, o arguido violou os deveres de isenção e lealdade previstos nas alíneas *a)* e *d)* do n.º 4 e nos n.ºs 5 e 8 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar, praticando infracção disciplinar, punível com a pena de inactividade prevista na alínea *g)* do n.º 2 do artigo 25.º e alínea *d)* do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo diploma.

Contra o arguido militam as circunstâncias agravantes especiais previstas nas alíneas *b)* e *g)* do n.º 1 do artigo 31.º do Estatuto Disciplinar, não se verificando a seu favor qualquer circunstância atenuante especial prevista no artigo 29.º do mesmo Estatuto»;

g) O arguido respondeu à nota de culpa, fls. 267 a 269 do PI, que aqui se dá por reproduzida, sustentando, em síntese, que no processo disciplinar se actuou com ligeireza na obtenção de declarações de funcionários, com o mínimo de preocupação pelo apuramento da verdade, sendo registados factos sem explicações que depois foram empolados e pervertidos; que havia fornecimento de sangue do INS ao laboratório do arguido como em relação a outros laboratórios, em conta corrente, descrito em mapas enviados para o Instituto para Lisboa, pelo que o facto era do conhecimento dos serviços centrais que o autorizaram; que os mapas do movimento do sangue já vinham desde 1971, com autorização expressa, escrita do director do INS, concluindo pela improcedência da acusação;

h) A fl. 285 do PI encontra-se junto um ofício assinado pelo director do INS, datado de 22 de Janeiro de 1971, dirigido ao recorrente, sob a epígrafe «movimento de sangue», do seguinte teor:

«De harmonia com o conteúdo da carta em referência, venho comunicar que foi mandado abrir processo de movimento de sangue para o posto particular de transfusões em nome de VV. Ex.^{as}, pelo que contamos de futuro com os elementos respeitantes aos mapas mensais, cujos impressos inclusos se remetem.

Muito agradecemos que nos seja enviado regularmente, mensalmente, um exemplar dos referidos mapas devidamente preenchido e com as anotações sugeridas no verso, em observações.»;

i) Depois de juntas aos autos certidão de depoimentos prestados por testemunhas e pelo próprio arguido no Tribunal Criminal do Porto — serviços do Ministério Público — e de alguns documentos, o instrutor elaborou o relatório de fls. 295 a 307 do PI, que aqui se dá por reproduzido, onde se conclui pela procedência da acusação e pela prova dos factos constantes da mesma e pela subsumção destes aos normativos legais aí referidos, bem como pela existência das agravantes especiais previstas nas alíneas b) e g) do n.º 1 do artigo 31.º do EDFACRL, pelo que propôs o que se passa a transcrever:

«14.6 — Assim e pelo que se vem descrevendo e analisando, atento o conteúdo do artigo 28.º do Estatuto Disciplinar (medida e graduação das penas), somos levados a considerar que não existem pois razões ou fundamentos válidos que permitam na vertente situação a aplicação da pena de aposentação compulsiva. Pelo que, encontrando-se o arguido (actualmente com 63 anos de idade) na situação de aposentado a partir de 18 de Julho de 1989, é de aplicar, *in casu*, a pena de demissão estatuída na alínea f) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar, operando-se, em substituição desta pena e por força do n.º 3 do artigo 15.º do citado Estatuto, a suspensão do abono da pensão que afigura o arguido pelo período de quatro anos.»

14.7 — Por último e conforme se expendeu nos n.ºs 5 e 8.2 deste relatório, foram participados os factos em causa neste processo disciplinar ao Ex.º Magistado do Ministério Público junto do Tribunal Criminal da Comarca do Porto, comunicação que deu lugar ao inquérito n.º 2620/91-C, 4.ª Secção.

O processo assim constituído seria no entanto arquivado por despacho proferido pelo digno magistrado do Ministério Público em 18 de Junho de 1991.

«15 — Nestes termos propõe-se:

15.1 — Que ao arguido Dr. Fernando Machado Carvalho, na situação de aposentado, com residência na Rua de António Ramalho, 181, 4450 Matosinhos, seja aplicada a pena de demissão sob os efeitos declarados no n.º 3 do artigo 15.º do Estatuto Disciplinar.»;

j) O inspector-geral dos Serviços de Saúde emitiu, de seguida, o seguinte parecer, constante de fl. 308 do PI:

«Concordo com o relatório final, suas conclusões e pena proposta, e, assim, ao abrigo do disposto no artigo 6.º, n.º 2, alínea h), do Decreto-Lei n.º 312/87, de 18 de Agosto, *proponho que seja aplicada ao arguido Dr. Fernando Machado Carvalho*, actualmente na situação de aposentado, *a pena de demissão que*, nos termos do artigo 15.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar, *deverá ser substituída pela perda do direito à pensão por quatro anos.»*

l) O Ministro da Saúde, em 19 de Junho de 1992, exarou, então, o despacho de fl. 310, que se passa a transcrever:

«Concordo com o relatório final e suas conclusões e com a proposta do Sr. Inspector-Geral dos Serviços de Saúde.

Aplico ao arguido, Dr. Fernando Machado Carvalho, delegado da delegação do Porto do Instituto Nacional do Sangue ao tempo dos factos qualificados como infracção, actualmente na situação de aposentado, a pena de demissão que, nos termos do artigo 15.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, substituo pela pena de suspensão do abono da pensão pelo período de quatro anos.»;

m) Este o despacho contenciosamente impugnado pelo recorrente.

3 — Da análise da matéria de facto exposta infere-se que o Dr. Fernando Machado Carvalho foi acusado e punido com a pena de demissão, substituída pela de suspensão do abono da pensão pelo período de quatro anos, nos termos do n.º 3 do artigo 15.º do EDFACRL (à data já se encontrava aposentado), por, enquanto delegado do Instituto Nacional do Sangue na delegação da Zona Norte, no Porto, ter:

a) Retirado, entre 1971 e 1988, da aludida delegação, 286 unidades de sangue estudado, que repôs paulatinamente ao longo do mesmo período;

b) Ordenado, no período compreendido entre fins de 1986 e o mês de Fevereiro de 1988, a uma funcionária da delegação do referido Instituto, no interesse do seu laboratório particular, a efectivação naquele de 84 análises referentes à pesquisa do vírus da sida e da hepatite;

c) Utilizado em seu benefício e a seu mando a servente do quadro Maria Helena, dentro das horas de serviço, durante os anos de 1987 e 1988, numa média de uma ou duas vezes por mês, em deslocações a uma companhia seguradora e para receber cheques relativos a serviços prestados pelo seu laboratório privado;

d) Utilizado a viatura e o motorista da delegação do INS, em vista a resolver problemas da sua vida particular, dentro do horário de serviço, desde 1973 a 1988, inclusive, com a periodicidade anual de duas a três vezes, nas quais avultam as deslocações à Repartição de Finanças de Matosinhos;

c) Solicitado, telefonicamente, à delegação do INS, em 26 de Março de 1988, o envio de 30 sacos de colheita de sangue vazios, pertencentes àquela delegação, pedido este que foi satisfeito por uma das enfermeiras que se deslocou, de táxi, ao laboratório particular do ora recorrente, tendo sido devolvidos na semana seguinte.

Todos os factos pelo quais o arguido foi punido, à excepção dos referidos na alínea c) do n.º 3, foram subsumidos aos respectivos preceitos legais como infracções disciplinares na forma continuada.

Relativamente a todos eles, evidenciam os autos prova suficiente da sua existência, o que, de certa forma, o ora recorrente admite, discordando, isto sim, da sua qualificação como infracções disciplinares.

Mas sem razão.

Vejamos.

Sustenta que estava autorizado a movimentar sangue através do seu laboratório particular de transfusões, desde 1971, conforme documento de fls. 262 e 285 do vol. II — conclusões 1.ª e 2.ª

Ora, o certo é que tal documento, transcrito na alínea h) da matéria de facto, datado de 22 de Janeiro de 1971, não consubstancia qualquer autorização para o recorrente proceder a permutas de sangue entre o seu laboratório e a delegação do INS do Norte, pois se trata de um simples ofício que lhe fora dirigido pelo director do INS, onde o informava que «foi mandado abrir processo do movimento de sangue para o posto particular de transfusões em nome de V. Ex.ª, pelo que contamos de futuro com os elementos respeitantes aos mapas mensais, cujos impressos inclusos se remetem».

E, de seguida, acrescenta-se:

«Muito agradecemos que nos seja enviado regularmente, mensalmente, um exemplar dos referidos mapas devidamente preenchido e com as anotações sugeridas no verso, em observações.»

É, assim, manifesto que tal documento não autorizou o recorrente a proceder à permuta de sangue ente o seu laboratório e a delegação do INS, pois o mesmo apenas se destinou a dar-lhe conhecimento da regularização da sua situação perante o INS, dado o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 41 498, de 2 de Janeiro de 1958, segundo o qual são atribuições do mesmo «coordenar, orientar, e fiscalizar as actividades civis, tanto oficiais como particulares, relacionadas com a colheita, preparação e fornecimento de sangue e seus derivados, para serem empregados como agentes terapêuticos [...]».

A circunstância de ter reposto, paulatinamente, o sangue retirado, na delegação do INS, ou de o respectivo movimento ser processado através de guias passadas em triplicado, ou de o seu levantamento ser escriturado pela enfermeira de serviço em pé de igualdade com as demais entidades hospitalares e levado aos mapas diários onde se referiam as entidades que levantavam o sangue e as quantidades levantadas, mapas esses que posteriormente eram remetidos, com regularidade, à direcção do INS, e de a circunstância, da parte desta, não ter merecido qualquer objecção, e de, por vezes, em certos momentos de falta, a delegação do INS ter solicitado sangue ao laboratório do recorrente não retira o carácter ilícito à sua conduta, pois não se encontrando autorizado, superiormente, a retirar sangue da delegação do INS, para o seu laboratório, toda e qualquer utilização do mesmo, fora dos casos de urgência, era ilícita, tanto mais quanto é certo ser o seu laboratório o único entre todos os privados a usufruir dessa regalia.

Ora, o recorrente não utilizou o sangue da delegação do INS no seu laboratório, em casos de urgência e apenas nesses casos, e só neles, tal utilização seria permitida, face ao disposto no n.º 7 do artigo 2.º do citado Decreto-Lei n.º 41 498.

Não obstante, salienta que, face ao exposto, se deu rigoroso cumprimento ao constante no artigo 4.º, n.º 3, e no artigo 2.º, n.ºs 1, 7 e 13, do Decreto-Lei n.º 41 498.

Mas de tais normativos não se infere que o recorrente estivesse autorizado a utilizar o sangue nas circunstâncias em que o fez.

Com efeito, estatui o artigo 4.º, n.º 3, que «compete às delegações (do INS) nas respectivas áreas»: «superintender na actividade das delegações e postos de colheita de sangue», e o artigo 2.º:

«São atribuições do Instituto:

1 — Coordenar, orientar e fiscalizar as actividades civis, tanto oficiais como particulares, relacionadas com a colheita, preparação e fornecimento de sangue e seus derivados, para serem empregados como agentes terapêuticos;

[...];

7 — Fornecer sangue em casos de urgência;

[...];

13 — Manter em depósito sangue e plasma, com vista ao seu fornecimento em situações de emergência.»

Perante tais preceitos, e quanto ao vertente caso, só será lícito concluir que a delegação do INS tem de manter em depósito sangue e plasma para os fornecer em casos de urgência.

Ora, não foi isso que sucedeu, como se disse, com a utilização do sangue da delegação do INS por parte do recorrente.

Improcedem, pois, as conclusões 3.ª, 4.ª, 5.ª, 6.ª, 7.ª e 8.ª da sua alegação.

Sustenta ainda o recorrente, nas conclusões 9.ª, 10.ª e 11.ª, que mandou efectuar análises de sangue na delegação do INS e esta, por sua vez, mandou efectuar análises no seu laboratório sem pagamento de qualquer preço, o que tais análises eram confirmativas de resultados, em casos difíceis, como os de vírus da sida e da hepatite, tratando-se, por isso, de um intercâmbio científico, no interesse do doente, e que cabe no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 41 498.

Mas, e para além de as análises feitas na delegação do INS a favor do laboratório serem em muito maior número do que as feitas neste a favor daquela, tal como sucedeu quanto à alegada permuta de sangue, no citado preceito, *ex vi* do artigo 4.º, n.º 2, do mesmo diploma, não se consagra um intercâmbio científico resultante de confirmação de análises, como pretende o recorrente, pois apenas dele se conclui que compete à delegação do INS «estudar os problemas relativos à aplicação do sangue em medicina, procedendo ou patrocinando trabalhos de investigação», o que não é o caso.

Consequentemente, também é ilegal, por não autorizada, nem permitida, tal conduta do recorrente.

4 — Nas conclusões 12.ª, 13.ª e 14.ª sustenta o impugnante que o seu laboratório, ao pedir emprestados à delegação do INS sacos vazios de recolha de sangue, nada tem de ilícito, pois também noutras ocasiões a referida delegação recorrera àquele quando lhe faltava material diverso para utilização, antes se tratando de uma entreajuda em ocasiões pontuais, até porque foram devolvidos na semana seguinte.

Só que a devolução dos sacos e a circunstância de a delegação do Instituto, noutras ocasiões, lhe ter pedido emprestado material, não retira o carácter ilícito à utilização indevida dos sacos, por não autorizada ou consentida por lei, já que se o recorrente podia autorizar o empréstimo do seu material à delegação do INS não o poderia fazer em relação a bens desta, não obstante ser seu delegado.

5 — Finalmente, improcedem, também, as conclusões 15.ª e 16.ª, em que o recorrente sustenta que os pequenos serviços particulares prestados ao superior ou chefe de um serviço pelo pessoal menor não têm qualquer significado e nada mais constituem do que uma prática social corrente.

Admitindo, porém, que possam, abstratamente, ser excludentes da culpa, do que não há dúvida é que, quando tais serviços envolvam a utilização indevida de bens do Estado ou sejam susceptíveis de causar prejuízo a este ou ao bom funcionamento do serviço público, assumem carácter ilícito e, como tais, podem consubstanciar infracções disciplinares.

Foi o que se passou no caso vertente, em que o arguido utilizou em seu benefício e a seu mando uma servente da delegação do INS, dentro das horas de serviço, durante os anos de 1987 e 1988, numa média de uma a duas vezes por mês, em deslocações a uma companhia de seguros para aí receber cheques relativos a serviços prestados pelo seu laboratório, tendo ainda utilizado a viatura de serviço e o motorista respectivo, dentro do horário de serviço, na resolução de assuntos da sua vida particular, desde 1973 a 1988, com uma periodicidade anual de duas a três vezes, nos quais avultam as deslocações à Repartição de Finanças de Matosinhos.

A circunstância de o recorrente em várias ocasiões utilizar a sua viatura particular em serviço da delegação, com gasolina por si paga e de até ter suportado as despesas de reparação do mesmo em con-

seequência de um acidente em serviço, não retiram à utilização indevida, em seu proveito próprio, de funcionários e de bens do Estado nos termos descritos, a sua natureza de infração disciplinar.

Pelo exposto, improcedendo todas as conclusões da alegação do recurso, acordam em negar provimento ao mesmo.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 40 000\$ e 25 000\$.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Oliveira e Castro* — *Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Recurso n.º 31 217, em que são recorrentes Fernando Flores Ribeiro Spínola e outros e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O engenheiro Fernando Flores Ribeiro Spínola, com os sinais dos autos, representado pelo ilustre advogado Dr. Pires de Lima, notificado pelo acórdão de 25 de Fevereiro de 1993, constante de fls. 538 e segs., vem, ao abrigo do n.º 1 artigo 668.º do Código de Processo Civil, arguir nulidades do mesmo, que se podem reduzir aos seguintes tipos:

- a) Omissão de pronúncia;
- b) Oposição entre os fundamentos e a decisão.

1 — A ré, Administração-Geral do Porto de Lisboa, hoje Administração do Porto de Lisboa (APL), sustenta, por seu turno, que o acórdão não enferma de qualquer das invocadas nulidades e o Estado, através do Ministério Público, nada disse.

Vejam os:

1.^a Quanto à omissão de pronúncia:

Sustenta o requerente que tendo alegado que o Estado deveria ser absolvido do pedido e que como não vencido o mesmo carecia de legitimidade para recorrer, motivo pelo qual dos seus recursos não se deveria tomar conhecimento, o acórdão recorrido omitiu pronúncia sobre tal questão, incorrendo na nulidade prevista no n.º 1, alínea d), do citado artigo 668.º do Código de Processo Civil.

Não é, porém, assim.

Com efeito, sobre esta questão, tratada sob a epígrafe «ilegitimidade» do Estado, o acórdão reclamado, depois de a equacionar, acentua, a fl. 545:

«Antes de mais importa esclarecer que o incidente do chamamento à autoria, previsto nos artigos 325.º e segs. do Código de Processo Civil, visa não a condenação do chamado juntamente com o réu mas tão-só sujeitá-lo aos efeitos do caso julgado da sentença eventualmente condenatória que vier a ser proferida e a vinculá-lo, por outro lado, ao pressuposto do direito de acção do regresso daquele sobre si. Neste sentido os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo [...]»

E acrescenta-se:

«Posto isto, dir-se-á, salvo o devido respeito, não se concordar com a tese sustentada pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, que alega ter aceitado o chamamento à autoria apenas para e tão-só invocar das razões por que não deveria ter sido chamado. Um chamamento à autoria com esta finalidade está completamente fora da disciplina das normas legais que regulamentam o respectivo incidente.»

E mais adiante:

«A aceitação do chamamento à autoria significa, assim, o reconhecimento por parte do chamado que o R. tem direito à acção de regresso sobre si, podendo e devendo o chamado defender-se na acção intentada pelo A. como se réu fosse, pois que o montante da indemnização que vier a ser fixado fica abrangido pelo efeito do caso julgado na acção de regresso.» [sublinhámos agora].

E conclui-se:

«Transitado, pois, em julgado o despacho que ordenou o chamamento à autoria do Estado, este passou a ser 'parte legítima' no processo, pelo que a decisão, no despacho saneador, do M.^{mo} Juiz do tribunal *a quo* neste sentido não merece censura.»

A resposta a esta questão da legitimidade do Estado para intervir no processo prejudica a questão posta pelo reclamante quanto à faculdade de aquele interpor recurso na qualidade de chamado à autoria.

Com efeito, se o acórdão lhe reconheceu legitimidade para intervir no processo, e aí defender os seus direitos, forçoso é concluir pela sua legitimidade para interpor recurso.

Ora, como preceitua o n.º 2 do artigo 660.º do Código de Processo Civil, o juiz deve resolver, é certo, todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, mas não o é menos que de tal regra a mesma lei excepciona aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras, como é o caso.

Improcede, assim, a arguida nulidade.

Ainda sobre a nulidade do acórdão por omissão de pronúncia refere o requerente que, tendo interposto recurso subordinado, o aresto em causa nada disse sobre o mesmo.

Não é, porém, exacto.

Com efeito, para além de o acórdão ter concluído que a o A. invocara causa de pedir inadequada, visto a ré, APL, ter reconhecido o respectivo direito, não havendo, por isso, qualquer litígio entre eles, diz-se nele que, em consequência do exposto, ficava prejudicado o conhecimento do recurso subordinado.

Daí que, também neste aspecto, não foi cometida qualquer omissão, pois, para além de pronúncia expressa, a mesma estaria também prejudicada.

2.^a Nulidades por contradição entre os fundamentos e a decisão:

O aresto deu provimento ao recurso jurisdicional, absolvendo a ré, APL, do pedido, por o A. indicar como causa de pedir a deliberação da Comissão de Análise de Recursos de Saneamento e Reclassificação (CARSR), que determinou a revogação anulatória do despacho ministerial de 28 de Outubro de 1975 (pela qual fora demitido da função pública), e lhe reconheceu o direito, para todos os efeitos, à reconstituição integral da carreira, como se demitido não tivesse sido — alínea c) da matéria de facto.

E acrescenta-se: «a Administração reconheceu pela referida deliberação, além do mais, a obrigação de indemnizar o A., mas este invocou como fundamento do seu direito precisamente tal deliberação».

«Ora, se a Administração reconheceu já o direito ao A., não existe qualquer litígio entre ambos.»

«Cumpria, pois, ao A., requerer o pagamento ou a liquidação da indemnização, e só no caso de recusa ou de liquidação por montante inferior é que seria lícito àquele dirigir-se aos tribunais administrativos a exigir a reparação do seu direito violado pelo não cumprimento da obrigação reconhecida.»

«É que, como se acentua no referido aresto, não se trata de um pedido de indemnização pela prática de facto ilícito no âmbito da responsabilidade extracontratual do Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, o que a verificar-se estaria prescrito o direito, mas antes de pedir uma indemnização com fundamento no não cumprimento de uma obrigação.

Só que, como se salientou já, não se verifica a violação do direito do A., pois a Administração já reconheceu a correspondente obrigação, e nem da matéria de facto nem dos autos consta que a ré tenha recusado o pagamento da indemnização ou a tenha liquidado por montante inferior ao devido.»

E mais adiante salienta-se:

Note-se que o próprio A. alegou que «o direito que se arroga nos presentes autos é a mera execução daquele que é reconhecido no despacho de reintegração».

«Por outras palavras: o A. veio pedir a execução da deliberação em causa, sendo certo que os tribunais administrativos só executam as suas próprias decisões e não as da Administração.»

E a terminar:

«Sem dúvida que o A. tem direito à liquidação dos vencimentos (indemnização) enquanto não ocorrer a respectiva prescrição. Só que não vem demonstrado que tal direito foi violado pela Administração.»

Ora, no desenvolvimento lógico da fundamentação do acórdão, não estando aqui em causa o seu acerto, o mesmo não poderia deixar de concluir como concluiu, ou seja, pela absolvição da ré.

Salvo o devido respeito, como se infere do exposto, a causa de pedir, e contrariamente ao alegado pelo requerente, não é a actuação ilícita da APL, mas antes a referida deliberação da CARSR, em que se reconhecem os direitos do A., pelo que estando os mesmos definidos não havia lugar à sua definição pelo tribunal.

Daí, referir-se expressamente que tendo «o pedido subsidiário [. . .] como causa de pedir facto ilícito ocorrido em 1975 (detenção de 11 de Março de 1975 a 4 de Abril seguinte e não permissão de voltar ao serviço da Administração-Geral do Porto de Lisboa» e «a respectiva acção sido intentada só a 19 de Junho de 1985 [. . .] desde há muito que se encontrava prescrito esse direito, nos termos do n.º 1 do artigo 498.º do Código Civil, *ex vi* do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, onde se fixa o prazo de três anos contados da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, ainda que desconheça a extensão integral do dano».

«Não assim quanto ao pedido principal — como se acentua no mesmo aresto —, em que se pedem os vencimentos, como meio de indemnização que ao A. fora reconhecida pela deliberação da CARSR [. . .]»

Isto é: se a causa de pedir em ambos os pedidos fosse a actuação ilícita da Administração-Geral do Porto de Lisboa, como pretende o requerente, então teria que decidir-se também pela prescrição do direito relativamente ao pedido principal.

Consequentemente, não há qualquer contradição entre os fundamentos e a decisão, nem qualquer omissão de pronúncia, pelo que não foram violadas as disposições das alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

Pelo exposto, acordam em indeferir as arguidas nulidades.
Custas pelo requerente.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Ferreira de Almeida*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Inutilidade superveniente da lide. Execução da sentença.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Não pode balizar-se a utilidade a retirar, pelo recorrente, num recurso, das sequelas da execução da respectiva sentença anulatória. Trata-se de duas realidades diferentes e autónomas entre si.*
- 2 — *E mesmo quando, por existência de causa legítima de inexecução da sentença anulatória, resta a fixação de uma compensação indemnizatória dos prejuízos resultantes do acto anulado pela sentença e da inexecução desta, mesmo assim não pode dizer-se que a lide de recurso contencioso seja inútil, porquanto só haverá remessa das partes para a acção própria de indemnização, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, se o tribunal considerar a matéria de complexa indagação. No mais, o tribunal tentará o acordo no montante da indemnização devida, ou julgará.*
- 3 — *Inútil só será a lide por via da satisfação dos direitos ou interesses juridicamente protegidos do recorrente, ou pelo desaparecimento da ordem jurídica do acto que os obstaculiza.*

Recurso n.º 31 402, em que são recorrente Maria Helena Sousa Queirós e recorrida a Escola de Hotelaria e Turismo do Porto. Relator, o Ex.º Conselheiro Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Helena Sousa Queirós, identificado nos autos, recorre para este Supremo Tribunal da decisão do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que, por inutilidade superveniente da lide, julgou extinta a instância do recurso contencioso por ela interposto do acto do Sr. Director da Escola de Hotelaria e Turismo do Porto, de 29 de Outubro de 1990, que excluiu a recorrente das

provas de exame de admissão ao Curso Especial de Formação de Correios de Turismo, a realizar nessa Escola no ano lectivo de 1990-1991.

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

1.º

O recurso contencioso de anulação é o meio processual adequado à tutela dos direitos e interesses da recorrente legalmente protegidos e que se mostram violados pelo acto recorrido.

2.º

A decisão a proferir, sendo favorável à pretensão da recorrente, é exequível nos termos e com os efeitos previstos nos artigos 95.º e 96.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

3.º

Tanto mais que a entidade recorrida alega estar prevista a realização de outros cursos nos anos lectivos subsequentes, nos quais pode e deve dar cumprimento à decisão que vier a ser proferida.

4.º

Os meios processuais preconizados na douta decisão sob recurso não asseguram melhor tutela dos direitos e interesses da recorrente legalmente protegidos e que se mostram violados pelo acto recorrido.

5.º

A decisão recorrida violou as normas legais contidas nos artigos 20.º, n.º 1, 25.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa, 3.º e 51.º, n.º 1, alínea j), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), 24.º e segs. da LPTA, 2.º do Código de Processo Civil e 14.º da LPTA.

A entidade agravada não alegou.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.º Magistrado do Ministério Público desenvolveu longo e douto parecer, que aqui se dá por integralmente reproduzido, dizendo, em resumo, que não pode confundir-se inutilidade da lide com impossibilidade de execução, o que nem seria o caso dos autos, e que a sentença agravada assentou em pressupostos insusceptíveis de preencher o primeiro conceito, pelo que o recurso merecia provimento, devendo os autos baixar para, consequentemente, conhecer-se do mérito.

O processo tem os vistos dos E.ºs Juizes-Adjuntos.

Cumprir decidir:

I — *Matéria de facto provada.*

A) Em 6 de Setembro de 1990 o recorrente formalizou a sua inscrição para o exame de admissão ao Curso Especial de Formação de Correios de Turismo, a realizar na Escola de Hotelaria e Turismo do Porto no ano lectivo de 1990-1991, nos termos dos artigos 14.º, 16.º e 18.º da Portaria n.º 26-O/80, de 9 de Janeiro.

B) Por despacho de 29 de Outubro de 1990, transmitido à recorrente na mesma data, pelo ofício n.º 015/circular/90, o director da Escola de Hotelaria e Turismo do Porto exarou:

«Na sequência do seu pedido de admissão ao Curso Especial de Formação de Correios de Turismo, ao abrigo do artigo 14.º da Portaria

n.º 26-O/80, de 9 de Janeiro, e depois de analisado o seu currículo em reunião realizada no Instituto Nacional de Formação Turística, foi o mesmo considerado insuficiente para a frequência do curso em causa.»

II — *O direito.*

O M.º Juiz recorrido julgou extinta a instância do recurso contencioso por inutilidade superveniente da lide, tanto quanto, tendo a recorrente pedido a anulação do despacho que a excluiu do exame de admissão a um curso a realizar no ano lectivo de 1990-1991, como tal ano lectivo já findou, a eventual procedência de tal recurso seria insusceptível de trazer-lhe qualquer efeito útil «[...] pois não é possível, em execução de sentença, admitir a recorrente à prestação de provas de acesso a um ano lectivo que, pela própria natureza das coisas, a recorrente já não pode frequentar».

«[...] a eventual anulação do acto impugnado, para além de não permitir à recorrente a realização de um exame de acesso a um curso já findo, não tinha o efeito jurídico [...] de forçar o recorrido a alinhar um hipotético acto futuro do mesmo tipo pelo teor da sentença anulatória» — acrescenta, além de que eventuais pretensões indemnizatórias devem ser exercidas em sede própria — acção de indemnização.

Não tem razão o M.º Juiz recorrido.

Efectivamente, como bem refere o Ministério Público neste Supremo Tribunal, não pode balizar-se a utilidade a retirar, pela recorrente, um recurso, das sequelas da execução da respectiva sentença anulatória.

Trata-se de duas relações jurídico-administrativas diferentes e autónomas entre si.

E mesmo quando, por existência de causa legítima de inexistência da sentença anulatória — o que, recorde-se, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, só pode acontecer no caso de impossibilidade de execução ou grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da sentença —, resta a fixação de uma compensação indemnizatória dos prejuízos resultantes do acto anulado pela sentença e da inexecução desta, mesmo aí não pode dizer-se que a lide do recurso contencioso seja inútil, porquanto só haverá remessa das partes para a acção própria da indemnização, nos termos do artigo 10.º daquele decreto-lei, se o tribunal considerar a matéria de complexa indagação. No mais, o tribunal intentará o acordo no montante da indemnização devida, ou julgará.

Mas, repete-se, não só sucederá no caso de existir causa legítima declarada de inexecução da sentença anulatória. O que, obviamente, não está verificado ainda por processo de execução de sentença, que disso se trata aqui.

Aqui pede-se a anulação do acto contenciosamente impugnado pelos vícios que se arguíram.

Ora, como dispõe o artigo 6.º do ETAF: «Salvo disposição em contrário, os recursos contenciosos são de mera legalidade e têm por objecto a declaração de invalidade ou anulação dos actos recorridos.»

E, nos termos do artigo 95.º da LPTA: «As decisões dos tribunais administrativos transitadas em julgado são obrigatórias, nos termos da Constituição da República (artigo 208.º, n.º 2) e à sua execução

pelas autoridades competentes é aplicável o disposto nos artigos 5.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, salvo o preceituado no artigo seguinte.»

Assim, a Administração terá que cumprir eventual decisão anulatória sobre o presente recurso contencioso e, considerado o julgado, espontânea ou coactivamente, praticar os actos ou operações em que a execução consistir ao tempo, no sentido da situação hipotética actual ser reconstituída.

Qual ela será, não é possível dizê-lo neste momento, pois tudo dependerá do objecto do caso julgado a formar e das circunstâncias existentes ao tempo.

Mas já se poderá agora é dizer que, de qualquer modo, a presente lide não é inútil, pois só o seria por via de satisfação dos direitos ou interesses juridicamente protegidos da recorrente, ou pelo desaparecimento da ordem jurídica do acto que os obstaculiza.

Nem uma nem outra via se acham atingidas ainda.

Tanto basta para não haver razão para o recurso não poder prosseguir.

Nestes termos, decide-se dar provimento ao recurso, ordenando a baixa dos autos ao tribunal recorrido para julgamento do mérito da causa se, entretanto, nada a isso obstar.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Acto lesivo. Acto de execução. Erro nos pressupostos de facto. Desvio de poder. Gerente bancário. Alteração de funções. Ampliação da matéria de facto.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O acto que «retira» a um trabalhador da Caixa Geral de Depósitos as funções de gerente de uma agência bancária é acto recorrível e oponível ao interessado, ainda que lhe não tenha sido transmitida a fundamentação daquele acto.*
- 2 — *O despacho que, posteriormente, coloca o mesmo trabalhador, a título experimental, em novas funções de «apoio à gerência» não é acto de execução do primeiro.*
- 3 — *Recorrido o acto que mantém o despacho que confirma aquele trabalhador nas referidas funções, só nos seus próprios pressupostos e fins se pode fundamentar a alegação de erro nos pressupostos e desvio de poder.*
- 4 — *O acto referido no número anterior é inovatório no ponto em que torna definitiva a colocação do trabalhador nas mesmas funções.*

5 — *A entidade patronal não pode, ao abrigo da cláusula 6.ª, n.º 1, do acordo colectivo de trabalho para o sector bancário, colocar um trabalhador com a categoria de gerente em funções que não sejam semelhantes ao conteúdo funcional daquela categoria e ao seu nível hierárquico.*

6 — *Não resultando dos autos elementos suficientes para caracterizar, nos planos apontados, as funções de «apoio à gerência», impõe-se a baixa dos autos ao tribunal a quo para ampliação da matéria de facto.*

Recurso n.º 31 483, em que são recorrente José Abegão Duarte e recorrido o administrador da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Abegão Duarte, com os sinais dos autos, recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que negou provimento ao recurso que começou por ter como objecto o indeferimento tácito do recurso hierárquico da deliberação do conselho delegado do pessoal da Caixa Geral de Depósitos que o «confirmou nas funções de apoio à gerência da agência da Amadora», posteriormente substituído por despacho expresso do conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos (CGD), de 9 de Janeiro de 1991, adiante melhor identificado, pedindo a sua revogação.

Nas suas alegações formula as seguintes conclusões:

1 — A douta sentença recorrida negou provimento ao presente recurso por considerar com base em determinada leitura dos factos que não se verifica nenhuma das ilegalidades oportunamente invocadas.

2 — Mesmo a ilegalidade continuada em que se traduz a obrigação de o recorrente exercer funções diversas daquelas que correspondem à sua categoria profissional — situação de facto não controvertida — não foi atendida.

3 — Ao julgar deste modo, o tribunal *a quo* não só errou na apreciação da matéria de facto como retirou dos factos que deu como provados conclusões juridicamente inadmissíveis.

4 — Acresce que o não atendimento da referida ilegalidade continuada, além de juridicamente infundado, corresponde a uma prática denegação de justiça.

5 — Consequentemente, a sentença recorrida também enferma do vício de uma errada aplicação da lei processual e substantiva.

6 — O presente recurso contencioso nasceu da reacção do recorrente perante a persistente recusa da autoridade recorrida em pôr cobro à situação ilegal em que o colocou.

7 — Com efeito, o recorrente, empregado da CGD, com a categoria de gerente, foi, por determinação daquela instituição, colocado a exercer «funções de apoio à gerência», sem limite de tempo.

8 — Esta mudança operou-se em dois momentos: primeiro, o recorrente foi afastado da gerência que exercia na agência de Sobral de Monte Agraço; depois, ele ficou colocado a exercer «funções de apoio à gerência» na agência da Amadora.

9 — Na sua base estiveram duas informações — cuja existência o recorrente desconhecia por completo — e três despachos.

10 — No primeiro desses despachos (o n.º 182/88, datado de 19 de Outubro de 1988) a autoridade recorrida determinou a cessação das funções de gerente que o recorrente exercia em Sobral de Monte Agraço e que a DFA formulasse uma proposta de colocação do recorrente em funções compatíveis com as respectivas aptidões.

11 — Este despacho nunca foi notificado ao recorrente, i. e., ele não teve conhecimento do respectivo teor nem da sua fundamentação.

12 — Naquela altura, ou seja, em finais de 1988, o recorrente recebeu tão-somente uma carta enviada pela autoridade recorrida em que lhe era comunicada apenas a cessação das suas funções de gerente na agência de Sobral de Monte Agraço.

13 — Acontece, porém, que, dado o contexto fáctico em que o recorrente recebeu aquela carta — recentemente ele tinha feito uma exposição no sentido de ser colocado numa agência de grau superior e fora-lhe dito a título particular que tal colocação era viável atendendo ao bom desempenho das suas funções de gerente em Sobral de Monte Agraço —, a falta de notificação do referido despacho n.º 182/88 (e, consequentemente, da própria motivação da decisão em causa) ele julgou tratar-se de um primeiro passo para a pretendida e solicitada promoção.

14 — Pelas mesmas razões o recorrente interpretou o despacho da autoridade recorrida que o colocava pelo prazo de seis meses na agência da Amadora para exercer funções de apoio à gerência como significando um estágio para a colocação numa agência de grau superior.

15 — Só por essa ilusão o recorrente não estranhou a decisão da autoridade recorrida, apesar de ter ficado objectivamente inferior à que tinha em Sobral de Monte Agraço.

16 — No entanto, o despacho de 24 de Julho de 1989, que o confirmou no exercício daquelas funções na agência da Amadora, desiludiu-o e fê-lo compreender que afinal a mudança de funções operada através daqueles três despachos significava não a esperada promoção mas uma efectiva e ilegal despromoção.

17 — Com efeito, a colocação de um gerente a exercer permanentemente funções não previstas no acordo colectivo de trabalho do sector bancário (ACTSB) nem a regulamentação interna da Caixa, para mais incompatíveis com as funções típicas da categoria de gerente, é ilegal, por violação do n.º 1 da cláusula 6.^a daquele acordo.

18 — Por outro lado, no caso do recorrente, a subordinação permanente a um colega com categoria idêntica implica, por si só, uma despromoção.

19 — O M.^{mo} Juiz *a quo*, porém, só conheceu parte da situação de facto, considerando ainda que o despacho n.º 182/88 foi notificado ao recorrente.

20 — Desta apreciação conclui que a inércia do recorrente significou a aceitação do acto administrativo que determinou a cessação das suas funções na agência de Sobral de Monte Agraço para passar a exercer as de apoio à gerência na agência da Amadora.

21 — Tal apreciação padece de um triplo equívoco:

Não houve notificação do Despacho n.º 182/88;

Não houve um, mas sim três actos;

Não houve aceitação de nenhum daqueles actos.

22 — A questão do número de actos relevantes e da sua alegada aceitação impõe a clarificação do objecto do presente recurso contencioso.

23 — Aliás, foi justamente e em sede de determinação do objecto que o M.^{mo} Juiz *a quo* decidiu não considerar quaisquer elementos que extravasassem do âmbito que o despacho de 24 de Julho de 1989 é inovatório, considerando como tal apenas o segmento em que é conferido à situação provisória em que se encontrava o recorrente (na sequência do despacho de 4 de Janeiro do mesmo ano) carácter definitivo, anteriormente inexistente.

24 — Deste modo, a sentença recorrida não conheceu dos vícios de desvio de poder e de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, tal como os mesmos foram alegados pelo recorrente.

25 — Nela optou-se antes por absolutizar a unidade teleológica seguramente existente entre os três actos a considerar no presente processo — o despacho n.º 182/88, a deliberação de 4 de Janeiro de 1989 e o despacho de 24 de Julho do mesmo ano — e concebê-la em termos substanciais.

26 — Ora, na realidade, os interesses atingidos e o respectivo modo de afectação impõem, mesmo no quadro dos motivos invocados expressamente no despacho n.º 182/88, uma valoração autónoma resistente a qualquer tendência dissolvente de significado próprio de cada um daqueles actos.

27 — O Despacho n.º 182/88 só é definitivo para efeitos de recurso contencioso no que toca a cessação das funções de gerente na agência de Sobral de Monte Agraço pelo ora recorrente.

28 — No segmento que se refere à determinação de que a DFA formule proposta de colocação do recorrente em funções compatíveis com as suas aptidões, tal despacho é meramente interno e preparatório de futuro eventual acto definitivo, logo executório mas não definitivo.

29 — O acto em que se consubstanciou a deliberação de 4 de Janeiro de 1989 é pela sua própria natureza provisório e não definitivo.

30 — Consequentemente, é só com o despacho de 24 de Julho de 1989 que se define a futura situação profissional do recorrente em termos de exercício de funções de apoio à gerência na agência da Amadora.

31 — Através do presente recurso contencioso o ora recorrente pretende voltar a exercer funções compatíveis com a sua categoria profissional — não um regresso à gerência da agência de Sobral de Monte Agraço — por considerar a confirmação verticalmente definitivas do despacho de 24 de Julho de 1989 viciada pelas ilegalidades concretas oportunamente invocadas.

32 — A falta de notificação do Despacho n.º 182/88 provocou ao recorrente um erro de interpretação desculpável.

33 — Com efeito, o afastamento da gerência da agência de Sobral de Monte Agraço, em si mesmo considerado, pode assumir diversos significados em função dos fundamentos concretamente invocados: aplicação de uma sanção, exercício do poder organizativo da entidade patronal ou eventualmente como especificação deste último exercício do *ius variandi*.

34 — Saliente-se que o recorrente não só não aceitou nenhum dos outros actos como reagiu em defesa dos seus interesses com todos os meios jurídicos ao seu alcance contra o único acto que inequivocamente (ou seja, mesmo no desconhecimento do conteúdo das informações e demais fundamentos de facto do Despacho n.º 182/88) lhe era desfavorável.

35 — A motivação de facto dos despachos referidos na alínea *i*) (n.º 9) destas conclusões evidencia que a transferência do recorrente

de Sobral de Monte Agraço para a Amadora — em si mesma perfeitamente legítima, desde que considerada apenas no seu aspecto de modificação do lugar da prestação de trabalho — se deve à vontade de a autoridade recorrida punir o recorrente por pretensas atitudes e comportamentos por ele alegadamente adoptados enquanto gerente na agência de Sobral de Monte Agraço.

36 — E não para melhorar a organização dos serviços e otimizar a gestão dos recursos humanos — razão de ser daquele poder legalmente consagrado.

37 — O exercício de um poder discricionário para um fim diferente daquele que foi visado pela lei na sua concessão torna-o anulável por desvio de poder.

38 — Acresce que os factos constantes das informações n.ºs 150 e 158/88, que estiveram na base de todos os despachos referidos supra na alínea i) (n.º 9), além de não serem verdadeiros, não foram apurados por quem tivesse preparação técnica para o efeito.

39 — Aliás, o recorrente jamais teve oportunidade alguma de os contraditar.

40 — Pelo exposto, a conduta da autoridade recorrida enferma do vício de violação de lei por erro nos respectivos pressupostos de facto.

41 — Mas ainda que, contrariando a verdade da situação de facto, se acompanhasse o M.^{mo} Juiz *a quo* e se considerasse ter havido uma notificação determinante de uma posterior aceitação pelo ora recorrente dos actos notificados (quer o Despacho n.º 182/88, quer a deliberação de 4 de Janeiro de 1989), continuaria a ser indefensável a tese sustentada na sentença recorrida de que no presente recurso já não se poderia conhecer de matéria de facto que pudesse e devesse ter sido apreciada a propósito de uma hipotética impugnação dos actos alegadamente aceites, em razão do princípio do caso decidido e resolvido.

42 — Este princípio determina tão-somente a estabilidade ou indiscutibilidade para o futuro dos actos administrativos definitivos e executórios; não necessariamente dos factos em que os mesmos se baseiam, sobretudo quando estes sirvam para fundamentar outras decisões de natureza idêntica (i. e., também definitivas e executórias).

43 — No caso *sub judicio* verifica-se precisamente que os elementos de facto constantes das informações n.ºs 150 e 158/88 (e não o acto administrativo que se consubstanciou no segmento definitivo do Despacho n.º 182/88) continuaram a ser determinantes para definição do quadro de opções em que se insere a prática do despacho de 24 de Julho (e antes dele da deliberação de 4 de Janeiro de 1989).

44 — Com efeito, aquelas informações contêm a fundamentação de facto para que, na sequência de uma busca de funções compatíveis com as aptidões do recorrente, fossem liminarmente excluídas todas aquelas para as quais as qualidades profissionais do recorrente evidenciadas pelos juízos de facto constantes das informações em causa fossem negativos (dado o teor dos mesmos, ficariam assim fora de causa não só as funções de gerente como todas aquelas que exijam capacidade de liderança e ou um elevado grau de responsabilidade).

45 — A contraprova da improcedência da argumentação deduzida pelo tribunal *a quo* relativamente à preclusão da impugnabilidade dos vícios de desvio de poder e de violação de lei por erro nos pressupostos de facto com base no princípio do caso decidido ou resolvido pode fazer-se considerando que o recorrente não pretende regressar

à gerência da agência de Sobral de Monte Agraço, mas tão-só obter o exercício de funções compatíveis com a sua categoria profissional.

46 — Assim sendo, como é, o provimento do presente recurso em nada contende com a eficácia de caso decidido do segmento definitivo do Despacho n.º 182/88.

47 — O exposto supra nas alíneas *aa*) a *ee*) (n.ºs 27 a 31) dessas conclusões mostra à saciedade o carácter materialmente definitivo do despacho de 24 de Julho de 1989 que confirmou o recorrente, por tempo indeterminado, no exercício de funções de apoio à gerência da Amadora.

48 — O indeferimento expresso do recurso hierárquico necessário oportunamente interposto (e antes dele o seu indeferimento tácito) conferem-lhe definitividade vertical, tornado-o recorrível contenciosamente.

49 — Na verdade, a determinação de o recorrente passar indefinidamente a exercer funções incompatíveis com as funções típicas da sua categoria profissional de gerente constitui uma grave lesão dos seus direitos, designadamente do reconhecido no n.º 1 da cláusula 6.^a do ACTSB.

50 — Este acordo é aplicável à autoridade recorrida nos termos do artigo 32.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969, e dos artigos 109.º, 111.º e 122.º, todos do regulamento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 694/70, de 31 de Dezembro, na redacção que lhes foi dada pelo Decreto-Lei n.º 461/77, de 7 de Novembro.

51 — As funções que o ora recorrente passou a desempenhar a título definitivo a partir do despacho de 24 de Julho de 1989 — «funções de apoio à gerência» — não se encontram previstas no referido acordo colectivo de trabalho nem na regulamentação interna da CGD e muito menos no contrato que vincula o recorrente a esta.

52 — A segunda parte do n.º 1 da cláusula 6.^a do acordo colectivo em causa não pode justificar a presente situação, visto esta ter carácter permanente, o que não se coaduna com o conceito de *jus variandi* a que aquele segmento normativo se reporta — ele traduz justamente uma limitação da amplitude com que as instituições bancárias podem recorrer ao *jus variandi*.

53 — Consequentemente, o acto recorrido — a confirmação pela autoridade recorrida do despacho de 24 de Julho de 1989 — é ainda anulável por mais esta violação de lei.

Em contra-alegações, conclui a entidade recorrida:

1 — O despacho do conselho delegado do pessoal de 24 de Julho de 1989 e o despacho recorrido, que, em decisão de recurso hierárquico, o manteve, são meros actos de execução do despacho do conselho de administração recorrido de 19 de Outubro de 1988, sem qualquer conteúdo inovador em relação a este.

2 — Assim, o despacho recorrido é um acto não definitivo, contenciosamente inimpugnável.

3 — A colocação do recorrente em funções de apoio à gerência de uma agência da CGD não viola, de resto, quaisquer preceitos legais ou regulamentares, pelo que não enferma do vício de violação de lei.

4 — Sendo lícita, independentemente de qualquer situação disciplinar, a referida colocação não teve nem podia ter como fim punir o recorrente.

5 — Tal colocação visou apenas os fins para os quais foi instituído o poder ao abrigo da qual foi efectuada, improcedendo, pois, a arguição de desvio de poder.

6 — O despacho recorrido é, portanto, legal.

7 — Confirmando-o, a douda sentença recorrida fez correcta aplicação do direito, pelo que deve negar-se provimento a este recurso.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«A decisão de 9 de Janeiro de 1991 contém uma definição da situação jurídica que resulta necessariamente de uma definição anterior contida na decisão de 4 de Janeiro de 1989, que determinou a colocação do recorrente na agência da Amadora, em funções de apoio à gerência, pelo período de seis meses em regime de prova. O despacho recorrido é, portanto, apenas inovatório na parte em que reconduziu o recorrente no exercício das mesmas funções, o que, na economia da referida decisão de 4 de Janeiro de 1989, pressupunha uma avaliação do desempenho profissional durante o período probatório.

Esse despacho não é sequer um acto executivo da anterior deliberação do conselho de administração de 19 de Outubro de 1988, que ficou concretizada, no plano jurídico, com a sobreitada decisão de 4 de Janeiro seguinte. Em qualquer caso, o acto impugnado, como qualquer acto de execução jurídica, só poderia ser sindicado na parte em que inova definindo aspectos complementares da situação jurídica entre a Administração e o particular (cf. Sérvulo Correia, *Lições de Direito Administrativo*, 1980, p. 355).

Assim sendo, a impugnação terá de circunscrever-se aos vícios próprios da regulamentação inovatória contida no acto de execução, pois, quanto ao mais, esse acto limita-se a repetir, no plano jurídico, o conteúdo do acto executado e assume a verdadeira natureza de acto confirmativo.

Improcedem, pois, a meu ver, os vícios de erro nos pressupostos de facto e de desvio de poder que assentam em circunstâncias de facto que não têm a ver directamente com os aspectos inovatórios do acto impugnado.

Quanto à violação da cláusula 6.^a, n.º 1, do acordo colectivo de trabalho a sentença não merece censura pelas razões nela aduzidas que continuam a prevalecer sobre a argumentação aduzida nas alegações de recurso.

Pelo exposto, deverá negar-se provimento ao recurso e confirmar-se a decisão recorrida.»

Suscitou, ainda, o relator, por despacho, nova questão prévia: a da falta de objecto do recurso contencioso por não se poder presumir o indeferimento tácito inicialmente impugnado.

Ouvido sobre tal questão, o recorrente sustenta que ela não procede; posição contrária é a da entidade recorrida.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A) Em 19 de Outubro de 1988, o conselho de administração da CGD proferiu a deliberação que consta de fls. 195-196 do p. i. e que aqui se dá por integralmente reproduzida, dela se extractando o seguinte trecho:

«Fazendo, pois, uso desta modabilidade que lhe é conferida pela cláusula 6.^a do acordo colectivo de trabalho vertical, entende este conselho, por motivos sérios e ponderosos que se relacionam com

a própria confiança e credibilidade exigível ao normal exercício de funções de gestão e imagem externa da instituição, afastar o empregado Dr. José Abegão Duarte do cargo de gerente que vem exercendo.

De entre as razões que originaram tal decisão e que constam das informações n.ºs 150 e 158/88, da DAI, destacam-se, designadamente, as seguintes: [...]

Sendo que tais aspectos assumem particular relevo na actuação do referido empregado, o conselho decide retirar ao mesmo as funções de gerente da agência de Sobral de Monte Agraço, mantendo, todavia, a categoria de que é titular e o nível remuneratório inerente.

A DPE, em colaboração com a DFA, formulará proposta de colocação do mesmo empregado em funções compatíveis com as suas aptidões.

Notifique-se.»;

B) Por carta de 4 de Novembro de 1988, registada e com aviso de recepção, dirigida ao recorrente, para a sua residência, um director de serviços da CGD comunicou o seguinte:

«Fica por este meio notificado de que o conselho de administração decidiu retirar-lhe as funções de gerente da agência de Sobral de Monte Agraço, mantendo todavia a categoria de que é titular e o nível remuneratório inerente.

Mais fica notificado de que oportunamente será comunicado o departamento onde ficará colocado»;

C) Por carta de 29 de Dezembro de 1988, o mesmo director de serviços enviou para o mesmo endereço, dirigido ao recorrente, «fotocópia do despacho do conselho de administração n.º 188/88, de 19 de Outubro de 1988»;

D) Por despacho do conselho de administração de 4 de Janeiro de 1989, foi determinada, ouvidas a DPE e a DFA, a colocação do recorrente «na agência da Amadora, em funções de apoio à gerência, pelo período de seis meses, findo o qual o gerente deverá pronunciar-se em função da actividade profissional desenvolvida e comportamento evidenciado»;

E) Em 23 de Janeiro de 1989 o director-coordenador da direcção de filiais e agências informou o director-coordenador da DPE que o recorrente se apresentara na agência da Amadora em 16 de Janeiro de 1989;

F) Por despacho de 25 de Julho de 1989, o conselho delegado de pessoal deliberou a permanência do recorrente nas funções de apoio à gerência da Amadora, nos termos que constam a fl. 236 do p. i., o que foi comunicado através do ofício SP-3284/89, de 28 de Julho de 1989;

G) Em 9 de Agosto de 1989, o recorrente apresentou o requerimento que consta a fl. 233 do p. i.;

H) Em 21 de Setembro de 1989, o recorrente apresentou recurso hierárquico dirigido ao administrador-geral da CGD do acto «indefinido» do conselho delegado do pessoal que o confirmou nas funções de apoio à gerência da agência da Amadora, nos termos que constam a fl. 254 do p. i.;

I) Sobre este recurso não houve despacho expresso até à interposição do recurso contencioso, que ocorreu em 18 de Dezembro de 1990;

J) Ouvida a DPE sobre o recurso, prestaram dois técnicos juristas a informação n.º 892/DPE/90, de 21 de Dezembro de 1990, conforme

documento de fls. 215 e seguintes do p. i., de que se extractam as seguintes e últimas conclusões:

«[...]»;

e) Por requerimento apresentado em 21 de Setembro de 1989, foi interposto recurso hierárquico deste despacho (de 4 de Janeiro de 1989);

f) Este recurso deve ser liminarmente rejeitado por te sido apresentado fora do prazo de um mês previsto na alínea a) do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho;

g) A extemporaneidade do recurso hierárquico determina automaticamente a extemporaneidade do eventual recurso contencioso que seja interposto do acto que decida a impugnação hierárquica;

h) Assim, não está o conselho de administração vinculado à apreciação do requerimento contencioso apresentado;

i) No entanto, e cautelarmente, deverá o requerimento ser indeferido por extemporaneidade, confirmando-se o Despacho n.º 182/88 e os actos a este subsquentes nos precisos termos em que foram proferidos.

28 — A ser proferido despacho em conformidade com o exposto no número anterior da presente informação, manter-se-á a situação profissional do empregado José Abegão Duarte tal como se encontra definida.

29 — Porém, superiormente se definirá.»

K) Sobre esta informação foi proferida a deliberação, de 9 de Janeiro de 1991, já portanto na pendência do recurso contencioso, nos seguintes termos:

«Indefere-se liminarmente o recurso hierárquico apresentado pelo empregado José Abegão Duarte em 21 de Setembro de 1989 pelos motivos constantes da presente informação.

Confirma-se igualmente o Despacho n.º 182/88, de 19 de Outubro, mantendo-se a situação profissional do empregado tal como se encontra definida neste despacho.»

Como se deixou relatado, o relator do presente recurso suscitou, por despacho de fl. 137, que aqui se dá por reproduzido, a questão da falta de objecto do recurso contencioso, por não ser de presumir o indeferimento tácito inicialmente impugnado.

A verdade, porém, é que, ao deferir o pedido de ampliação do objecto do recurso, o M.^{mo} Juiz *a quo* deu como presumível o referido indeferimento tácito e sobre esta decisão, que não foi impugnada, formou-se — como bem assinal o recorrente — caso julgado.

Começa a sentença recorrida por julgar improcedente a questão suscitada pela entidade recorrida sobre a recorribilidade do despacho de 9 de Janeiro de 1991.

Para ela, este despacho não seria, nem de execução — por definir uma nova situação jurídica do recorrente quando lhe fixa inovadamente contornos de situação definitiva — nem confirmativo — por resultar de uma nova ponderação da situação de facto existente.

Julga, depois, improcedentes os vícios de desvio de poder e de violação de lei.

O vício de desvio de poder que, segundo o recorrente, se caracterizaria pela intenção punitiva do acto recorrido, não se verificava, já que este despacho traduzia apenas a intenção de «manter o recorrente definitivamente na situação em que fora anteriormente colocado, com carácter transitório, face à boa prestação que ele, nessa situação, revelara».

Para tal juízo assenta, ainda, a sentença, na sindicabilidade do despacho de 19 de Outubro de 1988 e no facto de o acto recorrido ter um «segmento de mera execução», embora sem referir concretamente de que acto.

Quanto ao vício de violação de lei, por erro nos pressupostos de facto, o juízo de improcedência radica na circunstância de os pressupostos em causa não serem do acto recorrido, mas de actos anteriores consolidados.

Por último, decide a sentença que o despacho recorrido não viola a cláusula 6.ª do ACTSB.

Como se vê, com ressalva deste último vício, a improcedência da alegação de todos os outros está intimamente relacionada com a existência de dois despachos anteriores: o de 19 de Outubro de 1988 e o de 4 de Janeiro de 1989.

Com efeito, a definição da situação jurídica do recorrente, operada pelo despacho contenciosamente recorrido, culmina uma série de dois despachos: o primeiro, que retira ao recorrente as funções de gerente da agência de Sobral de Monte Agraço; o segundo, que o coloca em funções de apoio à gerência da agência da Amadora, pelo período de seis meses, findo o qual o gerente se pronunciaria sobre a actividade profissional e o comportamento do recorrente.

Não significa, porém, esta sucessão de actos que se esteja perante resoluções preparatórias da decisão final que seria a de 25 de Julho de 1989 proferida pelo conselho delegado do pessoal e confirmada pelo acto recorrido.

Cada um daqueles actos tem pressupostos e disposições próprios, visando resolver com autonomia (relativa, no caso dos dois últimos) situações bem individualizadas.

Tal conclusão não é obviamente prejudicada pelo facto de se estabelecer entre esses actos que regulam sucessivos momentos da actividade profissional do recorrente uma determinada lógica relacional, transcendendo, assim, a mera conexão temporal.

Semelhante é, por exemplo, o caso de dois actos, um que atribui a um funcionário certa classificação de serviço e outro que, em subsequente concurso de provimento, ordena o mesmo funcionário em termos parcialmente determinados por aquela classificação.

Ora, a impugnação do recorrente, no que concerne à improcedência dos aludidos vícios de desvio de poder e de erro nos pressupostos, baseia-se, no essencial, na consideração unitária dos três actos, atribuindo ao último os vícios que poderiam inquirar os anteriores ou, noutra perspectiva, os pressupostos em que estes assentavam.

Mas isto só assim poderia ser, ao mesmo na primeira perspectiva, desde que os actos anteriores fossem preparatórios e não autonomamente impugnáveis.

Não é, manifestamente, o caso.

O primeiro despacho retira ao recorrente a gerência da agência de Sobral de Monte Agraço, pressupondo determinados factos, àquele imputados e apurados em relatório subscrito por um director-adjunto do pelouro de auditoria, designadamente «inconstância de comportamento, imponderação no exercício da autoridade, fuga à assunção da responsabilidade, acentuadas dificuldades de relacionamento humano, incapacidade de diálogo com os subordinados, condução irregular dos negócios da agência».

Este acto define uma situação jurídica individual e concreta e é, a todas as luzes, lesivo dos interesses do recorrente.

O recorrente não o impugnou e nada o impedia de o fazer, ainda que a fundamentação do despacho lhe não tivesse sido comunicada.

Não colhe a argumentação de que, sem a fundamentação, o recorrente não se poderia aperceber da lesividade do acto, tendo até admitido que se tratava do início da satisfação de uma sua pretensão de mudar de agência.

Na verdade, é de todo inaceitável que o recorrente interprete um despacho que decide «retirar-lhe as funções de gerente da agência de Sobral de Monte Agraço, mantendo, *todavia*, a categoria de que é titular e o nível remuneratório inerente» [itálicos nossos], com o apontado sentido.

A semântica das expressões utilizadas e o contexto em que surge o despacho não admitiriam uma tal interposição, a menos que fosse estranhamente usual na CGD que a satisfação de pretensões de transferência e até para agências de maior movimento e responsabilidade, se traduzisse, num primeiro passo, em «retirar» ao interessado as funções que vinham desempenhando.

De todo o modo, nem é, com rigor, a consolidação do referido despacho por falta de impugnação que conduziria à improcedência dos alegados vícios de desvio de poder e de erro nos pressupostos.

O que tal impõe é antes a circunstância de essa alegação se reportar a pressupostos ou a finalidades que são próprios do despacho de 19 de Outubro de 1988.

O segundo despacho de 4 de Janeiro de 1989, que colocou o recorrente, a título provisório, por seis meses, na agência da Amadora, juridicamente já nada tem a ver com o despacho anterior que esgotou os seus efeitos com o efectivo afastamento do recorrente da gerência de Sobral de Monte Agraço, não podendo também, por este motivo, dizer-se que o acto de 4 de Janeiro de 1989 é do primeiro mera execução (a determinação que ele executa configura-se, como o recorrente sustenta, como acto interno).

Reconhecida a deficitária conduta do recorrente no exercício das funções de gerente, tratava-se, então, de colocar o recorrente num lugar compatível com as suas aptidões e nível profissional — e nada mais do que isto.

E se intuito punitivo existisse, ele ter-se-ia consumido com o despacho de 19 de Outubro de 1988.

De resto, o recorrente até acaba por aceitar tal colocação transitória, embora, ainda aqui, com a inaceitável interpretação de que se poderia tratar de uma experiência para colocação na gerência de agência de grau superior.

Ora, o recurso contencioso tem apenas como objecto a deliberação que confirmou o despacho do conselho delegado de pessoal de 25 de Julho de 1989, que, por seu turno, findo o período experimental de seis meses e por o recorrente se ter integrado «com facilidade na equipa de trabalho» e «revelado vontade e disponibilidade na resolução das tarefas que lhe foram adstritas», o manteve nas funções de apoio à gerência da agência da Amadora.

Mas, sendo assim, a manutenção do recorrente em tais funções tem unicamente e em relação do acto anterior o conteúdo inovatório de já se não tratar de uma colocação transitória ou experimental.

E conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal só relativamente a esse conteúdo inovatório o acto é contenciosamente recorrível e serão pertinentes os vícios invocados.

Daí que apenas o vício de violação da cláusula 6.^a do ACTSB se possa reconduzir a tal conteúdo, como se depreende do parecer do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal Administrativo.

Vejam os, então, se a sentença recorrida julgou erradamente quando considerou improcedente a alegação daquele vício.

Dispõe a cláusula 6.^a, n.º 1, do ACTSB, publicado no *Boletim do Trabalho e Emprego*, 1.^a série, de 29 de Julho de 1986:

«O trabalhador deve exercer uma actividade correspondente à categoria para que foi contratado, sendo vedado à instituição utilizar os seus serviços em actividades que não caibam nas funções do grupo que ingressou ou para o qual foi transferido, salvo o disposto no n.º 4 da cláusula 7.^a, cláusula 7.^a-A e cláusula 25.^a»

Como se salienta no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 2 de Junho de 1991, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 355, pp. 923 e segs., esta cláusula confirma a injunção legal estabelecida no artigo 22.º, n.º 1, da LCT.

Trata-se, aqui, de proteger a «categoria-função» (distinta da «categoria-estatuto») do trabalhador, a qual «corresponde uma determinação qualitativa da prestação de trabalho contratualmente prevista» (citado acórdão do Supremo Tribunal de Justiça).

Ainda nos termos do mesmo aresto, a categoria-função define-se por uma coordenada vertical — nível na hierarquia de funções — e por uma coordenada horizontal — sector ou tipo de actividade.

A protecção desta «categoria-função» não demanda, porém, que a entidade patronal, no exercício do seu poder organizativo, fique impedida de atribuir ao trabalhador o exercício de funções diversas das contratadas, ainda que sujeita a determinados limites.

A esta realidade, conhecida como *jus variandi*, se refere o artigo 22.º, n.º 2, da LCT, que determina:

«Salvo estipulação em contrário, a entidade patronal pode, quando o interesse da empresa o exija, encarregar temporariamente o trabalhador de serviços não compreendidos no objecto do contrato, desde que tal mudança não implique diminuição na retribuição nem modificação substancial da posição do trabalhador.»

Interesse da empresa, carácter temporário das tarefas, por um lado, não diminuição da remuneração nem modificação substancial da posição do trabalhador, por outro, são, assim, os requisitos positivos e negativos para a entidade patronal exercer aquele poder.

A inalterabilidade substancial da posição do trabalhador traduzir-se-á na manutenção do nível hierárquico das funções correspondentes à categoria contratada e do sector ou tipo de actividade em que as mesmas funções se enquadram ou concretizam.

Se a interposição do citado artigo 22.º da LCT não suscita dúvidas inultrapassáveis, já a da referida cláusula 6.^a, n.º 1, do ACTSB, nos dois segmentos essenciais que a compõem, se afigura particularmente complexa.

A posição que recorrente e recorrido sustentam a tal propósito é paradigmática.

Na verdade, enquanto o recorrente desvaloriza por completo a segunda parte da cláusula em termos tais que se não descortina qualquer contributo para, no mínimo, melhor se conformar a interpretação da primeira, o recorrido intenta dar a essa mesma segunda parte

um sentido que, para não destruir o essencial do princípio constante da primeira, acaba por se ajustar com dificuldade à letra da disposição.

A interposição do recorrente é óbvia a objecção de não dar qualquer sentido útil à segunda parte da cláusula.

À do recorrido, que se vê neste segmento o poder de a entidade patronal atribuir ao trabalhador o exercício de funções do mesmo nível profissional das que correspondem à categoria, objectar-se-á que a letra da cláusula aponta para um outro limite: o das funções do grupo em que o trabalhador ingressou.

Ora, a este conceito de «grupo» é dada uma definição bem precisa no ACTSB.

Ressalta da cláusula 4.^a do ACTSB que o grupo é a forma de enquadramento dos trabalhadores, consoante as funções que desempenham, de acordo com o anexo I.

Nos termos do anexo I, são quatro os grupos que enquadram os trabalhadores das instituições de crédito, a saber:

Grupo I — Integra os trabalhadores que exercem actividades próprias das instituições de crédito (funções comerciais, administrativas e técnicas) e aqueles cujas funções exijam uma elevada qualificação técnico-científica.

Grupo II — Integra os trabalhadores qualificados que exerçam profissões de natureza não especificamente bancária, designadamente os seguintes: canalizador, carpinteiro, cozinheiro, electricista, gráfico, gravador, merceneiro, pedreiro, pintor, serralheiro, telefonista.

Grupo III — Integra os trabalhadores que exerçam funções de apoio geral às actividades das instituições e os não qualificados das profissões constantes do grupo II, bem como os que exerçam tarefas auxiliares dessas mesmas profissões, com excepção das englobadas no grupo IV, nomeadamente: cobrador, contínuo, guarda, motorista, porteiro, vigilante.

Grupo IV — Integra os trabalhadores que exercem funções auxiliares diferenciadas. Abrange as seguintes funções: limpeza, serviço de mesa, copa e bar, auxiliar de cozinha, serventes.

Ora, parece evidente que se não pode entender que o poder da entidade patronal de utilizar os serviços dos trabalhadores nos termos da segunda parte da cláusula 6.^a, n.º 1, tenha como único limite as funções do grupo em que se enquadra o trabalhador.

Dada, por exemplo, a variedade e diferente nível das categorias que integram o grupo I, possibilitar à entidade patronal a utilização de um trabalhador desse grupo em actividades próprias de uma qualquer categoria do mesmo grupo seria a desprotecção total da categoria-função.

Ninguém, nos autos, defende uma tal interpretação, mas indementível é que — repete-se — a cláusula reporta-se a «grupos».

Isto não implicará, porém, nem a interposição do recorrente, que torna a segunda parte da cláusula inútil, nem a do recorrido, no ponto em que, alicerçando-se nela para justificar a atribuição de funções «apoio à gerência» ao recorrente, a interpreta no sentido de que o poder da entidade patronal tem como limite o mesmo nível profissional das funções atribuídas.

Crê-se, na verdade, que o sentido (útil) deste segmento normativo só poderá ser o de a correspondência de actividades à categoria (1.^a parte) nunca se poder ter como justificada quando a actividade

em que se pretende utilizar o trabalhador seja própria de outro grupo — e nada mais do que isto.

Com o que a justificação legal de uma alteração de funções só poderá assentar na 1.^a parte da cláusula, ou seja, na «correspondência» dessas funções à categoria.

O que significa que a solução do acaso passa por saber se as funções atribuídas ao recorrente são correspondentes à sua categoria de «gerente».

Ora, na linha do entendimento adoptado no citado acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de Fevereiro de 1991, aceita-se que a garantia da categoria-função passa, fundamentalmente, pela observância das coordenadas vertical e horizontal em que a categoria se define.

Tal obviamente não pressupõe, como também ali se decidiu (estando então em causa uma categoria de chefe de secção), que o trabalhador não pudesse deixar de ter funções de chefia.

Mas já se exigia que o trabalhador fosse colocado em categoria «com nível hierárquico e conteúdo funcional semelhante».

No caso, o recorrente que era gerente e tinha (e continua a ter) a categoria de gerente foi colcado definitivamente em funções de «apoio à gerência».

Estando claramente caracterizada a categoria de gerente no anexo III ao ACTSB («o trabalhador que, no exercício de competência hierárquica e funcional que lhe foi delagada, tem por função a gestão comercial e administrativa de um estabelecimento»), não se mostra institucionalizada qualquer categoria a que correspondam as funções de apoio à gerência.

Ora, a aferição da legalidade do despacho contenciosamente recorrido, tendo em conta que o gerente da agência tem a mesma categoria do recorrente, passa necessariamente por se saber o tipo de funções que correspondem ao apoio à gerência, o grau de participação que o recorrente tem ou não nas decisões e a sua inserção hierárquica na estrutura da agência (a quem está subordinado e quem dirige).

Na verdade, só a resposta a estas questões permitirá determinar se o nível hierárquico e o conteúdo funcional do posto de trabalho que o recorrente ocupa são *semelhantes* ao da categoria de gerente, pois, apenas, neste caso, se pode ter como respeitada a categoria-função que o artigo 22.º da LCT e a cláusula 6.^a, n.º 1, do ACTSB tutelam.

Certo é, porém, que nada a este respeito se apurou em 1.^a instância, no uso dos poderes inquisitórios de instrução que ao julgador competem, pelo que se impõe que os autos baixem ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa para ampliação da matéria de facto nos termos apontados.

Pelo exposto, e em conclusão, acordam em conceder provimento ao recurso e revogam a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Artur Joaquim Faria Maurício* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Pedro Manuel de Pinho Gouveia e Melo*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.**Assunto:**

Suspensão da instância. Inércia das partes em promover o andamento do processo. Consequências.

Doutrina que dimana da decisão:

A paralisação de um recurso contencioso de anulação por mais de um ano, por inércia das partes em promover o seu andamento, leva à extinção da instância por deserção, nos termos do artigo 292.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

Recurso n.º 31 510, em que são recorrente F. G. Castro Guedes, L.^{da}, e recorrido o vereador Vasco Franco, da Câmara Municipal de Lisboa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

Pelos fundamentos constantes de fls. 2 a 5, F. G. Castro Guedes, L.^{da}, com sede na Rua de Vale Formoso de Lima, 112-114, em Lisboa, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho de 11 de Agosto de 1988, praticado pelo vereador Vasco Franco, por subdelegação de poderes do presidente da Câmara Municipal de Lisboa, onde se ordenou a desocupação do prédio sito na Rua de Vale Formoso de Lima, 112-114, e se intimou a recorrente a demolir as obras feitas.

Atribuiu ao acto o vício de violação de lei dos artigos 8.º, 165.º e 168.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

Depois da resposta da entidade recorrida e das alegações da recorrente e da entidade recorrida, foi proferido o despacho de fls. 46 e 46 v.º a ordenar a notificação da recorrente para corrigir a petição e indicar a identidade e residência dos interessados particulares que eventualmente vierem a ser prejudicados pelo provimento do recurso (moradores da citada Rua de Vale Formoso de Lima que apresentaram na Câmara Municipal de Lisboa reclamações devido aos ruídos e poeiras causados pela laboração da fábrica da recorrente);

b) A recorrente acatou essa decisão e, a fls. 47 e seguintes, apresentou nova petição, corrigida, vindo a solicitar a citação dos recorridos particulares que identifica a fls. 47 e 47 v.º

Entretanto, um dos interessados particulares veio a falecer em 20 de Junho de 1989, como se constata da certidão de óbito de fl. 67, junta aos autos pela recorrente;

c) Por despacho de fl. 68, o Ex.^{mo} Juiz ordenou a suspensão da instância, nos termos dos artigos 276.º, n.º 1, alínea a), e 277.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, despacho este que foi devidamente notificado ao Ex.^{mo} Advogado da recorrente;

d) Por despacho de fl. 71, foi o recurso julgado deserto, nos termos do artigo 292.º, n.º 1, segunda parte, do Código de Processo Civil, dado se encontrar parado há mais de um ano por inércia da requerente,

que poderá ter requerido a habilitação de herdeiros do recorrido particular falecido;

e) É deste despacho que vem agora interposto o presente recurso jurisdicional, em cujas alegações a recorrente concluiu:

«1 — As partes no recurso são a recorrente e o recorrido.

2 — Os queixosos são apenas interessados no desfecho do recurso, mas não podem intervir no processo.

3 — Além do queixoso falecido, vários outros moradores subscreveram a exposição-queixa dirigida à Câmara Municipal de Lisboa.

4 — À excepção do falecido, todos os demais foram notificados, ficando, por isso, salvaguardado o conhecimento que eles, queixosos, deveriam ter do desfecho do processo.

5 — Os queixosos são apenas pessoas interessadas no desfecho do recurso, mas podem intervir no processo.

6 — Só há habilitação de herdeiros da *parte falecida* durante a pendência do processo e a qualidade de queixoso não se transmite aos herdeiros.

7 — Quando muito, e se se entendesse que deveria haver habilitação de herdeiros, deveria o Ministério Público e demais queixosos-interessados para deduzirem a habilitação, suspendendo-se o processo de recurso.

8 — Considerando o recurso deserto, o duto despacho sancionou a recorrente pela passividade do Ministério Público e dos demais queixosos.

9 — O duto despacho, considerando o recurso deserto, violou os artigos 371.º e 292.º do Código de Processo Civil;

f) O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no duto parecer que se dignou proferir a fl. 86, entende que o recurso não merece provimento, pelas razões doutas que nesse parecer expende.

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

II

Afigura-se-nos que o recurso se baseia no errado pressuposto de que os recorridos particulares ou contra-interessados não podem intervir no processo, limitando-se o seu interesse processual ao «desfecho do processo».

Ora, o artigo 31.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos define quem tem legitimidade para intervir no processo, como recorrido particular, atribuindo-a aos que possam ser directamente prejudicados com o provimento do recurso. Por outras palavras, serão os titulares de um interesse directo na manutenção do acto recorrido.

De tal modo que a falta de indicação da identidade e residência desses contra-interessados determina a ilegitimidade da entidade recorrida.

Por outro lado, nos termos do artigo 49.º daquela Lei de Processo, os interessados particulares têm de ser citados para contestar.

Do exposto advém que são verdadeiras partes no processo, podendo nele intervir como qualquer outro sujeito de direito admitido a participar no processo interposto no Tribunal.

Como tal foram considerados os indivíduos referidos na petição inicial corrigida de fls. 47 e seguintes deste processo principal.

Um deles — Manuel Lima Gonçalves de Almeida — faleceu em 20 de Junho de 1989 e, por despacho de fl. 68, foi ordenada a suspensão

da instância, ao abrigo dos artigos 276.º, n.º 1, alínea a), e 277.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

A ora recorrente conformou-se com tal despacho, uma vez que, dele notificada, o não impugnou em tempo próprio.

Durante mais de um ano (29 de Janeiro de 1990 a 27 de Abril de 1992), o processo não teve qualquer andamento, por total inércia das partes, entre as quais a ora recorrente, nos precisos termos do artigo 371.º do Código de Processo Civil.

E se ao Tribunal estava vedada a iniciativa e o impulso processual, dado o princípio dispositivo das partes, bem expresso no n.º 1 do artigo 264.º do citado Código, não lhe restava outra posição que não julgar, como julgou, extinta a instância por deserção, nos termos do artigo 292.º do Código de Processo Civil, dada a invocada inércia em promover o andamento do processo durante mais de um ano.

Poderia colocar-se o problema de saber se em vez da extinção da instância por deserção o Tribunal deveria antes interromper a instância nos termos do artigo 285.º do Código de Processo Civil.

No caso presente tal questão nem sequer vem questionada, mas a resposta não seria diversa da adoptada no despacho censurado, pelos fundamentos invocados no acórdão de 1 de Março de 1988 deste Tribunal, proferido no recurso n.º 24 085 (cf. *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 375, p. 236), válidos ainda hoje, a imporem a solução aceite neste processo.

Pelo exposto, com improcedência das conclusões do recurso, acorda-se em negar-lhe provimento.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Empreitada de obras públicas. Prazo de caducidade das acções sobre questões relativas à execução do respectivo contrato (artigos 71.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e 222.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *As acções propostas pelo dono da obra para obter indemnização e fazer valer os seus direitos pelo incumprimento ou inexecução de um contrato de empreitada de obras públicas não estão sujeitas ao prazo de caducidade de 180 dias, fixado no artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, podendo ser propostas a todo o tempo, de acordo com a regra geral definida no*

artigo 71.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

2 — *O n.º 5 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, ao estabelecer um prazo especialíssimo de caducidade de três meses para a propositura da acção ali referida, afasta-se da regra do artigo 222.º, que fixa um prazo de caducidade de 180 dias para a propositura das acções a que se refere o artigo 221.º, constituindo uma excepção a tal regra, de resto ali expressamente res-salvada: «quando outro prazo não esteja fixado na lei».*

Recurso n.º 31 569, em que são recorrentes a Câmara Municipal de Viseu e Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.^{da}, e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

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

A *Câmara Municipal de Viseu*, com sede nos Paços do Concelho, à Praça da República, em Viseu, propôs, no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, acção com processo ordinário contra *Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.^{da}*, sociedade comercial por quotas, com sede na Rua de Manuel Moreira da Costa Júnior, 32, em Valadares, concelho de Vila Nova de Gaia, pedindo a condenação desta a pagar-lhe as seguintes quantias:

a) A indemnização dos danos patrimoniais ocasionados, no montante de 11 452 615\$;

b) Pelo incumprimento do prazo previsto para a execução da obra dada de empreitada, a multa de 9 336 482\$;

c) A indemnização, pelos danos não patrimoniais, de 2 500 000\$.
Por sua vez, a ora ré, *José Domingues d'Almeida, L.^{da}*, intentou, no mesmo tribunal administrativo de círculo, contra a aqui autora, *Câmara Municipal de Viseu*, a acção ordinária apensa (processo n.º 191/91), pedindo a condenação desta a pagar-lhe a quantia de 14 266 976\$, acrescida de juros à taxa legal, desde a citação até integral pagamento.

Pelo despacho saneador de fls. 115 e segs., o M.^{mo} Juiz daquele Tribunal Administrativo de Círculo, julgando verificadas as «excepções dilatórias» (assim as qualifica) da caducidade do direito de acção, deduzidas pela ré *Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.^{da}*, na acção principal (processo n.º 190/91) e pelo réu município de Viseu, na acção apensa (processo n.º 191/91), absolveu os réus da instância.

Com esta decisão não se conformaram, nem a Câmara Municipal de Viseu, nem a *Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.^{da}*, pelo que dela nos trouxeram os presentes recursos jurisdicionais, circunscritos às partes em que a mesma lhes foi desfavorável.

Na sua alegação, a recorrente Câmara Municipal de Viseu formulou as seguintes conclusões:

«O poder sancionatório, conferido pela lei e pela doutrina ao dono da obra no contrato administrativo de empreitada de obra pública, quer na aplicação de multas quer na rescisão fundada na violação daquela, integra-se na área das chamadas 'cláusulas exorbitantes', no exercício das quais pratica actos definitivos e unilaterais, que se im-

põem automática e directamente à outra parte, sem necessidade de a Administração ter de se socorrer do tribunal para exercitar tal poder;

Cominado com a aplicação das sanções das multas e da rescisão do contrato, impedia sobre a recorrida, caso não aceitasse aquelas decisões, demandar a recorrente dentro do prazo assinalado pelo artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, por forma a demonstrar a invalidade ou improcedência dos actos sancionatórios; por outro lado,

Atenta a natureza do interesse público em jogo e o regime fixado para a redução e anulação das multas contratuais, o direito à sua aplicação é de natureza indisponível e, consequentemente, imprescritível;

Em qualquer caso, tendo em consideração a data da notificação da deliberação rescisória tomada pela recorrente, a data da entrada do pedido para a tentativa de conciliação, o efeito interruptivo desta e o decurso das férias judiciais, é de concluir pela plena tempestividade da propositura da acção instaurada pela recorrente contra a recorrida.

Desta forma,

Tendo a aliás douta decisão impugnada violado os princípios gerais acima invocados, bem como o disposto pelos artigos 222.º, 231.º e 177.º do decreto-lei acima citado, deverá, no provimento do presente recurso, revogar-se aquela, ordenando-se o prosseguimento dos autos, mediante a elaboração da especificação e questionário e produção de prova.»

A aqui recorrida Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.^{da}, contra-alegou, propugnando a confirmação da decisão recorrida, nesta parte.

Por sua vez, a recorrente Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.^{da}, *concluiu* a sua alegação do seguinte modo:

«A) A douta sentença recorrida, para concluir pela caducidade da acção, baseia-se apenas na suspensão dos trabalhos alegada no artigo 10.º da petição inicial e ocorrida em meados de Abril de 1990 e na aplicação a esse facto do n.º 5 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto;

B) O que traduz erro nos pressupostos, pois que, considerando apenas o fenómeno 'suspensão de trabalhos', não considerou a respectiva natureza, extensão, circunstancialismo em que se integra, razões determinantes e respectiva intenção;

C) O processo previsto naquele artigo 215.º apenas tem aplicação no caso de suspensão da globalidade dos trabalhos, determinada por livre arbítrio do empreiteiro e com intenção de este rescindir o contrato, portanto de não prosseguir com a execução dos trabalhos;

D) Nenhum destes requisitos se verificou no quadro factual invocado pela recorrente na sua petição inicial e na qual se foi fundamentar a sentença recorrida;

E) Tal como foi alegado nessa petição e consta do 'livro da obra', só os trabalhos de escavação foram suspensos, com exclusão de quaisquer outros;

F) Mesmo no que respeita à escavação, logo prosseguiram intensos trabalhos tendentes a remover o obstáculo do lençol de água surgido e a criar as condições técnicas à construção das fundações;

G) Esses trabalhos foram suspensos, não por livre arbítrio da recorrente, mas pelo referido facto imprevisto do aparecimento de um lençol de água que impossibilitava a prossecução dos trabalhos de escavação;

H) Após o que a recorrente, longe de pretender rescindir o contrato, tudo fez para prosseguir a sua normal execução, com uma multiplicidade de actos posteriores, aliás em permanente e normal relação com o dono da obra;

J) Decidindo em contrário, a douta sentença recorrida violou os artigos 215.º e 222.º do Decreto-Lei n.º 235/86;

Além disso,

J) Outro fundamento da acção era constituído por alegados atrasos da recorrida na efectivação dos pagamentos contratuais, o que a douta sentença recorrida de todo ignorou, com violação do disposto no artigo 660.º do Código de Processo Civil.»

A aqui recorrida Câmara Municipal de Viseu contra-alegou, pela forma expressa a fl. 131, concluindo do seguinte jeito:

«[...] embora assinalando-lhe diversa fundamentação, deverá ser mantida a decisão recorrida, negando-se, consequentemente, provimento ao presente agravo.»

Neste Supremo Tribunal Administrativo, a Ex.^{ma} Procuradora-Geral-Adjunta emitiu o seguinte parecer:

«Quanto ao recurso interposto pelo município de Viseu:

Sou de parecer que o recurso merece provimento, embora por razões diferentes das invocadas nas alegações deste recorrente.

De facto, a douta sentença sob recurso dá como assente que o prazo de caducidade previsto no artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, é aplicável também ao dono da obra.

Não é contudo assim, como de resto flui desde logo do teor literal do preceito e, a natureza do contrato de direito público, com especiais privilégios por parte da Administração, explica.

Sobre esta questão se debruçou, de resto, o recente acórdão deste Supremo Tribunal de 14 de Janeiro de 1992, proferido no recurso n.º 29 632, para cuja fundamentação, proficientemente desenvolvida, nos permitimos remeter.

Quanto ao recurso da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, referente à acção apenas:

A meu ver, a decisão merece ser confirmada no que respeita à caducidade do direito de a autora accionar o município de Viseu, embora por razões diferentes das invocadas na mesma douta sentença.

Assim:

Não só a autora não formulou o requerimento da rescisão no prazo de 30 dias, a que se refere o artigo 215.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 235/86, contados dos factos que em sua óptica justificavam o pedido de rescisão, como, sobretudo, não tentou a presente acção no prazo de três meses a que se reporta o n.º 5 daquele preceito legal.

E este prazo deverá contar-se não da data que vem referida na douta sentença mas daquela que a própria recorrente aponta como sendo aquela em que ela retirou do local tudo o que ali colocara com vista à execução da obra — Fevereiro de 1991 (artigo 46.º da petição do processo apenso).

De facto, a petição da acção só deu entrada em 27 de Agosto de 1991 no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra e o réu só foi citado em 7 de Outubro de 1991.

Em consequência, deveria o réu município de Viseu ter sido absolvido do pedido e não da instância, por a caducidade do direito de accionar constituir uma excepção peremptória (v. acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 28 de Outubro de 1980, in *Boletim*

do Ministério da Justiça n.º 300, p. 347) e, como tal, importar a absolvição do pedido (artigo 493.º, n.º 3, do Código de Processo Civil).»

Colhidos os vistos dos Ex.ªs Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

1 — *Recurso interposto pelo município de Viseu:*

Circunscreve-se o objecto deste recurso à questão de saber se a acção proposta pelo recorrente contra a aqui recorrida Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.ª, está ou não sujeita ao prazo de caducidade (180 dias), previsto no artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.

O problema foi resolvido afirmativamente no despacho saneador-sentença recorrido.

Cumpra-nos, pois, em sede do presente recurso, apreciar a correcção do julgado, nesta parte.

Dispõe o n.º 1 do artigo 71.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos:

«As acções sobre contratos administrativos e sobre responsabilidade das partes pelo seu incumprimento podem ser propostas a todo o tempo, salvo o disposto em lei especial.»

Esta, pois, a regra geral sobre os prazos de proposição das acções sobre contratos administrativos e responsabilidade.

Importa, assim, averiguar se existe algum preceito especial que regule o prazo de propositura da acção de indemnização por responsabilidade decorrente do incumprimento ou inexecução de um contrato de empreitada de obras públicas celebrado com a aqui recorrida.

Preceitua-se no artigo 220.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto:

«1 — As questões que se suscitarem sobre interpretação, validade ou execução do contrato de empreitada de obras públicas, que não sejam dirimidas por meios gratuitos, poderão ser submetidas aos tribunais.

2 — Os tribunais competentes são os administrativos.

3 — [...]»

E no artigo 221.º:

«1 — Revestirão a forma de acção as questões submetidas a julgamento dos tribunais administrativos.

2 — As acções serão propostas nos tribunais administrativos de círculo competente.»

Determina, por sua vez, o artigo 222.º, sob a epígrafe «prazo de caducidade»:

«As acções deverão ser propostas, quando outro prazo não esteja fixado na lei, dentro do prazo de 180 dias, contados desde a data da notificação ao empreiteiro da decisão ou deliberação do órgão competente para praticar actos definitivos, em virtude da qual seja negado algum direito ou pretensão do empreiteiro ou o dono da obra se arrogue, direito que a outra parte não considere fundado.»

Serão estas normas aplicáveis ao caso que ora nos ocupa, como pretende a aqui recorrida e decidiu o M.ª Juiz *a quo*?

Como se observou no acórdão desta Secção de 9 de Maio de 1991, no recurso n.º 24 368, «normalmente as questões sobre a interpretação do artigo 219.º do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969 (hoje, artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 235/86, acima transcrito) têm surgido em acções propostas pelo empreiteiro» — v., entre outros, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 16 de Outubro

de 1986 (recurso n.º 19 947), 2 de Abril de 1987 (recurso n.º 24 173), 18 de Outubro de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 380, p. 294, e 28 de Novembro de 1990 (recurso n.º 28 641).

E em todos estes arestos se considerou aplicável o prazo de caducidade de 180 dias para a proposição das acções em que o empreiteiro figurava como autor.

Sobre o mesmo tema, mas, agora, em acções intentadas pelo dono da obra, se pronunciaram o citado acórdão desta Secção, de 9 de Maio de 1991, e, mais recentemente, o acórdão, também desta Secção, de 14 de Janeiro de 1992, no recurso n.º 29 632.

Como se salientou neste último aresto, «que o preceito em análise (o transcrito artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto) só pretende abranger na sua previsão as acções cujo sujeito activo é o empreiteiro», logo flui da sua própria redacção: aí se prevê o curto prazo de caducidade de 180 dias contados desde a data da notificação ao «empreiteiro» da decisão ou deliberação do órgão competente para a prática de actos definitivos, em virtude da qual seja negado algum direito ou pretensão do «empreiteiro» ou o «dono da obra se arrogue o direito que a outra parte não considere fundado».

Pressupõe, pois, a lei a formulação prévia de um pedido ou pretensão por parte do empreiteiro ao dono da obra, pedido ou pretensão que não hajam merecido por parte do ente público em causa o pretendido acolhimento, ou que, a esse propósito, a entidade adjudicante haja invocado um direito cuja consistência seja contestada pelo empreiteiro impetrante. Daqui não se segue, porém, que a manifestação de vontade a esse respeito expendida pela Administração possa ser catalogada como acto administrativo susceptível, por isso, de impugnação contenciosa directa e autónoma.

Parafraseando o Prof. Sérvulo Correia, in *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, 1987, p. 727, quando tal ocorre, as manifestações de vontade da Administração contraente no quadro da execução do contrato administrativo correspondem a declarações negociais, desacompanhadas de prerrogativas de autoridade, pelo que, em caso de conflito entre as partes acerca dessa ou de outra situação jurídica, será a sentença judicial que pela primeira vez definirá, com carácter obrigatório e executivo, essa situação de conflito.

Para o mesmo autor, «actos administrativos destacáveis no domínio da execução dos contratos administrativos apenas poderão ser praticados quando a lei expressamente os preveja e ainda quando a intervenção autoritária da Administração se justifique em face de uma especial sujeição do contraente particular ao interesse público, nos chamados contratos de colaboração subordinados».

Seja como for, em relação aos contratos de empreitada de obras públicas, é a própria lei que afasta expressamente a competência da Administração para praticar actos dessa natureza ao especificar que as questões sobre interpretação, validade ou execução do contrato revestirão a forma de acção [artigo 221.º do actual Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Particulares (RJEOP)]. E, por isso, também a hipótese da rescisão deste tipo de contrato só poderá ser impugnado sob a forma de acção.

Ora, perante uma pronúncia concreta da Administração sobre uma igualmente concreta pretensão do empreiteiro e a este notificada — afastada que se encontra a possibilidade de interposição do recurso contencioso — como se trata de uma verdadeira e própria declaração negocial de cujo sentido e alcance desde logo fica o destinatário ciente,

justifica-se, como se observou no citado acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 14 de Janeiro de 1992, cuja doutrina aqui se vem seguindo, «a aplicação do regime especial de caducidade contemplado no artigo 222.º do RJEOP, citado, como excepção ao regime geral da ilimitação do prazo de propositura deste tipo de acções, consignado no n.º 1 do artigo 71.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. A lei pautou-se certamente por razões objectivas de certeza e de segurança jurídica em ordem a prevenir que uma deliberação ou decisão, quiçá, com relevantes implicações de natureza económica e financeira, designadamente de carácter orçamental, para o ente público dono da obra de que concretamente se trata, possa ficar indefinidamente sujeita a ser declarada insubsistente pelos tribunais, a solicitação do empreiteiro virtualmente lesado.

Motivação, de resto, intimamente ligada «ao exercício do privilégio de execução prévia», como aliás se obtempera no citado acórdão de 9 de Maio de 1991 — ao princípio da conferência de uma posição de supremacia ao contraente público e ao princípio da prossecução do interesse público por parte deste.

Preocupações relativas à necessidade de atribuir estabilidade aos «actos da Administração», através da consolidação dos respectivos efeitos na ordem jurídica, mediante a instituição de prazos curtos para a sua contestação ou impugnação, a exemplo, de resto, do que sucede com a impugnação contenciosa dos actos administrativos propriamente ditos — cf. artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Todavia, e como se refere, mais adiante, no citado acórdão de 14 de Janeiro de 1992, «se tudo isto é assim relativamente às acções a instaurar pelo empreiteiro contra o dono da obra, já o mesmo se não passa quando é o ente público dono da obra a accionar o empreiteiro: a lei não predetermina qualquer *dies a quo* para o início da contagem do prazo para a propositura da acção, nem, tão-pouco, qualquer termo final ou *dies ad quem* para esse accionamento.

E compreende-se porquê: trata-se — nas hipóteses idênticas à que ora se nos depara — de uma rescisão unilateral imposta pelo dono da obra em consequência da qual há que fixar a responsabilidade do empreiteiro em acção própria (cf. artigo 219.º do RJEOP), com vista ao pagamento da indemnização devida ao contraente público. E este não foi, por isso, obviamente notificado de qualquer «decisão desfavorável» por parte do contraente privado, presumivelmente relapso ou inadimplente, notificação essa que pudesse funcionar como termo inicial de um dado prazo de caducidade; «o ente público em causa arroga-se um direito de contornos ainda indefinidos e, por isso, a sua sujeição à observância de um curto prazo de caducidade poderia conduzir — e conduziria inevitavelmente, na maior parte dos casos — à impossibilidade prática de a Administração proceder a uma correcta e atempada avaliação ou quantificação dos danos e prejuízos imputáveis ao empreiteiro [...] e não pode olvidar-se o interesse público subjacente à ressarcibilidade desses danos».

Contrariamente, pois, ao alegado pela ré e ora recorrida Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.^{da}, e ao decidido pelo M.^{mo} Juiz *a quo*, no saneador-sentença sob recurso não tinha o contratante público e dono da obra que cumprir o prazo especial de 180 dias, fixado no artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, para fazer valer em tribunal os direitos que se arroga,

em resultado do alegado incumprimento ou inexecução, por banda da ré, do contrato de empreitada de obras públicas, em causa.

A acção podia, assim, ser proposta a todo o tempo, de acordo com a regra geral definida no artigo 71.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, acima transcrito, pelo que, decidindo, em sentido contrário, a sentença recorrida não pode, em tal parte, manter-se.

II — *Recurso interposto por Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.^{da}*:

A questão a decidir neste recurso consiste em saber se a acção apensa, proposta pela recorrente contra o aqui recorrido município de Viseu, está ou não sujeita ao prazo de três meses, previsto no n.º 5 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.

O problema foi solucionado afirmativamente na sentença sob recurso, ao julgar-se procedente a excepção de caducidade, deduzida pelo réu.

Cumpre-nos, pois, em sede do presente recurso jurisdicional, apreciar o bem ou mal fundado de tal decisão.

Para tanto, importa ter em atenção os seguintes factos:

a) Precedendo concurso público, foi adjudicada pelo réu e ora recorrido município de Viseu à autora e ora recorrente Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.^{da}, a execução da empreitada designada por «obras de recuperação do Teatro Viriato» tendo o respectivo contrato sido celebrado por escritura de 4 de Setembro de 1989, outorgada na Câmara Municipal de Viseu (documentos juntos a fls. 6 e 11 a 13);

b) O prazo contratual da execução da obra era 240 dias, a contar da consignação dos trabalhos, a qual teve lugar no dia 4 de Outubro de 1989 (documento junto a fl. 10);

c) Em 25 de Maio de 1990, a A. dirigiu ao presidente da Câmara Municipal de Viseu um telex do seguinte teor:

«Ex.^{mos} Senhores:

Em 24 de Maio de 1990 foi transmitido ao Sr. Engenheiro Bento que suspendíamos os trabalhos da empreitada acima referida até nos ser fornecido um projecto de fundações que tenha em contra as condições geológicas do terreno [...]» (documento junto a fl. 12 do processo apenso);

d) Em 4 de Junho de 1990, a A. endereçou à mesma entidade uma carta em que, além do mais, referia o seguinte:

«Confirmando o nosso telex de 25 de Maio último, em cumprimento do que dispõe o n.º 3 do artigo 162.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, vimos comunicar a V. Ex.^a que a partir de 6 de Junho corrente suspenderemos a execução dos trabalhos da empreitada em epígrafe, o que terá lugar com base nos fundamentos previstos nas alíneas a) (segunda parte) e d) do n.º 2 daquele artigo 162.º [...]» (documento junto a fls. 13-16 do processo apenso);

e) Em 23 de Novembro de 1990, a A. remeteu ao presidente da Câmara Municipal de Viseu uma carta registada com aviso de recepção, na qual referia, além do mais:

«[...] aproveitamos para comunicar a V. Ex.^a, para os legais efeitos, que, quer pelos factos anteriormente referidos, quer por atrasos nos pagamentos para além do período de seis meses (n.º 2 do artigo 190.º do Decreto-Lei n.º 235/86), consideramos o contrato (de 'obras de recuperação do Teatro Viriato') rescindido, com as consequências legais [...]» (documento junto a fl. 35 do processo apenso);

f) A A. não deu execução ao previsto nos n.ºs 3 e seguintes do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, por, entretanto, segundo alega, o R., por sua iniciativa, ter tomado posse da obra (cf. artigo 45.º da petição inicial da acção apensa);

g) Em consequência daquela rescisão, a A., em Fevereiro de 1991, retirou do local dos trabalhos tudo o que ali colocara com vista à execução da obra: estaleiros, grua, viaturas, materiais, ferramentas, pessoal, etc. (cf. artigo 46.º da petição inicial da acção apensa);

h) A petição inicial da acção foi recebida na secretaria do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra em 27 de Agosto de 1991 (cf. carimbo apostado na mesma).

Dispõe o artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, sob a epígrafe «processo de rescisão pelo empreiteiro», no seu n.º 5, o seguinte:

«Autorizada pelo juiz a suspensão dos trabalhos, o empreiteiro fica com o direito de retirar da obras as máquinas, veículos, utensílios e materiais não afectos a qualquer garantia, devendo propor a competente acção de rescisão contra o dono da obra dentro do prazo de três meses.»

In casu, não foi observado o disposto nos n.ºs 2 e 3 deste mesmo artigo, porquanto, segundo alega a ora recorrente, o recorrido ter, entretanto, por sua iniciativa, tomado posse da obra [cf. alínea f) da matéria de facto].

Não obstante, como bem se decidiu no saneador-sentença sob recurso, o prazo de que a ora recorrente legalmente dispunha para accionar o contratante público e dono da obra município de Viseu era o prazo de três meses fixado no n.º 5 do artigo 215.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, acima transcrito.

A acção proposta pela ora recorrente contra o dono da obra surge, com efeito, a culminar o processo de rescisão, pela sua parte, do contrato de empreitada em causa, a que se refere aquele artigo 215.º

Este normativo, ao estabelecer, no seu n.º 5, um prazo, diga-se, especialíssimo, de caducidade de três meses para tal tipo de acções, afasta-se da regra do artigo 222.º, que fixa um prazo de caducidade de 180 dias para a propositura das acções a que se refere o artigo 221.º, constituindo uma excepção a tal regra, de resto, ali expressamente ressalvada: «quando outro prazo não esteja fixado na lei».

Prazo este contado não da data da suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro, como, erradamente, se ponderou na sentença recorrida, mas, sim, à minguada de autorização judicial da suspensão dos trabalhos, da data em que a ora recorrente retirou do local da obra tudo o que ali colocara com vista à realização da mesma, ou seja, desde Fevereiro de 1991 [cf. alínea g) da matéria de facto], como bem observou a Ex.ª Procuradora-Geral-Adjunta no seu transcrito parecer.

Assim, à data da propositura da acção — 27 de Agosto de 1991 —, aquele prazo de três meses estava já largamente ultrapassado.

A caducidade do direito de accionar constitui excepção peremptória, importando, nos termos do artigo 493.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, a absolvição do R. do pedido, e não, como se refere na decisão recorrida, uma excepção dilatória, a dar lugar à absolvição do R. da instância (cf., por todos, o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 28 de Outubro de 1980, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 300,

pp. 347-351, e a jurisprudência e a doutrina indicadas na respectiva anotação).

Pelo exposto, decidem:

1 — Negar provimento ao recurso interposto por *Construção Moderna* — José Domingues d'Almeida, L.ª, e, em consequência, ainda que por fundamentação diversa, confirmam a decisão recorrida, absolvendo o réu município de Viseu do pedido;

2 — Conceder provimento ao recurso interposto pelo município de Viseu e, desta sorte:

a) Revogam a decisão recorrida;

b) Ordenam que os autos baixem ao tribunal *a quo*, a fim de ali prosseguir os seus regulares termos a acção proposta por este recorrente contra a aqui recorrida Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.ª

Custas pela recorrente Construção Moderna — José Domingues d'Almeida, L.ª

— Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Rolão Preto*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual.

Doutrina que dimana da decisão:

Age com culpa a câmara municipal que, vendo anulada uma sua deliberação por vício de violação de lei, não dá depois execução à sentença, repondo a legalidade e atribuindo o respectivo direito ao cidadão lesado, a quem, por isso, causou danos indemnizáveis.

Recurso n.º 31 949, em que são recorrente a Câmara Municipal de Monção e recorrido Manuel Fraga Ponte. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A Câmara Municipal de Monção veio interpor recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que a condenou a pagar ao ora recorrido Manuel Fraga Ponte a indemnização de 4 500 000\$, acrescida de juros, em acção intentada por este contra aquela, em virtude da não atribuição de uma licença para um lugar de praça de automóvel ligeiro de passageiros de aluguer, mesmo após recurso contencioso que interpôs e que obteve provimento.

Na respectiva alegação, o ora recorrente formulou as seguintes conclusões:

I — A recorrente não agiu culposamente.

II — E tal requisito é imprescindível à sua responsabilização.

III — O lesado, como lhe competia, não provou tal culpa.

IV — A sentença recorrida violou o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051 e o artigo 487.º do Código Civil.

O ora recorrido contra-alegou, sustentando a confirmação da sentença recorrida e no mesmo sentido emitiu parecer o Ex.º Magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal Administrativo.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Foram dados como provados os factos seguintes:

1) A Câmara Municipal de Monção declarou aberto concurso para atribuição de uma licença para exploração de indústria de aluguer de automóveis ligeiros de passageiros para o lugar de Alderiz, freguesia de Pias, município de Monção;

2) Em 19 de Abril de 1982 a Câmara Municipal de Monção fixou definitivamente a classificação dos concorrentes, colocando o A. em 2.º lugar;

3) O A. viria a interpor recurso da respectiva deliberação, a que foi negado provimento por despacho de 16 de Julho de 1984;

4) Inconformado, de novo viria recorrer para o Supremo Tribunal Administrativo, que, por acórdão de 15 de Julho de 1986, concedeu provimento ao recurso, ordenando o prosseguimento dos autos com elaboração de especificação e questionário;

5) Em consequência daquele aresto, viria a ser proferida nova sentença em 9 de Novembro de 1987, favorável ao A. e confirmada pelo Supremo Tribunal Administrativo pelo acórdão de 4 de Outubro de 1989 (fls. 35-39), dado por reproduzido;

6) No exercício da indústria de transportes de aluguer auferiria mais de 50 000\$ mensais, pelo menos.

Expostos os factos, há que analisar se a sentença recorrida fez correcta interpretação e aplicação das normas legais em causa.

Como se vê das transcritas conclusões, a recorrente limitou-se a negar que tenha agido culposamente e a alegar que, como lhe competia, o lesado não provou a sua culpa.

Dispõe-se no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, que a culpa dos titulares do órgão ou dos agentes é apreciada nos termos do artigo 487.º do Código Civil, que é do seguinte teor:

«1 — É ao lesado que incumbe provar a culpa do autor da lesão, salvo havendo presunção legal de culpa.

2 — A culpa é apreciada, na falta de outro critério legal, pela diligência de um bom pai de família, em face das circunstâncias de cada caso.»

E vê-se dos autos que os factos ilícitos em que o ora recorrido baseou o pedido de indemnização foram primeiramente a violação de lei na graduação dos candidatos no concurso para atribuição de uma licença de aluguer para transporte de passageiros e depois a não reposição da legalidade após a sentença, confirmada por acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo (fls. 35-39), que concluíram pela verificação do vício de violação de lei.

A ilicitude dessa conduta da ora recorrente nem sequer vem questionada, uma vez que, tendo sido explicitamente reconhecida na sentença ora recorrida, não foi objecto do presente recurso, em que, como se disse, apenas vem questionado o requisito da culpa.

Mas não se vê como é que a Câmara Municipal de Monção pode sustentar que agiu sem culpa.

Na verdade, primeiramente estava em causa uma deliberação sua, que é manifestação explícita de vontade, a qual, como se viu, enferma

de vício de violação de lei, cujo desconhecimento a recorrente não invoca, o que de resto seria irrelevante face ao princípio geral do artigo 6.º do Código Civil.

E quanto ao incumprimento da sentença superiormente confirmada, que anulou tal deliberação, a ora recorrente não podia ignorar que devia executá-la no sentido da concessão da licença ao ora recorrido, como de resto era expressamente denunciado na dita sentença.

«Se, como se diz na sentença ora recorrida, a ré não podia ignorar o dever que sobre si impendia, diríamos que a sua actuação é, além do mais, censurável, reprovável e deficiente (cf. A. Varela, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 102.º, p. 60; acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 24 de Julho de 1980, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 227, p. 1277).»

Assim, tratando-se de um acto de expressa manifestação de vontade e de uma omissão de conduta, ambas violadoras de lei, não há dúvida que o resultado ilícito causador de danos ao ora recorrido é manifestamente produto da vontade da ré.

E por isso não se pode dizer que esta agiu sem culpa, que consiste precisamente no nexo de imputação ético-jurídico que liga o facto ilícito à vontade do agente.

E, assim, nenhuma outra prova era exigida ao lesado, além da que foi consignada, no tocante aos referidos actos ilícitos da ora recorrente.

Do exposto resulta que improcedem todas as conclusões do recurso, pelo que nenhuma censura merece a sentença recorrida.

Nestes termos se acorda em negar provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *José Acácio Dias de Lacerda*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 22 de Junho de 1993.

Assunto:

Execução de sentença. Liquidação (artigos 806.º e seguintes do Código de Processo Civil).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Nos termos do disposto no artigo 806.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, o exequente apenas tem que especificar no requerimento inicial da execução os valores que considera compreendidos na prestação devida, concluindo por um pedido líquido, sendo que a causa de pedir na acção executiva é o título que se executa.*

2 — *É esse o regime legal que dá cobertura ao pedido de liquidação como um dos termos preliminares do processo da própria acção executiva, por apenso a uma acção administrativa de que consta uma condenação em «indemnização que se vier a fixar em execução de sentença».*

sendo inaplicáveis as disposições do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Recurso n.º 32 007, em que são recorrente o Estado Português e recorrido Manuel Bregieira Domingues. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção (2.^a Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — O Estado Português, representado pelo Ministério Público, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, do despacho do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, de 3 de Fevereiro de 1993, que mandou notificar «o requerente (Manuel Bregieira Domingues, com os sinais identificadores dos autos) e o Estado (na pessoa do Ex.^{mo} Representante do Ministério Público) para chegarem a acordo quanto ao montante da indemnização devida, na parte que ainda não é líquida, atento o teor do acórdão proferido nos autos principais» (o acórdão desta Secção, de 2 de Junho de 1992, que condenou o réu Estado «a pagar ao autor a quantia de 113 327\$, a título de despesas, com a acção que o mesmo autor suportou, e ainda a pagar a indemnização que se vier a fixar em execução de sentença»).

2 — Nas suas alegações concluiu assim o Ministério Público recorrente:

«I — Veio Manuel Bregieira Domingues propor contra o Estado a 'execução de sentença e liquidação', pretendendo, por um lado, obter o pagamento da quantia de 113 327\$, já tornada líquida pelo duto acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 2 de Junho de 1992, e, por outro lado, promover a determinação do valor dos demais prejuízos cuja liquidação foi, no citado acórdão, relegada para execução de sentença.

II — O M.^{mo} Juiz, tendo em conta apenas esta segunda parte (pois nada disse quanto à primeira), ordenou que se notificasse o requerente e o Estado para chegarem a acordo quanto ao montante da indemnização devida, na parte que ainda não é líquida, nos termos do disposto nos artigos 5.º, n.º 1, 7.º, n.º 4, e 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

III — Mas tal despacho é ilegal, pois à liquidação requerida não são aplicáveis as referidas normas, nem quaisquer outras do citado Decreto-Lei n.º 256-A/77, dada a natureza especial e sumária do procedimento executivo que aquele estipula.

IV — Apenas se lhe aplicam as disposições próprias do processo de execução do Código de Processo Civil, nomeadamente o artigo 806.º, com a limitação que decorre do artigo 14.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

V — Quanto à requerida execução da quantia certa de 113 327\$, este Tribunal Administrativo é incompetente por força do disposto no artigo 74.º da LPTA, o que o M.^{mo} Juiz *a quo* deveria ter declarado.

VI — Deste modo, deve o despacho recorrido ser anulado e mandado substituir por outro que indefira liminarmente a petição nos termos das disposições conjugadas dos artigos 474.º, n.º 1, alínea b), e 2, e 801.º do Código de Processo Civil ou, se assim não for entendido, que a mande corrigir de molde a cingir-se apenas ao pedido de liquidação, seguindo-se depois os termos do n.º 2 do artigo 806.º do

Código de Processo Civil e as demais disposições próprias do processo de execução, únicas aplicáveis ao caso em apreço.»

3 — Também apresentou alegações o recorrido Manuel Bregieira Domingues, concluindo que:

«Deve dar-se cumprimento ao duto despacho do M.^{mo} Juiz nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, ordenando-se a notificação do Ministério Público para contestar a liquidação caso seja infrutífera tal diligência.

Deve considerar-se validamente formulado o pedido de pagamento da quantia líquida fixada no processo principal, ou, quando assim se não entenda, deve ser proferido despacho de indeferimento parcial, sem prejuízo de se ordenar o seguimento do processo para liquidação da sentença.»

4 — O M.^{mo} Juiz *a quo* proferiu despacho, entendendo que «deverá manter-se o despacho proferido».

5 — Neste Supremo Tribunal Administrativo o Ministério Público após o visto nos autos.

6 — Vistos os autos, cumpre decidir, importando apenas registar que o ora recorrido Manuel Bregieira Domingues veio propor contra o Estado Português «execução de sentença e liquidação», peticionando, em síntese, «um dano moral indemnizável que estima no montante de 100 000\$, e «a título de dano patrimonial pela não utilização do veículo automóvel BM-15-38», a quantia de 2000\$ diários «que perfaz o montante global de 1 324 000\$ (200\$×662 dias)», acrescendo a quantia líquida que se «fixou em 113 327\$» e juros de mora à taxa legal sobre a quantia de 1 537 327\$ (100 000\$+1 324 000\$+113 327\$) desde a data da citação até efectivo pagamento».

Não oferece dúvidas, face a tal articulado, que estamos perante um processo executivo, cujo título é o acórdão desta Secção de 2 de Junho de 1992, em que o exequente pretende obter o pagamento de uma quantia líquida já fixada em moeda e promover a liquidação de uma parte constante de uma indemnização relegada exactamente para execução de sentença (a liquidação da «indemnização que se vier a fixar em execução da sentença», tal-qualmente consta do citado acórdão).

E o *ponto* de discórdia entre as partes reside na aplicação que o M.^{mo} Juiz *a quo* faz no despacho liminar das disposições do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, mais concretamente dos artigos 5.º, n.º 1, 7.º, n.º 4, e 10.º, n.º 1, desse decreto-lei, e que o exequente não indica no requerimento inicial, aliás totalmente omisso quanto ao regime legal ao caso aplicável.

Saber, portanto, se aqueles artigos de lei funcionam para o presente processo executivo, eis o que importa definir, para ter sequência o processo.

Como regista o acórdão desta Secção de 27 de Janeiro de 1983, recurso n.º 17 334, «não sendo o título executivo suficiente para se promover a execução, a lei admite que se faça prova complementar no processo executório», acontecendo isso «quando uma quantia a que o executado está obrigado a pagar (segundo o título executivo) não for líquida (ou a obrigação não for desde logo certa e exigível)». «Nesse caso, abre-se, na execução, uma fase preliminar, regulada nos artigos 805.º e seguintes do Código de Processo Civil» — acrescenta-se no mesmo aresto, para depois se concluir: «No processo destinado à liquidação, seja qual for a forma seguida na auditoria, a petição

ou requerimento inicial corresponde ao requerimento de execução na acção executiva».

E, no acórdão, também desta Secção, de 15 de Maio de 1990, diz-se que, a propósito de «tornar líquido» o crédito de um particular sobre um município, o exequente «apenas tem que especificar no requerimento inicial da execução os valores que considera compreendidos na prestação devida, concluindo por um pedido líquido», com invocação do disposto no artigo 806.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, competindo «ao devedor contestar os valores apresentados e se esgotados e se através dos meios probatórios previstos não for possível liquidar a prestação sê-lo-á officiosamente por arbitragem, como se prescreve no artigo 809.º, n.º 1, do CPVIC» (recurso n.º 26 662).

Daqui decorre — e nada obsta a que se acolha o entendimento daqueles arestos — que o presente processo executivo tem cobertura nos artigos 806.º e seguintes do Código de Processo Civil, regulando a liquidação como um dos termos preliminares do processo da própria acção executiva. E não tem cobertura nas disposições do Decreto-Lei n.º 256-A/77, expressamente indicados pelo M.^{mo} Juiz *a quo* no despacho liminar, pois da conjugação deles resulta, nos termos em que é feita essa indicação, que se aplicam aos casos em que «o interessado requerer a fixação de indemnização dos prejuízos resultantes do acto anulado pela sentença», o que tem a ver com o contencioso administrativo próprio, ou por definição, o do recurso contencioso, e não com o contencioso das acções administrativas, como é a hipótese *sub judice* (em tal situação, relativa só ao recurso contencioso, não pode falar-se rigorosamente em fase judicial declarativa, pois logo que é requerida a fixação de indemnização segue-se a fase judicial executiva do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, o que nunca poderia compadecer-se com a causa de pedir e o pedido constantes do requerimento inicial aqui em causa).

Enfim, não pode subsistir o despacho liminar agravado quando manda notificar as partes «para chegarem a acordo quanto ao montante da indemnização devida, na parte em que ainda não é líquida, atento o teor do acórdão proferido nos autos principais» (e só isto interessa, pois naquele despacho não foi considerada, pelos seus próprios termos, a pretensão, também formulada pelo exequente, de obter o pagamento de uma quantia líquida já fixada em moeda, pelo que neste ponto não há que fazer a análise na óptica do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, nomeadamente quanto à competência, em razão da matéria, dos tribunais administrativos).

Com o que, e *em suma*, procedem as conclusões das alegações do Ministério Público recorrente, na exacta medida do que fica exposto.

7 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando o despacho liminar agravado, para ter seguimento a execução, nos termos legais, se inexistirem obstáculos processuais.

Custas a cargo do recorrido, fixadas nos mínimos legais.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 22 de Junho.

Recurso n.º 32 069, em que são recorrente a Câmara Municipal de Mafra e recorrida a magistrada do Ministério Público. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A magistrada do Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa interpôs recurso contencioso de anulação da deliberação de 14 de Janeiro de 1975, da Câmara Municipal de Mafra (CMM) e de mais nove deliberações posteriores da mesma CMM, todas respeitantes ao loteamento levado a cabo no terreno descrito no alvará n.º 16/86 (fl. 198 do p.i.), sito no lugar de Fonte Boa da Brincosa, freguesia da Ericeira.

Oportunamente, no referido Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, foi proferida a sentença de fls. 55-73, que declarou nulas todas as referidas deliberações.

Inconformada, a CMM interpôs recurso jurisdicional dessa sentença, tendo concluído as suas alegações do seguinte modo:

a) Não parece que na sentença recorrida se tenha feito correcta apreciação e valoração dos factos e a adequada aplicação das normas jurídicas;

b) Efectivamente, na mesma não foi considerado que a deliberação de 14 de Janeiro de 1975 foi tomada em face da invocação do deferimento tácito por parte do interessado;

c) Também não foram consideradas as circunstâncias históricas que envolveram tal deliberação;

d) Igualmente não foi tida em conta que o decurso de mais de 15 anos impedia a destruição dos direitos adquiridos de boa-fé;

e) A deliberação nula a deliberação de 14 de Janeiro de 1975 e os actos subsequentes, a sentença viola os princípios da boa-fé, da segurança jurídica, da justiça e da proporcionalidade.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público contra-alegou, sustentando que deve ser mantida a sentença recorrida.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Factos dados como provados:

1) Em 15 de Julho de 1970 Alfredo Gil Antunes Lino solicitou à CMM a aprovação de um projecto de «loteamento da sua propriedade sita nas proximidades da Ericeira», a que se refere o processo n.º 1632/63 (fls. 2 e 7 do p.i.);

2) Por deliberação da CMM de 14 de Janeiro de 1975, foi aprovado o projecto de loteamento apresentado (fl. 44 do p.i.);

3) Em 12 de Julho de 1984 Francisco Duarte, então titular do processo de loteamento n.º 1632/63, solicitou à CMM «autorização para dar início às obras de urbanização e infra-estruturas», o que lhe foi deferido por deliberação de 18 de Julho de 1984 (fls. 83 e 85 do p.i.);

4) Em 11 de Março de 1985 Joaquim Duarte solicitou à CMM a reapreciação do processo de loteamento n.º 1632/63 «com vista à emissão do alvará», tendo a CMM, em 2 de Maio de 1985, deliberado «manter a aprovação do loteamento tal como se apresenta» (fls. 100 a 102 do p.i.);

5) Por deliberação da CMM de 27 de Novembro de 1985, foi dispensada a consulta à Junta Autónoma de Estradas (fls. 164, 139 e 140 do p.i.);

6) Por deliberação de 30 de Dezembro de 1985, a CMM aprovou os encargos com o loteamento (cf. fls. 173 e 174 do p.i.);

7) Em 10 de Fevereiro de 1986, a CMM deliberou aceitar alterações ao projecto, necessárias à passagem do alvará n.º 16/86 (fls. 178 e 198 do p.i.);

8) Em 18 de Maio de 1987, a CMM deferiu o pedido de alteração do loteamento nos termos requeridos em 22 de Abril de 1987 (fls. 217 a 220 do p.i.);

9) Em 28 de Dezembro de 1987, a CMM deferiu o pedido de alteração do lote n.º 38, solicitado em 4 de Dezembro de 1987 (fls. 230 a 232 do p.i.);

10) Em 20 de Junho de 1988, a CMM deferiu o pedido de alteração do mesmo loteamento, face ao solicitado em 8 de Junho de 1988, de que deu origem ao alvará n.º 38/88 (fls. 8 a 13 do p.i. n.º 60/688);

11) Em 31 de Outubro de 1988, a CMM deferiu o pedido de alteração ao mesmo loteamento, solicitado em 23 de Julho de 1988, e que deu origem ao alvará n.º 77/88 (fls. 28 a 33 do p.i. n.º 60/688);

12) As deliberações supra referidas dizem respeito ao loteamento levado a cabo no terreno descrito no alvará n.º 16/86, sito no lugar de Fonte Boa da Brincosa, freguesia da Ericeira, concelho de Mafra (fl. 198 do p.i.);

13) No tocante ao loteamento em questão, o Gabinete do Plano Director da Região de Lisboa (GPDRL), em 26 de Outubro de 1970, informa a CMM do seguinte: «Julga-se de manter o local isento de construções, de forma a criar uma zona de protecção intermediária entre a Ericeira e o futuro aglomerado da Praia de S. Lourenço, já com plano de urbanização aprovado. Nestas condições, é de indeferir a pretensão em causa» (fl. 11 do p.i.);

14) A respeito do mesmo loteamento, os serviços da Junta Distrital de Lisboa, em 4 de Agosto de 1970, emitiram o seguinte parecer: «Nos estudos em curso nestes serviços, a área em causa situa-se na zona rural de protecção, pelo que parece ser de indeferir o presente loteamento. No entanto, dado que os referidos estudos não se encontram aprovados, deverá colher-se a opinião do GPDRL» (fl. 13 do p.i.);

15) O GPDRL informou a CMM que o terreno entre a Ericeira e a Foz do Lizandro, cujo estudo de loteamento foi apresentado por Alfredo Lino (processo n.º 1632) «se situa em plena zona rural, pelo que se julga de manter o local isento de construções e de indeferir o pedido» (fl. 16 do p.i.);

16) Após reapreciação do projecto, foi solicitado novamente parecer à Junta Distrital de Lisboa, a qual, em 27 de Agosto de 1974, se pronunciou nos seguintes termos:

«O loteamento situa-se num terreno em plena zona rural de protecção do plano aprovado para a Ericeira.

[. . .]

Para finalizar, acrescenta-se que já em Julho de 1970 fora apresentada uma proposta de loteamento para o local, que mereceu parecer desfavorável destes serviços em 4 de Agosto de 1970, considerando o GPDRL que a proposta não deveria merecer deferimento através do ofício n.º 2744, de 26 de Outubro de 1970.

Nestes termos não se vê qualquer viabilidade de aproveitamento, para fins urbanos, pelo que julgo de indeferir o presente processo.» (fl. 35 do p.i.);

17) Em 28 de Agosto de 1974 os Serviços de Urbanização e Obras da CMM prestaram a seguinte informação: «de acordo com o parecer de 27 de Agosto de 1974 dos SF/JDL que largamente documenta os aspectos relativos ao assunto vertente, não se apresenta viável o deferimento da pretensão» (fl. 38 do p.i.).

Expostos os factos, há que ajuizar do direito.

Vê-se da sentença recorrida que a deliberação da CMM de 14 de Janeiro de 1975 foi declarada nula, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, por ser tomada com parecer desfavorável tanto dos Serviços de Urbanização e Obras da CMM, como da Junta Autónoma de Estradas e do GPDRL.

E preceitua-se naquele normativo que «os actos das câmaras municipais respeitantes a operações de loteamento, quando não sejam precedidas da audiência da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização ou das entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, nos casos em que é devida, ou quando não sejam conformes com o seu parecer ou decisão do ministro respectivo, são nulas e de nenhum efeito».

No recurso agora interposto pela CMM, esta não põe em causa os vícios de violação de lei em que se fundamentou a sentença, invocando no entanto outras circunstâncias, que em seu entender justificariam decisão diferente.

Assim, em primeiro lugar, alega a recorrente que a primeira das deliberações impugnadas foi tomada em face da invocação pelo interessado deferimento tácito.

Mas vê-se do texto de tal deliberação (fl. 44 do p.i.) que nela não se faz qualquer referência a essa questão, sendo certo que no presente recurso apenas está em causa a validade do acto expressamente impugnado, com base e na sequência do qual foram tomadas as deliberações seguintes também impugnadas.

Se já havia deferimento tácito, não se vê que o interessado daí tenha extraído quaisquer efeitos jurídicos e nem sequer se lhe referiu na contestação que deduziu como recorrido particular.

De qualquer modo, não cabe aqui indagar de tal questão, mas apenas analisar se a sentença fez correcta aplicação da lei ao concluir que o acto expresso impugnado violou a lei.

E já vimos que, nesse aspecto, a sentença recorrida não merece censura.

Em segundo lugar, a recorrente pretende que a sentença deveria ter tido em conta as circunstâncias históricas pós-25 de Abril, que envolveram aquela primeira deliberação.

No entanto, não se vê que tais circunstâncias possam justificar o incumprimento da lei, tanto mais que a invocada revolução de 25 de Abril de 1974 se fez precisamente com o intuito declarado de repor a democracia e a legalidade.

Em terceiro lugar, pretende a ora recorrente ver aplicado ao caso dos autos o instituto da usucapião, pelo decurso de mais de 15 anos sobre a referida deliberação de 14 de Novembro de 1975, numa vez que à sombra desse acto, agora declarado nulo, foram adquiridos de boa-fé determinados direitos, pelo que a sentença recorrida deveria ter tido em atenção tal situação.

Deve, no entanto, considerar-se que nestes autos está em causa apenas a validade das deliberações camarárias relativamente ao lo-

teamento e não a titularidade dos lotes eventualmente alienados de boa-fé.

Quanto àquela validade, sabe-se que é doutrina e jurisprudência pacífica que nenhuma relação jurídica se constitui, modifica ou extingue por virtude de acto nulo, que é insanável pelo decurso do tempo, podendo tal nulidade ser declarada oficiosamente pelo tribunal sem dependência de prazo, pelo que o pretendido decurso de tempo é insusceptível de sanar a nulidade do acto.

Acresce que só em 1986 veio a ser emitido o alvará de loteamento, registado com o n.º 16/86, pelo que só a partir de então se tornaria eficaz o referido loteamento, sendo certo que em relação a essa data não decorreu o pretendido prazo de prescrição activa.

Acresce ainda que nenhuma prova vem feita nos autos sobre a data da aquisição dos lotes por terceiros de boa-fé, pelo que nem sequer se sabe a partir de quando seria de contar o prazo para efeito de usucapião.

De qualquer modo, como se disse, estando em causa apenas a verificação da legalidade ou nulidade das deliberações camarárias, não se vê que o M.^{mo} Juiz *a quo* tivesse obrigação de se pronunciar sobre a eventual validade dos modos de aquisição dos lotes resultantes das deliberações impugnadas, problema que de resto não vem posto nos autos, pois uma coisa é discutir a legalidade de uma deliberação e outra a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, sendo certo que este último problema nem sequer fora colocado, pois o problema de prazo de usucapião vem suscitado na contestação e nas alegações da ora recorrente, na 1.^a instância, apenas em termos de convalidação da deliberação camarária de 14 de Janeiro de 1975.

Finalmente, sustenta a recorrente que ao declarar nula a deliberação de 14 de Janeiro de 1975 e os actos subsequentes, a sentença recorrida violou os princípios da boa-fé, da segurança jurídica, da justiça e da proporcionalidade.

Mas não vemos que a sentença recorrida tenha violado o que a tal respeito se prevê no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, uma vez que, como se disse, não cabe analisar neste foro os eventuais legítimos interesses dos adquirentes dos lotes resultantes do loteamento.

De tudo o exposto resulta que improcedem todas as conclusões do recurso, pelo que se acorda em negar-lhe provimento.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 22 de Junho de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *José Acácio Dimas de Lacerda*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Declaração de causa legítima de inexecução.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Ainda que a Administração tenha renovado o acto anulado pelo acórdão exequendo, com fundamento em ausência de fundamentação, expurgando-o de tal vício, isso não obsta a que não tenha cumprido integralmente o julgado, na medida em que não ressarciu os danos sofridos pela ora requerente nem lhe contou o tempo decorrido entre a data da anulação do acto recorrido e a prolação no novo acto, para efeitos de antiguidade e outros.*
- 2 — *Assim, há que ser declarada a inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão anulatório.*

Recurso n.º 25 940-A, em que são recorrente Maria de Lurdes Oliveira Silva e Sousa e recorrido o Ministro da Agricultura. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — *Maria de Lurdes Oliveira Silva e Sousa*, casada, funcionária pública, residente no Bairro de Bessa Leite, bloco 3, entrada 122, cave 11, no Porto, veio requerer a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, proferido nos autos de que estes são apenso, que anulou o acto de indeferimento tácito atribuído ao Sr. *Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação*, do recurso hierárquico que interpôs do despacho do Sr. Director Regional de Entre Douro e Minho que desatendera sua reclamação à lista do pessoal do quadro único do ex-MAP e integrar no quadro privativo da Direcção Regional de Agricultura de Entre Douro e Minho (DRAEDM), aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 57/86, de 8 de Outubro, da qual não figurava a ora requerente, que, segundo o despacho daquele director regional, deveria ser colocada no quadro de excedentes interdepartamentais, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 310-A/86, de 23 de Setembro.

2 — *Ouvida a entidade requerida*, veio esta responder nos termos de fl. 12, onde refere ter proferido novo despacho sobre a situação funcional da requerente, devidamente fundamentado, em 17 de Dezembro de 1991, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 1 de Setembro de 1992 (documento de fl. 25).

3 — Replicando a requerente, nos termos de fls. 17-18, que se dão por reproduzidos, entende aquela não se estar em presença «única e exclusivamente de um simples vício de forma que possa ser sanado pela prática de outro acto 'agora' fundamentado».

E sendo assim, entende improcederem os fundamentos da resposta e em consequência declara-se a não existência de causa legítima de inexecução.

4 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer [em 1 de Março de 1993]:

«Até à presente data ainda não houve lugar à execução integral do acórdão anulatório.

Tendo os actos impugnados sido anulados por vício de forma, por falta de fundamentação, é certo que os mesmos poderão ser renovados desde que expurgados do vício determinante da anulação.

Como se vê pelo ofício de fl. 30, a Administração, que pretende determinar de novo o ingresso da requerente no quadro de efectivos interdepartamentais, ainda não o fez, tendo já decorrido mais de um ano desde a instauração do presente incidente.

Por outra via, ainda que em execução de julgado sejam renovados os actos objectos da anulação, não gozando os novos actos de eficácia retroactiva, sempre haverá que eliminar os efeitos daqueles actos ilegais, pois tudo se passa como se os mesmos nunca tivessem existido na ordem jurídica. E isso não foi feito, segundo decorre dos autos.

Acrescentar-se-á ainda estar fora de discussão a impossibilidade ou o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento do acórdão, que não foram alegados pela autoridade requerida.

Nestes termos, somos de parecer que desde já seja declarada a inexistência de causa legítima de inexecução.»

5 — Colhidos os vistos dos juízes-adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

5.1 — *Conhecendo.*

5.1.1 — Antes de mais cumpre considerar da tempestividade ou intempestividade da formulação do presente pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão exequendo.

Este acórdão, de 28 de Fevereiro de 1991, foi notificado aos ora requerente e requerido em 4 de Março de 1991, pelo que transitou em julgado em 18 daquele mês e ano [descontados sábados e domingos — artigo do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)].

Tendo a Administração o prazo de 30 dias para espontaneamente executar o julgado (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho) e, não o tendo feito, quando a ora requerente apresentou seu requerimento de que está fotocópia a fls. 314 do presente processo, em 22 de Maio de 1991, atento o decurso do prazo de cumprimento espontâneo por parte da Administração referido e o constante do artigo 96.º da LPTA, visto não haver lei especial aplicável que dispusesse diferentemente, a conclusão a tirar é que o presente procedimento executivo foi atempadamente requerido e nada obsta ao seu conhecimento.

5.1.2 — Há a considerar a seguinte matéria de facto:

I) Por acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, transitado em julgado, foram anulados o *acto de indeferimento tácito* atribuído ao Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, que indeferiu o recurso hierárquico da requerente, mantém a lista do pessoal do quadro único do ex-MAP a integrar no quadro da DRAEDM, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 57/86, de 8 de Outubro, onde não figurava a requerente, a qual, segundo o despacho do director regional de Entre Douro e Minho, hierarquicamente recorrido, deveria ser colocada no quadro dos excedentes interdepartamentais e o *acto expresso de 5 de Julho de 1988*, do Ministro das Finanças e do secretário-geral do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, por delegação ministerial, que fazia ingressar a recorrente no quadro de efectivos interdepartamentais;

II) Tendo transitado em julgado o acórdão referido no precedente item, onde os actos seu objecto foram anulados com fundamentos em vício de forma, por falta de fundamentação, em 18 de Março de 1991, e não tendo a Administração cumprido espontaneamente o julgado, a ora requerente, por requerimento de 22 de Maio de 1991, requereu fosse dado integral cumprimento àquele aresto (re-

ferido no precedente item), na vertente, de tal decisão, «que anulou o acto de exclusão da requerente dos quadros da Direcção Regional da Agricultura de Entre Douro e Minho [...]» — documentos de fls. 3, 4 e 5 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos;

III) O presente procedimento executivo foi requerido a 3 de Outubro de 1991 — fl. 2 dos autos;

IV) Por despacho de 17 de Fevereiro de 1991 do Ministro da Agricultura, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 1 de Setembro de 1992, com o confessado propósito de cumprimento do acórdão referido na precedente alínea I), foi homologada «a lista nominativa de transição do pessoal do quadro do ex-Ministério da Agricultura e Pescas, para o quadro da Direcção Regional de Agricultura de Entre Douro e Minho, dela não constando a ora requerente» — documentos de fls. 14, 15 e 25 dos autos que se dão por inteiramente reproduzidos;

V) A Administração propõe-se fazer integrar a ora requerente nos quadros de efectivos interdepartamentais, estando o respectivo despacho a aguardar assinatura dos correspondentes membros do Governo — documentos de fl. 24 dos autos — para posteriormente ser publicado no *Diário da República* — fl. 20 dos autos. Dão-se por reproduzidos aqueles documentos.

Nenhum outro facto cumpre considerar.

5.2 — *Decidindo.*

É pacífico que a Administração para cumprir decisão anulatória, com fundamento em vício de forma, pode proferir *novo acto*, expurgado desse vício.

Esse *novo acto* — acto de execução de julgado —, como resulta da jurisprudência e da doutrina, não tem, em princípio, efeitos retroactivos, como, aliás, acontece com os demais actos administrativos, salvo se a tutela dos interesses dos particulares reclamar e impuser lhe sejam atribuídos tais efeitos. É o que acontece, tipicamente, como os actos de execução de decisões anulatórias de sanções disciplinares [v., neste sentido, acórdãos de 20 de Outubro de 1987, 1.ª Secção, de 25 de Fevereiro de 1986/PS e de 15 de Dezembro de 1987/PS, respectivamente, in *Acórdão Doutrinais*, n.ºs 324, p. 1485, 292, p. 625, e 317, p. 657].

Situação que, naturalmente, terá que ser reequacionada à luz do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 128.º do Código do Procedimento Administrativo, que atribui eficácia retroactiva aos actos administrativos que dêem execução a decisões dos tribunais anulatórias de actos administrativos, mas que ora não interessa considerar, visto tal norma não ser aplicável ao caso *sub judice*, dado já estar pendente o presente procedimento executivo aquando da entrada em vigor daquele diploma legal (3 de Outubro de 1991 e 15 de Maio de 1992), e tal norma não ser nem interpretativa nem de carácter instrumental ou adjectivo.

Por outro lado, reportando-se os efeitos da decisão anulatória exequenda à data da prolação dos actos anulados, é óbvio que a execução do julgado impõe a reconstituição da situação actual hipotética, se não fosse a interferência nela dos efeitos dos actos anulados (cf., neste sentido, os arestos atrás referidos).

Assim, é de concluir-se que a Administração, para dar execução integral ao julgado, além de proferir o *acto novo* que proferiu, entre as balizas temporais definidas pela data dos actos anulados e a data da publicação daquele acto excludente da requerente da lista do pes-

soal do ex-MAP a ser incluído nos quadros da DRAEDM, teria, além de reparar os prejuízos sofridos pela ora requerente durante aquele período de tempo, de contar aquele tempo para todos os legais efeitos, nomeadamente para antiguidade e progressão na carreira.

Assim, a publicação daquele *acto novo*, a que nos vimos reportando, não obsta a ter-se de executar o acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, de forma a obter-se a execução integral do nele decidido.

A Administração não invocou causa legítima de inexecução do acórdão exequendo, sendo certo que não é a mesma impossível nem causará grave prejuízo para o interesse público — cf. n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

6 — Assim, tudo ponderado, declara-se não haver causa legítima de inexecução, pela Administração, do acórdão exequendo de 28 de Fevereiro de 1991.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Anulação do despacho do secretário de Estado que indeferiu o pedido de participação do produto «Talis». Não inclusão na lista oficial de medicamentos participáveis.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Enferma de vício de forma, por falta de fundamentação, o despacho do Secretário de Estado da Administração da Saúde, de 8 de Agosto de 1988, que indeferiu o pedido de participação do produto «Talis».*
- 2 — *Nos termos expressos no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, tendo o Tribunal de conhecer do objecto do recurso, «deve conhecer prioritariamente daqueles vícios que levam à declaração de invalidade do acto recorrido, e, depois, dos vícios arguidos que conduzem à anulação deste».*
- 3 — *Atendendo ao critério definidor de prioridades estabelecido, o citado artigo 57.º, por um lado, e a vontade expressa pela recorrente, aliás confirmada no parecer do Ex.º Magistral do Ministério Público, há que apreciar em primeiro lugar o alegado vício de forma (por falta de fundamentação).*

Recurso n.º 26 481, em que são recorrente Quimifar, L.^{da}, e recorrido o Secretário de Estado da Administração da Saúde. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Hipólito Pinto.

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

Quimifar, L.^{da}, com sede na Avenida Estados Unidos da América, 51, 4.º, em Lisboa, interpôs o presente recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado da Administração da Saúde, de 8 de Agosto de 1988 —, de que foi notificada em 26 de Agosto de 1988 —, que lhe indeferiu o pedido de participação do produto «Talis», por si comercializado em Portugal; e, consequentemente, a sua não inclusão na Lista Oficial de Medicamentos Participáveis pelos Serviços de Saúde.

Como fundamentos da ilegalidade daquele despacho, a recorrente invocou o vício de violação de lei, por se fundamentar em regras legais inexistentes à data em que foi proferido; vício de forma por falta de fundamentação; além de que só por erro manifesto pode ser indeferido o seu pedido por «a superioridade do *metaclazepam* sobre o *diazepam* não oferecer quaisquer dúvidas, pelo que, ao indeferir o pedido de participação da recorrente, o despacho recorrido violou o disposto no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 157/88, de 4 de Maio».

Após prévia notificação, nos termos do artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), a entidade recorrida não respondeu.

Notificadas as partes para alegações, só a recorrente o fez, concluindo nos termos seguintes:

«1.ª A especialidade farmacêutica «Talis» (nome genérico *metaclazepam*) é um tranquilizante pertencente à classe farmacoterapêutica dos *sedativos* e ao *grupo terapêutico II-8* (documento da Direcção-Geral dos Assuntos Farmacêuticos — fl. 7 dos autos);

2.ª O escalão de participação do Estado no preço dos tranquilizantes é o escalão *c*), o que corresponde a uma participação de 50% (tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 68/84, de 27 de Fevereiro, e tabela anexa à Portaria n.º 290/88, de 9 de Maio);

3.ª O despacho recorrido é claramente ofensivo da lei, porquanto se ‘fundou’ em pressupostos legais juridicamente inexistentes à data em que foi proferido e mesmo à data em que foi notificado (artigo 122.º da Constituição da República e artigo 5.º do Código Civil);

4.ª Com efeito, o despacho recorrido é de 8 de Agosto de 1988 e o diploma legal que invoca só foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 7 de Setembro de 1988;

5.ª O despacho viola igualmente o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Julho, que considera equivalente à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que não esclareçam qual a motivação do acto;

6.ª Ora, por falta dessa concretização, não é possível, nem à recorrente nem a quem quer que seja, apreender qual ou quais das condições da alínea *b*) do n.º 3 do despacho de 29 de Julho de 1988 que se não acham satisfeitas pela especialidade ‘Talis’;

7.ª Por outro lado, sucede que a especialidade ‘Talis’ (nome genérico *metaclazepam*) apresenta uma notória superioridade terapêutica, uma tolerância acentuadamente superior e uma maior facilidade de administração, relativamente às especialidades baseadas no *diazepam*, como o comprovam os estudos científicos juntos aos autos;

8.ª Pelo que o despacho recorrido viola igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 157/88, de 4 de Maio;

9.^a Também não tem qualquer apoio na lei a fixação do prazo de 30 dias para a interposição do presente recurso constante da notificação do despacho recorrido;

10.^a Pois que tal prazo é de dois meses [alínea *a*] do n.º 1 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho].»

Após as diligências tendentes à junção aos autos do *Diário da República*, 2.^a série, n.º 207, de 7 de Setembro de 1988, e prestada a informação de fls. 71 e 72, foram ordenadas novas alegações (despacho de fl. 73);

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público nesta Secção emitiu depois douto parecer, opinando pelo provimento do recurso, porquanto «só uma fundamentação adequada dos serviços especializados é que permitiria ajuizar se foi violado o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 157/88, de 4 de Maio».

Colhidos que foram os vistos legais, cumpre agora decidir.

Ora vejamos:

Emerge dos autos, com relevância para a decisão do presente recurso, a seguinte matéria de facto:

1 — A ora recorrente solicitou em 29 de Outubro de 1987 ao director-geral de Assuntos Farmacêuticos a inclusão do «Talis» nas listas oficiais dos medicamentos especializados participados pelos Serviços Médico-Sociais, juntando dados relativos a este novo medicamento (documento de fl. 9, que aqui se dá por inteiramente reproduzido).

2 — Naquela Direcção-Geral foi proferido sobre tal pedido de participação o seguinte parecer:

«Pedido de participação:

Não é de participar, por não satisfazer as condições expressas no n.º 3, alínea *b*), do despacho de 29 de Julho de 1988, do Sr. Secretário de Estado da Administração da Saúde — 8 de Agosto de 1988. — O Director-Geral, *João Marcolino dos Santos*.»

3 — Sobre este parecer da Direcção-Geral de Assuntos Farmacêuticos recaiu o despacho ora recorrido do Secretário de Estado da Administração da Saúde, que se transcreve:

«Despacho. — Não autorizo a participação pelas razões constantes do parecer. Notifique-se a requerente — 8 de Agosto de 1988. — O Secretário de Estado, *Costa Freire*.»

4 — De cujo despacho foi a recorrente notificada em 26 de Agosto de 1988.

5 — A petição de recurso de fl. 2 deu entrada na secretaria deste Tribunal em 25 de Outubro de 1988 (entrada n.º 2053).

6 — O Despacho n.º 3/88, de 29 de Julho, do Secretário de Estado da Administração da Saúde, Fernando Costa Freire, foi publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 207, de 7 de Setembro de 1988.

Face a esta matéria de facto, dada como provada, *quid iuris?*

Como vimos, são dois os vícios que a recorrente imputa ao despacho ora em apreço; vício de forma (por falta de fundamentação) e violação de lei.

Na verdade, «um acto administrativo pode ser ilegal porque nele se verifica um vício apenas — e basta que se verifique um vício para que o acto seja ilegal —, mas também pode ser que nele concorram dois ou mais vícios» (Prof. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. III, 1989, p. 312).

Na verdade, «um acto administrativo pode estar ferido simultaneamente de várias ilegalidades; os vícios são acumuláveis» (*ibidem*).

«E pode inclusivamente acontecer que haja mais do que um vício do mesmo tipo: pode haver dois vícios de forma, três incompetências, quatro violações de lei, no mesmo acto administrativo» (*ibidem*).

«Assim, se um mesmo acto viola várias leis ou várias disposições da mesma lei, cada ofensa da lei é um vício» (*ibidem*).

«É possível, portanto, alegar simultaneamente quaisquer vícios do acto administrativo» (*ibidem*).

Nos termos expressos do artigo 57.º da LPTA (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho), tendo o Tribunal de conhecer do objecto do recurso, «deve conhecer prioritariamente daqueles vícios que levam à declaração de invalidade do acto recorrido e, depois, dos vícios arguidos que conduzem à anulação deste».

Isto é, primeiramente o Tribunal deverá conhecer dos vícios que conduzem à declaração de que o acto administrativo sob recurso é inexistente ou nulo; e só depois, se ainda for caso disso, conhecerá dos vícios arguidos que conduzam à anulação do mesmo acto. (Conselheiros Ferreira Pinto e Guilherme da Fonseca, in *Direito Processual Administrativo Contencioso*, 1991, p. 125).

Atendendo ao critério definidor de prioridades estabelecido no citado artigo 57.º da LPTA, por um lado, e a vontade expressa pela recorrente, aliás confirmada no douto parecer do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público nesta Secção, atrás referido, há que apreciar em primeiro lugar o alegado vício de forma por falta de fundamentação.

«O conhecimento do vício de forma, por falta de fundamentação, deve preceder o de violação de lei, por erro nos pressupostos de facto, quando a aplicação deste erro depende da averiguação dos fundamentos da decisão» (acórdão da Secção do Contencioso Administrativo de 9 de Abril de 1987, no recurso n.º 22 684).

Isto é, sem fundamentação não é possível averiguar se houve erro nos pressupostos» (idem, de 3 de Fevereiro de 1987, nos recursos n.ºs 13 516 e 13 517).

Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, a fundamentação deve ser expressa através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto.

E o n.º 3 do mesmo preceito legal acrescenta que é equivalente a falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

Vejam-se, na senda deste normativo, os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 21 de Fevereiro de 1985, 4 de Outubro de 1985, 13 de Maio de 1986 e 5 de Maio de 1987, in *Acórdãos Doutrinários*, n.ºs 286, p. 1039, 291, p. 345, 295, p. 870, e 325, p. 1, respectivamente.

O que bem se compreende se tivermos em conta que a lei pretende, com tal exigência, que o autor do acto não decida de ânimo leve, mas só depois de ponderar as razões de facto e de direito que estão na base da sua atitude; ao mesmo tempo que permite ao destinatário, que se presume com capacidade de entendimento normal, aperceber-se através da leitura daqueles fundamentos do *iter* cognoscitivo e valorativo do seu autor, podendo, em face de tais razões, aceitá-lo por o julgar conforme à lei ou impugná-lo por dele discordar.

Trata-se, obviamente, de um conceito relativo que varia em função do tipo legal do acto e das circunstâncias em que o mesmo foi praticado (neste sentido, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de Março de 1992, no recurso n.º 29 452).

Nos termos do artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, os actos administrativos carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Como ocorre na situação ora em apreço.

«A fundamentação é aqui entendida — segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., p. 430 — não só como *motivação do acto*, traduzida na indicação das razões que estão na base da escolha operada pela Administração, mas também como *justificação do acto*, traduzida na exposição dos pressupostos de facto e de direito que estão na base do procedimento administrativo (v. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de Março de 1987, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 365, p. 426).

Em conclusão:

No seu conjunto, aliás muito lacónico, o despacho recorrido apropriou-se de um parecer que não revela o itinerário cognoscitivo e valorativo que permitiu ao seu autor ordenar a proibição de participação do medicamento «Talis»;

Mais ainda:

Chamando à fundamentação do acto um texto juridicamente ineficaz à data em que aquele despacho foi proferido, porquanto, como resulta clara e inequivocamente do n.º 8 do probatório, atrás descrito, o Despacho n.º 3/88, de 29 de Julho de 1988, do Secretário de Estado da Administração da Saúde, referido expressamente no parecer de 8 de Agosto de 1988, do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos, e em cujas razões se fundamentou o despacho recorrido («Não autorizo a participação pelas razões constantes do parecer»), só foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 207, de 7 de Setembro de 1988.

Isto é, o despacho recorrido perfilhou um texto juridicamente ineficaz, quer à data em que foi proferido quer à data em que foi notificado à recorrente (8 de Agosto de 1988 e 26 de Agosto de 1988, respectivamente), nos termos do artigo 122.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa e artigo 5.º, n.º 1, do Código Civil.

Ficando-se sem saber porque motivo o «Talis» não foi admitido na lista de medicamentos comparticipados, como a recorrente solicitara *ab initio*.

Pelos fundamentos expostos, e prejudicado que se mostra o conhecimento do vício de violação de lei por erro nos pressupostos, acordam, em conferência, em dar provimento ao recurso interposto pela Quimifar, L.ª, e, em consequência, anular o despacho recorrido pelo alegado vício de forma por falta de fundamentação.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *António Hipólito Pereira Pinto* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado*. — Fui presente, *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Anulação da pena de demissão aplicada a um subgerente da Caixa Geral de Depósitos, com fundamento em vício de violação de lei. Acumulação de infracções/unidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Tendo o acto recorrido considerado haver duas infracções e, por conseguinte, ter entendido verificar-se a existência da agravante de acumulação de infracções, quando só houve uma, ocorre vício de violação de lei, que conduz à anulação daquele acto.*

2 — *Decidindo assim, deverá a sentença recorrida ser confirmada, negando-se provimento ao recurso, consequentemente.*

Recurso n.º 27 353, em que são recorrente o conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos e recorrido Luís Manuel Pavão Caturra. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Hipólito Pinto.

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

O conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos (CGD), inconformado com a sentença proferida em 6 de Abril de 1989 pelo M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa — que, dando provimento ao recurso contencioso de anulação interposto por Luís Manuel Pavão Caturra, anulou o acto, *por vício de violação de lei, em virtude de o acto recorrido ter considerado haver duas infracções e, por conseguinte, ter entendido verificar-se a existência da agravante de acumulação de infracções, quando só houve uma infracção* [itálico nosso] —, dela interpôs recurso para este Tribunal, concluindo as suas alegações nos termos seguintes:

«I — No acto punitivo, recorrido para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, afastou-se a hipótese de, com base nas atenuantes verificadas, ser aplicada a pena de escalão imediatamente inferior à de demissão, ‘atenta a gravidade das infracções, os prejuízos sofridos pela Caixa e a agravante de acumulação de infracções’.

II — Julgou a douta instância *a quo* não se verificar acumulação de infracções, mas sim infracção continuada, questionando essa que o ora recorrente não altura, deixando-a cair, no presente recurso.

III — Julgou ainda a douta sentença recorrida que, sendo certo que o acto punitivo deu especial relevância à gravidade das infracções e aos prejuízos sofridos pela CGD, no entanto, se motivou também pela acumulação de infracções, pelo que, não existindo esta, está inquinado irremediavelmente aquele acto, que anulou por vício de violação de lei.

IV — Diferentemente, entendeu o Ministério Público que o erro verificado é de todo irrelevante quanto à medida da pena, não se configurando assim vício que importasse a anulação do acto punitivo.

V — Como se vê do teor do acto punitivo, a opção pela aplicação da pena de demissão fundou-se determinadamente na gravidade das infracções e nos prejuízos sofridos pela CGD.

VI — A acumulação de infracções, a verificar-se, determina a aplicação da pena superior à da infracção mais grave, salvo existindo atenuantes de importância (artigo 21.º do aplicável Regulamento Disciplinar de 1913).

VII — As referidas atenuantes de importância obstarão, assim, à aplicação de pena de escalão superior determinada pela acumulação de infracções, inutilizando-se reciprocamente esta e aquelas, quando a pena aplicável já seja a do escalão máximo — demissão —, como no caso *sub judice*.

VIII — Julgado que não se configura acumulação de infracções, mas sim infracção continuada, já não pode haver lugar à aplicação da pena de escalão superior — e esta seria a relevância da acumulação —, podendo então as atenuantes implicar eventualmente a aplicação da pena de escalão inferior à que caiba à infracção.

IX — No acto punitivo aqui em causa foram assim determinantes da não aplicação de tal pena a gravidade da infracção e os prejuízos dela resultantes para a CGD.

X — Deste modo, não é essencial o erro na motivação que a douta sentença recorrida julgou verificar-se, dado que foram outros os motivos determinantes.

XI — Não está, por isso, viciado o acto punitivo, pelo que não deveria ter feito objecto de anulação pelo tribunal *a quo*.

Contra-alegou Luís Manuel Pavão Caturra, pedindo a confirmação da sentença recorrida, por um lado, e requerendo a notificação do recorrente para vir dizer se já foi totalmente ressarcido dos prejuízos, pela firma José Maria da Silva Morgado, L.^{da}, no montante de 60 000 000\$, por outro.

Tendo os autos subido a este Tribunal, aqui o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público promoveu o convite da recorrente para «completar a sua alegação do recurso com a especificação das normas jurídicas violadas, sob pena de não se conhecer do recurso».

O que foi ordenado pelo então Ex.^{mo} Relator; o qual, por seu turno, indeferiu o pedido formulado pelo recorrido na parte final da sua alegação de fl. 73 v.º

Com referência ao convite supra, veio o conselho de administração da CGD apresentar o requerimento de fl. 76, que aqui se dá por inteiramente reproduzido, nomeadamente na parte em que refere que a sentença recorrida violou a regra da essencialidade do erro, consagrada no artigo 252.º, n.º 1, do Código Civil; violou ainda os artigos 19.º e 23.º do aplicável Regulamento Disciplinar de 1913, dos quais resulta ser sempre aplicável a pena de demissão à infracção em causa, tendo em conta a gravidade desta e os prejuízos sofridos pela CGD, fundamentos determinantes do despacho punitivo (*sic*).

O recorrido, face às novas conclusões apresentadas pela recorrente, veio aos autos com o requerimento de fl. 80, que aqui se dá também por inteiramente reproduzido, em especial na parte em que diz:

«2.º A decisão do conselho da recorrida fundou-se na 'acumulação de infracções', 'gravidade das infracções' e 'prejuízo resultante das infracções'.

Não pode, pois, agora marginalizar-se um dos factores que determinou a aplicação daquela sanção e obstaculizou a consideração das atenuantes.

3.º Assim sendo, a sentença recorrida não violou a regra da essencialidade de erro, consagrada no artigo 252.º, n.º 1, do Código Civil.

4.º Não se vislumbra, por outro lado, por não serem explicitados no requerimento da recorrente onde residia a violação dos artigos 19.º e 23.º do Regulamento Disciplinar de 1913, aprovado pelo Decreto de 22 de Fevereiro de 1913.

5.º Não merece, pois, qualquer censura a sentença recorrida, por não ter violado quaisquer normas e, muito menos, as invocadas.

6.º Por fim, repete-se que a CGD já foi integralmente indemnizada pela firma José Maria da Silva Morgado, L.^{da}, desaparecendo, assim, os prejuízos que hipoteticamente tinham sido causados.»

Dada nova vista ao Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público nesta Secção, emitiu ele parecer no sentido do não provimento do recurso, por «a decisão recorrida ter feito correcta interpretação e aplicação do direito, pelo que não merece qualquer censura».

Colhidos que foram os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos, cumpre agora decidir.

Ora vejamos:

Com relevância para a decisão do presente recurso, emerge dos autos a seguinte matéria de facto:

1 — Tendo sido instaurado processo disciplinar contra o ora recorrido, subgerente da agência de Algés da CGD, por autorização de «rotação de cheques» nas contas de José Maria da Silva Morgado, L.^{da}, e Carlos Rui dos Santos Gomes, de que resultaram para a Caixa prejuízos na ordem dos milhares de contos, foi deduzida contra ele acusação em 29 de Julho de 1988.

2 — Em 5 de Fevereiro de 1988 foi elaborado relatório final, imputando ao recorrido duas infracções, a que correspondia pena de demissão.

Considerou ainda o instrutor terem ocorrido várias atenuantes especiais, nomeadamente a confissão espontânea do arguido, o facto de ser primário, a prestação de mais de dez anos de serviço com exemplar comportamento e zelo e a circunstância de num ou noutro caso ter havido interferência directa do gerente na movimentação irregular daquelas contas.

O mesmo instrutor, face à relevância destas atenuantes, só não propôs a aplicação da pena de escalão inferior (regresso à categoria imediatamente inferior), «tendo em atenção a agravante especial de acumulação de infracções (n.º 4 do artigo 7.º)» (*sic*).

3 — Em sessão de 18 de Fevereiro de 1988, o conselho de administração da CGD deliberou aplicar ao recorrido a pena de demissão, concordando com os fundamentos de facto e de direito constantes do relatório final.

4 — Deste acto punitivo recorreu para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa o ora recorrido Luís Manuel Pavão Caturra (entrada n.º 2926, de 16 de Maio de 1988).

5 — Tendo o M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa dado provimento ao recurso, por sentença de 6 de Abril de 1989, ora em apreço, com fundamento em vício de violação de lei, «em virtude de o acto recorrido ter considerado haver duas infracções e, por conseguinte, ter entendido verificar-se a existência da agravante de acumulação de infracções, quando só houve uma infracção» [itálico nosso].

Face a esta matéria de facto, dada como provada, *quid juris*?

Na douta sentença recorrida, e em síntese, deu-se como provado que o ora recorrido «só praticou uma infracção», e não duas;

Não se verificando, por conseguinte, a existência da agravante de acumulação de fracções,

Como consta, expressamente, do acto recorrido;

Sendo certo que «o acto recorrido aponta três razões para aplicar a pena de demissão e não a de escalão inferior:

Acumulação de infracções;

Gravidade das mesmas;

Prejuízo resultante das infracções.

É certo que o acto recorrido deu especial relevância aos dois últimos factores.

Mas não menos certo é que a deliberação também se motivou pela acumulação de infracções. . .

Não podendo o Tribunal decidir se o órgão recorrido não tivesse considerado a acumulação, teria aplicado a mesma pena».

Com cujo entendimento concordamos inteiramente.

Na verdade, uma coisa é a imputação de uma infracção, ainda que grave, ao ora recorrido; e outra, completamente diferente, a imputação de duas infracções;

Com a consequente verificação da agravante de acumulação de infracções;

Que, face à prova produzida, não ocorreu no caso em apreço.

Assim, perfilhamos o entendimento do M.^{mo} Juiz *a quo* de que «não pode o Tribunal decidir se o órgão recorrido não tivesse considerado a acumulação teria aplicado a mesma pena».

Tanto mais que, como consta do probatório, «o instrutor, face a estas atenuantes, só não propôs a aplicação da pena de escalão inferior (regresso à categoria imediatamente inferior), tendo em atenção a agravante especial de acumulação de infracções (n.º 4 do artigo 7.º)».

Em conclusão:

Tudo sugere que, se não existisse tal agravante, o instrutor teria proposto a aplicação da pena do escalão imediatamente inferior; ou seja, o regresso à respectiva categoria inferior.

Ocorrendo pois o alegado vício de violação de lei, como bem decidiu o M.^{mo} Juiz *a quo*.

Para não falar já, por não provado — mas que poderá eventualmente vir a ser provado —, do ressarcimento total dos prejuízos causados pela sociedade «José Maria da Silva Morgado, L.^{da}», no montante de 60 000 000\$, como vem alegado a fl. 73 v.º

Por tudo o que fica dito, não se vislumbra que a douda sentença recorrida haja violado a regra da essencialidade do erro, consagrada no artigo 252.º, n.º 1, do Código Civil, já que:

«A função do n.º 1 deste artigo é, sobretudo, a de realizar uma exclusão: exclui-se a relevância do erro sobre os motivos, para além do condicionalismo já prescrito. Quanto ao aspecto positivo da sua relevância, uma vez verificado o acordo lá referido, tal solução já resultaria claramente do princípio da autonomia da vontade (artigo 405.º)» (Prof. Mota Pinto, in *Teoria Geral da Relação Jurídica*, 1967, p. 245).

Como também não se vislumbra, por outro lado, a alegada violação dos artigos 19.º e 23.º do Regulamento Disciplinar de 1913; inclusive, por não explicitação das razões de tal afirmação da recorrente.

Nesta conformidade, na improcedência de todas as conclusões do recurso, acordam, em conferência, em negar provimento ao mesmo e, assim, em confirmar a douda sentença recorrida.

Sem custas, por a recorrente delas estar isenta.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *António Hipólito Pereira Pinto* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Secretário judicial. Nomeação precária. Nomeação definitiva. Extinção de lugares.

Doutrina que dimana da decisão:

Ao funcionário de justiça nomeado, a título precário — ao abrigo do disposto no artigo 106.º-A do Decreto-Lei n.º 385/82, de 16 de Setembro, aditado pelo Decreto-Lei n.º 320/85, de 5 de Agosto —, secretário judicial para um tribunal — mas continuando na comissão de serviço onde se encontrava, por exercer as funções de secretário de inspecções judiciais —, deve ser reconhecida essa categoria de secretário judicial a título efectivo ou definitivo, logo que foi publicada a lista final de classificação do curso de formação para acesso à categoria de secretário judicial (de que o mesmo estava dispensado), muito embora entretanto tenha sido extinto o tribunal onde fora colocado, e, portanto, o inerente lugar de secretário judicial.

Recurso n.º 28 353, em que são recorrente José da Alegria Garção Figueiredo e recorrido o Secretário de Estado da Administração Judiciária. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

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

I — José da Alegria Garção Figueiredo, secretário de inspecções judiciais, interpôs recurso contencioso do despacho do Sr. Secretário de Estado da Administração Judiciária, de 13 de Fevereiro de 1990, que, decidindo recurso hierárquico necessário, lhe negou provimento, confirmando, assim, o indeferimento do requerimento dirigido pelo recorrente ao Sr. Director-Geral dos Serviços Judiciários, através do qual pretendia ser promovido a secretário judicial.

Na petição de recurso formulou o recorrente as seguintes conclusões:

«I — O acto recorrido encontra-se ferido pelo vício de violação da lei;

II — Através dele, o recorrente foi ilicitamente preterido em curso de promoção em relação a centenas de candidatos sobre os quais tinha preferência legal;

III — Através dele viu a sua antiguidade ser enormemente afectada e foi prejudicado nas suas remunerações, deixando de receber aquelas a que tinha direito, próprias dos secretários judiciais;

IV — A nomeação do recorrente, efectuada em 17 de Junho de 1988, a título precário, para o lugar de secretário do 10.º Juízo do tribunal do Trabalho de Lisboa deve ser-lhe convertida em definitiva, ou como tal mantida, até à sua colocação em um lugar de outro tribunal;

V — Como ao restante pessoal, são aplicáveis ao recorrente, assim nomeado, as disposições do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 214/88, designadamente seu n.º 6, ou, se melhor se entender, as do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 376/87;

VI — Em face destas disposições, o recorrente não podia ter sido, como foi, prejudicado relativamente a gratificações e tempo de serviço;

VII — Ainda que de outro modo se entendesse, o recorrente não podia ter sido assim prejudicado, devendo o acto recorrido respeitar legítimas expectativas decorrentes da nomeação precária, sem qualquer interesse para Administração;

VIII — O ordenamento jurídico sobre as referidas questões impunham decisão administrativa neste sentido;

IX — Pelo que mesmo no caso de omissão ou lacuna legal deveria a Administração interpretar e integrar, se necessário pela via da criação da norma necessária, nos termos do n.º 3 do artigo 10.º do Código Civil, e resolver a situação do recorrente, sem prejuízo do espírito do sistema — e que sem dúvida é o de garantir os direitos de promoção dos funcionários, segundo as suas qualificações e preferências;

X — Também isto o acto recorrido não respeitou, e antes criou o paradoxo de o recorrente ter sido mais prejudicado quanto mais qualificado;

Quando assim se não entenda:

XI — O recorrente devia ter sido nomeado para o lugar de secretário judicial de Ponte de Sor, onde foi preterido e igualmente requereu e hierarquicamente impugnou;

XII — E o acto recorrido também assim não considerou.

Nestes termos, deve o referido acto ser anulado por esse Supremo Tribunal.»

Tendo sido desentranhada, por apresentada extemporaneamente, a resposta da autoridade recorrida, foi citado o recorrido particular, Arménio de Jesus Brandão, que, no entanto, não contestou o recurso.

Em alegações finais o recorrente reproduziu as conclusões constantes da petição de recurso, já atrás transcritas.

A autoridade recorrida também alegou, formulando as seguintes conclusões:

«I — A nomeação do recorrente como secretário judicial para o 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho foi requerida por si, sabendo que a mesma só poderia ser feita a título precário — artigo 106.º-A, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 320/85, de 5 de Agosto.

II — O recorrente não esclareceu no seu requerimento a que título desejava ser colocado no referido Tribunal, o que lhe era permitido pelo artigo 39.º, n.º 4, alínea b), do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, pelo que aceitou a possibilidade de ser nomeado a título precário.

III — Por outro lado, não havia que converter em definitiva a nomeação precária do recorrente para o lugar de secretário judicial deste Tribunal, já que embora o artigo 106.º-A do Decreto-Lei

n.º 320/85, de 5 de Agosto, determinasse que os funcionários providos precariamente em lugares de secretário judicial fossem providos a título definitivo logo que publicada a lista final de graduação dos candidatos aprovados no curso de formação para secretários judiciais, tal lista só foi publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 68, de 22 de Março de 1989.

IV — Ora, nesta data, em virtude dos novos juízos do Tribunal de Lisboa já terem sido instalados, o que aconteceu a 1 de Março de 1989 (Portaria n.º 659-A/88, de 29 de Setembro), já tinha sido dada por finda a nomeação precária do recorrente como secretário judicial do extinto 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa.

V — Na verdade, o disposto no n.º 2 do artigo 106.º-A do Decreto-Lei n.º 320/85, de 5 de Agosto, pressupõe que à data da publicação da lista os lugares ainda existam e a precariedade ainda se mantenha.

VI — Pelo que, não padecendo o acto recorrido do vício que lhe é imputado, deverá ser mantido, negando-se, assim, provimento ao recurso.»

O digno magistrado do Ministério Público, aderindo aos fundamentos constantes da alegação da autoridade recorrida, pronunciou-se no sentido de ser negado provimento ao recurso.

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Em matéria de facto com interesse para a decisão apura-se o seguinte:

a) Em requerimento datado de 15 de Fevereiro de 1988, dirigido ao Sr. Director-Geral dos Serviços Judiciários, e entrado na respectiva Direcção-Geral no dia 17 do mesmo mês, o recorrente — escrivão de direito, colocado na 1.ª Secção do Tribunal Judicial da Comarca de Elvas, mas a exercer, em comissão de serviço, as funções de secretário de inspecções judiciais — requereu, sem prejuízo de continuar nessa comissão de serviço, nos termos do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, a sua promoção à categoria de secretário judicial, nos termos do artigo 194.º, n.º 1, do citado diploma, dizendo encontrar-se classificado de *Muito bom*, e indicando, para efeitos de promoção, 33 tribunais, por ordem numérica;

b) Por ofício da Direcção-Geral dos Serviços Judiciários de 8 de Julho de 1988, foi comunicado ao recorrente que, por despacho de 17 de Junho, tinha sido nomeado precariamente para o lugar de secretário judicial do 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa;

c) No *Diário da República*, 2.ª série, de 12 de Julho de 1988, foi publicada, nos termos do n.º 4 do artigo 181.º, conjugado com o artigo 197.º, ambos do Decreto-Lei n.º 376/87, a lista provisória dos candidatos admitidos, dispensados e excluídos ao concurso de admissão ao curso de formação para acesso à categoria de secretário judicial, constando dessa lista o nome do recorrente, na situação de dispensado;

d) O despacho de 17 de Junho de 1988, a que se alude na antecedente alínea b), respeitante à lista do movimento judicial de oficiais de justiça referente ao mês de Junho citado, foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 6 de Agosto do mesmo ano, constando da publicação, quanto ao recorrente, o seguinte:

«Nome — José de Alegria Garção Figueiredo;

Cargo/categoria — escrivão de direito.

Tribunal — Elvas (1.ª Secção).

Exerce funções — Conselho Superior da Magistratura como secretário de inspecção, comissão de serviço.

Forma de provimento — nomeação precária.

Cargo/categoria — secretário judicial.

Tribunal — Trabalho de Lisboa (10.º Juízo).

Posse — 10 dias.

Obs. — Declarado vago o lugar após a tomada de posse definitiva.»;

e) No *Diário da República*, 2.ª série, de 9 de Dezembro de 1988, foi publicado o despacho do Sr. Director-Geral dos Serviços Judiciários de 14 de Outubro do mesmo ano, respeitante à lista do movimento judicial de oficiais de justiça, referente ao mês de Setembro de 1988, constando da publicação o seguinte, relativamente ao recorrido particular:

«Arménio de Jesus Brandão:

Cargo/categoria: escrivão de direito.

Tribunal: Trabalho de Santa Maria da Feira (2.ª Secção).

Forma de provimento: nomeação precária (artigo 106.º-A do Decreto 385/82).

Cargo/categoria: secretário judicial.

Tribunal: Judicial de Ponte de Sor.

Início de funções: oito dias.

Obs. — admitido a curso de secretário judicial.»;

f) A Direcção-Geral dos Serviços Judiciários emitiu o ofício-circular n.º 2/89, respeitante ao movimento extraordinário a realizar em Fevereiro de 1989, do seguinte teor:

«Com o pedido de divulgação junto dos oficiais de justiça que prestam serviço nesse Tribunal, independentemente da carreira a que pertençam, junto tenho a honra de enviar listagens das vagas actualmente existentes nas categorias de secretário judicial, escrivão de direito e técnico de justiça-adjunto.

Mais se informa que caso se venha a verificar a existência de candidatos que reúnam os requisitos para provimento nas categorias de secretário judicial e de escrivão de direito, e independentemente da publicação das listas de classificação final referentes ao 1.º curso para acesso a secretário judicial e ao 3.º curso para acesso a escrivão de direito, serão os lugares em causa providos interinamente nos termos previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, devendo os interessados apresentar a respectiva candidatura até ao dia 20 do corrente mês de Janeiro.

[...]

O recorrido nada requereu ao abrigo deste ofício-circular;

g) Em 14 de Março de 1989 foi prestada na Direcção-Geral dos Serviços Judiciários a informação n.º 183, que mereceu na mesma data despacho de concordância do Sr. Director-Geral, informação essa do seguinte teor:

«Em virtude da extinção dos 6.º ao 10.º Juízos Correccionais de Lisboa e 6.º ao 15.º Juízos do Tribunal do Trabalho da mesma comarca em 1 do corrente mês de Março, operada por força do disposto nos artigos 31.º e 35.º do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, e na Portaria n.º 537/88, de 10 de Agosto, parece dever considerar-se que as situações abaixo relacionadas referentes a movimentos precários (verifica-se a impossibilidade de provimento definitivo por extinção dos lugares respectivos) e a provimentos interinos (a interinidade finda com a extinção do lugar) que findaram naquela data (1 de Março

de 1989), devendo os funcionários regressar à situação anterior, conforme se estabelece a seguir:

José Alegria Garção de Figueiredo, escrivão de direito do Tribunal da Comarca de Elvas, exercendo funções como secretário de inspecções — dada por finda a precariedade como secretário judicial do extinto 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa, mantendo-se na situação anterior.

[...];

h) Em 15 de Março de 1989 foi prestada na Direcção-Geral dos Serviços Judiciários a informação n.º 191, que mereceu no dia 20 do mesmo mês despacho de concordância do Sr. Director-Geral, informação essa do seguinte teor:

«Face ao despacho de V. Ex.ª de 14 de Março de 1989, exarado no expediente anexo, parece que deverão voltar ao processo dos movimentos judiciais, a fim de serem considerados para futuras vagas, os requerimentos dos funcionários cujas nomeações precárias não foram convertidas em definitivas devido à extinção dos respectivos lugares.»;

i) No *Diário da República*, 2.ª série, de 22 de Março de 1989, foi publicada, de acordo com o disposto no artigo 14.º do Regulamento dos Cursos de Formação para Acesso à Categoria de Secretário Judicial e Escrivão de Direito (aprovado por despacho do Ministro da Justiça de 16 de Fevereiro de 1987, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 48, de 26 de Fevereiro de 1987), a lista final de classificação dos candidatos aprovados no 1.º curso de formação para acesso à categoria de secretário judicial;

j) No dia 29 de Março de 1989, o Sr. Director-Geral dos Serviços Judiciários enviou ao Sr. Juiz de Direito da Comarca de Elvas o seguinte ofício:

«Tenho a honra de informar V. Ex.ª de que, por força do disposto nos artigos 31.º e 35.º do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, e da Portaria n.º 537/88, de 10 de Agosto, foi dada por finda a precariedade que o escrivão de direito desse Tribunal José Alegria Garção de Figueiredo vinha exercendo como secretário judicial do extinto 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa, mantendo-se no entanto como secretário das inspecções.»;

l) No *Diário da República*, 2.ª série, de 30 de Maio de 1989, foi publicado o despacho do Sr. Director-Geral dos Serviços Judiciários de 17 de Abril do mesmo ano, respeitante à lista do movimento judicial de oficiais de justiça referente ao mês de Março de 1989, não constando dessa lista a conversão em definitiva da nomeação precária do recorrente;

m) Em requerimento entrado na Direcção-Geral dos Serviços Judiciários em 19 de Junho de 1989, dirigido ao respectivo director-geral, o recorrente, depois de várias considerações, requereu o seguinte:

«a) Que V. Ex.ª converta em definitiva a sua nomeação precária do lugar de secretário judicial do 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa, com dispensa de posse e vacatura imediata do lugar; ou, se assim não for entendido,

b) Que seja promovido a secretário judicial para o Tribunal Judicial de Ponte de Sor, com efeitos retroactivos e também com dispensa de posse e vacatura imediata do lugar, nos termos dos artigos 66.º, n.º 1, e 69.º, ambos do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro.»;

n) Em 7 de Julho de 1989 foi prestada na Direcção-Geral dos Serviços Judiciários a informação n.º 786, que se dá aqui como reproduzida, e na qual se formularam as seguintes conclusões:

«Pelas razões atrás expostas, sugerimos a V. Ex.^a seja indeferida a pretensão do reclamante informando-se que:

A nomeação provisória do lugar de secretário judicial do 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa, extinto em 1 de Março de 1989, por força da Portaria n.º 659-A/88, de 29 de Setembro, só não lhe foi convertida em definitiva por o Tribunal ter sido extinto em data anterior à publicação da lista dos candidatos aprovados no 1.º curso de acesso a secretário judicial, em 22 de Março de 1989, *Diário da República*, 2.ª série.

Além disso, não podia ter sido nomeado como requereu para o lugar de secretário judicial do Tribunal da Comarca de Ponte de Sor, por esse lugar, à data da sua nomeação (para o 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa), ainda não existir — só tendo sido criado em 10 de Agosto com a Portaria n.º 537/88, de 10 de Agosto —, lugar esse a que não pode concorrer por já se encontrar preenchido no movimento de 14 de Outubro de 1988, *Diário da República*, 2.ª série, de 9 de Dezembro de 1988, pelo secretário judicial Arménio de Jesus Brandão.

No entanto, por o requerimento entrado nesta Direcção-Geral em 17 de Fevereiro de 1989 se manter válido, poderá vir a ser nomeado para um dos lugares nele pretendidos.

Em tempo: por o requerente se encontrar em funções como secretário de inspecções (comissão de serviço), deverá ser-lhe declarado vago o lugar de origem que ocupa como escrivão de direito do Tribunal de Elvas, ao abrigo do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro).

É tudo quanto me ocorre informar. Porém V. Ex.^a melhor decidirá.»;

o) Sobre esta informação, e depois de um parecer de concordância, foi exarado em 26 de Julho de 1989, pelo Sr. Director-Geral dos Serviços Judiciários, o seguinte despacho:

«Concordo com o parecer exarado, declarando-se vago o seu lugar de origem, nos termos do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro.»;

p) Este despacho foi comunicado ao recorrente por ofício de 1 de Agosto de 1989 da Direcção-Geral dos Serviços Judiciários;

q) Em 23 de Agosto de 1989 o recorrente interpôs recurso hierárquico desse despacho para o Sr. Ministro da Justiça, formulando no respectivo requerimento as seguintes conclusões:

«1.ª Deve a nomeação precária do recorrente do lugar de secretário judicial do 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa ser convertida em definitiva, com efeitos retroactivos de modo que não haja lugar a perda de antiguidade, com dispensa de posse e vacatura imediata do lugar, tudo nos termos do disposto nos artigos 106.º-A, 69.º e 66.º, aquele do Decreto-Lei n.º 320/85, de 5 de Agosto, e estes do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro.

Ou, se assim não for entendido,

2.ª Deve o recorrente ser promovido a secretário judicial para o Tribunal Judicial de Ponte de Sor, com efeitos retroactivos, de modo que não haja lugar a perda de antiguidade e também com dispensa de posse e vacatura imediata do lugar, nos termos dos artigos 66.º, n.º 1, e 69.º, ambos do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro,

face à extinção do 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa, por diplomas anteriores ao movimento judicial realizado em 14 de Outubro de 1988 — Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, e Portarias n.ºs 537/88, de 10 de Agosto, e 659-A/88, de 29 de Setembro (invocado pela Direcção-Geral dos Serviços Judiciários) — e por força do preceituado nos artigos 63.º do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho e 7.º da Portaria n.º 537/88, de 10 de Agosto; e

3.ª É injusto e sem cobertura legal que num concurso seja promovido o opositor menos graduado e qualificado, em prejuízo do melhor qualificado e graduado, como é o caso do recorrente, relativamente ao concurso do lugar de secretário judicial do Tribunal Judicial de Ponte de Sor.

Face a todo o exposto, o recorrente espera que V. Ex.^a, Sr. Ministro da Justiça, conceda provimento ao presente recurso, com o que fará inteira justiça.»;

r) Em 31 de Janeiro de 1990 foi prestada no Gabinete do Sr. Secretário de Estado da Administração Judiciária, a propósito desse recurso, a informação que se dá aqui como reproduzida, e na qual se formularam as seguintes conclusões:

«A) A nomeação precária de José Alegria Figueiredo para secretário judicial do 10.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa não merece qualquer censura, já que o lugar tinha sido requerido pelo recorrente e a nomeação apenas podia ser realizada a título precário (artigo 106.º-A do Decreto-Lei n.º 320/85, de 5 de Agosto);

B) A circunstância de o artigo 35.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, ter declarado extinto o 10.º Juízo, não obstava à referida nomeação, porquanto, nos termos do artigo 55.º, n.ºs 1 e 3, do mesmo diploma legal — ver também o artigo 2.º da Portaria n.º 537/88, de 10 de Agosto —, aquele Juízo mantinha a sua composição e competência até à entrada em funcionamento dos novos juízos (o que aconteceu apenas em 1 de Março de 1989);

C) O despacho do Ex.^{mo} Sr. Director-Geral dos Serviços Judiciários de 14 de Outubro de 1988, que nomeou precariamente Arménio Brandão para secretário judicial do Tribunal Judicial de Ponte de Sor, também não merece qualquer reparo, já que, nesta data, inexistia qualquer requerimento válido do recorrente no qual fosse solicitada a sua nomeação para este Tribunal;

D) Quando o artigo 106.º-A, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 320/85, de 5 de Agosto, estipula que os funcionários providos precariamente em lugares de secretário judicial sejam providos a título efectivo logo que publicada a lista final dos candidatos aprovados no curso de formação para secretário judicial pressupõe que, à data dessa publicação, tais lugares ainda existam e que a precariedade ainda se mantenha;

E) Porque em 22 de Março de 1989 já tinha sido dada por finda a nomeação precária do recorrente para o lugar de secretário judicial do referido 10.º Juízo — em virtude de este lugar ter sido extinto (cf. artigos 35.º, n.º 2, e 55.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, e 2.º da Portaria n.º 537/88, de 10 de Agosto, e a Portaria n.º 659-A/88, de 29 de Setembro) —, não era possível converter em efectiva tal nomeação;

F) Assim, ao recorrente restará aguardar a sua colocação num dos tribunais indicados no seu requerimento de 15 de Fevereiro de 1988 — que entretanto retomou validade — ou, como se nos afigura preferível, apresentar novo requerimento, onde, eventualmente, alargue o número de tribunais em que deseja ser colocado.

Conclusão final. — Por todo o exposto, sugere-se que seja negado provimento ao recurso.»;

s) Sobre esta informação foi exarado em 13 de Fevereiro de 1990, pelo Sr. Secretário de Estado da Administração Judiciária, o despacho de «Concordo. Indefiro.»;

t) É este despacho — que foi comunicado ao recorrente por ofício de 13 de Março de 1990, da Direcção-Geral dos Serviços Judiciários — que constitui o objecto do presente recurso contencioso.

3 — A posição da autoridade recorrida pode resumir-se da seguinte maneira:

I — Por despacho de 17 de Junho de 1988, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 6 de Agosto do mesmo ano, o recorrente, que era escrivão de direito — mas a exercer, em comissão de serviço, as funções de secretário de inspecções judiciais —, foi nomeado, a título precário, secretário judicial do 10.^o Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa, um dos lugares que tinha requerido no dia 15 de Fevereiro do citado ano;

II — Estabelecendo o artigo 106.^o-A, n.^o 2, do Decreto-Lei n.^o 320/85, de 5 de Agosto, que os funcionários providos precariamente em lugar de secretário judicial seriam providos a título efectivo logo que publicada a lista final dos candidatos aprovados no curso de formação para secretário judicial, isso pressupõe que, à data de tal publicação, tais lugares ainda existam e que a precariedade ainda se mantenha;

III — Acontece que, quando foi feita essa publicação — 22 de Março de 1989 —, já tinha sido dada por finda a nomeação precária do recorrente para o lugar de secretário judicial do referido 10.^o Juízo, em virtude de este lugar ter sido extinto no dia 1 desse mês de Março, pelo que não era possível converter em definitiva tal nomeação.

Vejam os.

No artigo 106.^o-A do Decreto-Lei n.^o 385/82, de 16 de Setembro — aditado pelo Decreto-Lei n.^o 320/85, de 5 de Agosto —, dispõe-se o seguinte:

«1 — Sem prejuízo da possibilidade de provimento precário dos lugares por funcionários titulares da categoria imediatamente inferior, após o condicionamento do acesso à aprovação em cursos e até à graduação final dos candidatos, ficam suspensas as promoções a secretário judicial.

2 — Os lugares a que se refere o número anterior são providos a título efectivo logo que publicada a lista final de graduação dos candidatos, gozando de preferência os funcionários que já ocupem o lugar a título precário.»

E o recorrente foi na realidade nomeado, a título precário, secretário judicial, crê-se que ao abrigo deste preceito, embora no despacho de nomeação não se tenha feito referência ao mesmo.

E a nomeação a título efectivo do recorrente ocorreria logo que fosse publicada a lista final de graduação dos candidatos ao curso para secretário judicial.

Sustenta, no entanto, a autoridade recorrida que quando tal publicação ocorreu — ou seja, em 22 de Março de 1989 —, já tinha sido dada por finda a nomeação precária, visto que o lugar de secretário judicial do 10.^o Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa tinha sido extinto no dia 1 do referido mês de Março, pelo que não era possível converter em definitiva essa nomeação.

Acontece que na mesma data em que o recorrente foi nomeado, a título precário, secretário judicial do 10.^o Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa — 17 de Junho de 1988 —, foi publicado o Decreto-Lei n.^o 214/88, que regulamentou a nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.

E o n.^o 2 do artigo 35.^o deste diploma extinguiu os 6.^o a 15.^o Juízos do Tribunal do Trabalho de Lisboa, estabelecendo-se no n.^o 6 desse preceito o seguinte:

«O restante pessoal é colocado sem outra formalidade, e sem prejuízo do disposto no artigo 71.^o do Decreto-Lei n.^o 376/87, de 11 de Dezembro, segundo a antiguidade e desde que haja vaga nos serviços para onde transitam os processos, ficando na situação de supranumerários nos restantes casos.»

É certo que no n.^o 3 do artigo 55.^o do citado decreto-lei se dispôs que «até à entrada em funcionamento dos novos tribunais e juízos mantém-se a composição e a competência dos tribunais e juízos, ainda que extintos pelo presente regulamento, que detinham a correspondente jurisdição», e sendo também certo que só pela Portaria n.^o 659-A/88, de 29 de Setembro, foram considerados instalados, a partir de 1 de Março de 1989, os 1.^o, 2.^o, 3.^o, 4.^o e 5.^o Juízos do Tribunal do Trabalho de Lisboa.

Não interessa, no entanto, averiguar em que momento se verificou a extinção do 10.^o Juízo daquele Tribunal — se no momento da entrada em vigor do Decreto-Lei n.^o 214/88, de 17 de Junho, ou, antes, no dia 1 de Março de 1989, data em que ficaram instalados os únicos cinco juízos do Tribunal do Trabalho de Lisboa —, pois o que interessa salientar é que, por virtude dessa extinção, e sem prejuízo do disposto no artigo 71.^o do Decreto-Lei n.^o 367/87, de 11 de Dezembro, o recorrente ficaria na situação de supranumerário.

No n.^o 1 daquele artigo 71.^o dispõe-se que se consideram na situação de disponibilidade os funcionários de justiça que aguardam colocação em vaga da sua categoria «por ter findado a comissão de serviço em que se encontravam» [alínea a)] ou «por terem sido extintos os lugares que ocupavam» [alínea c)], acrescentando-se no n.^o 2 que «a situação de disponibilidade não implica a perda de antiguidade ou de qualquer remuneração».

Significa isto que o funcionário não pode ser prejudicado pela extinção do lugar que ocupava ou por outra circunstância semelhante; assim, e no caso do recorrente, não se pode considerar que pelo facto de o lugar de secretário judicial do 10.^o Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa ter sido extinto antes da publicação da lista final de classificação dos candidatos aprovados no 1.^o curso de formação para acesso à categoria de secretário judicial — curso esse, note-se, de que o recorrente estava dispensado, por força do disposto no artigo 194.^o, n.^o 1, do Decreto-Lei n.^o 367/87 —, isso impedisse o seu provimento a título efectivo ou definitivo na categoria de secretário judicial, logo que publicada tal lista, de acordo com o preceituado no já citado artigo 106.^o-A do Decreto-Lei n.^o 385/82 (aditado, como se disse, pelo Decreto-Lei n.^o 320/85).

Note-se ainda que, exercendo o recorrente, em comissão de serviço, as funções de secretário de inspecções judiciais, isso implica que «o tempo em comissão de serviço é considerado como de efectivo serviço na categoria de origem» (n.^o 2 do artigo 63.^o do Decreto-Lei n.^o 367/87), e isto muito embora o lugar de origem possa ser declarado vago, nos termos do n.^o 1 do artigo 66.^o do citado decreto-lei.

Quer dizer, muito embora o recorrente pudesse perder a sua ligação a um lugar determinado, por virtude da situação da comissão de serviço em que se encontrava, isso nunca se poderia traduzir em seu prejuízo, como aconteceria se se entendesse que, por virtude da extinção do lugar onde fora colocado — mas onde, aliás, nunca exercera funções, por se manter a comissão de serviço —, tinha perdido a possibilidade de ver controvertida a sua nomeação precária em definitiva.

Note-se, finalmente, que no artigo 203.º do Decreto-Lei n.º 367/87 se estabelece, nas condições ali indicadas, e para efeitos de antiguidade, preferência aos funcionários dispensados dos cursos de formação relativamente aos aprovados nesses cursos, sendo certo que, como já atrás se referiu, o recorrente foi dispensado do 1.º curso de formação para acesso à categoria de secretário judicial.

Conclui-se, pois, em face de todo o exposto, que ao recorrente devia ter sido reconhecida, quando foi publicada, em 22 de Março de 1989, a lista final de classificação desse curso, a categoria de secretário judicial, a título efectivo ou definitivo, na qual ingressaria, independentemente de posse, por se encontrar em comissão de serviço, isto nos termos do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 367/87.

Ao não entender desta maneira, o despacho contenciosamente impugnado ficou inquinado pelo vício de violação de lei que lhe é imputado pelo recorrente, o que prejudica a apreciação de outros vícios.

4 — Em face do exposto, acordam em conceder provimento ao recurso, anulando o despacho recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Pires Machado* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira*. — Fui presente, *Pais Borges*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Instituto Superior de Engenharia. Decisão do júri previsto no n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, de 25 de Outubro.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *É acto definitivo, sujeito imediatamente a recurso contencioso, a deliberação de júri constituído nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, de 25 de Outubro, que classificou e ordenou, após avaliação curricular, docentes do quadro transitório dos Institutos Superiores de Coimbra, Lisboa e Porto.*
- 2 — *A homologação ministerial dessa deliberação, não prevista na lei e lesiva das autonomias científica e administrativa dos Institutos, é simples acto material, sem relevância jurídica, sendo ilegal o recurso contencioso dela interposto.*

Recurso n.º 29 026, em que são recorrente Amílcar Furriel Jerónimo e recorrido o Secretário de Estado do Ensino Superior. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Amílcar Furriel Jerónimo, assistente do quadro transitório do Instituto Superior de Engenharia do Porto, cidade onde reside, impugna contenciosamente o «despacho do Sr. Secretário de Estado do Ensino Superior, de 14 de Agosto de 1990, que homologou a acta do júri da avaliação curricular para provimento em lugares de professor-coordenador e de professor-adjunto dos Institutos Superiores de Engenharia de Lisboa, Porto e Coimbra — área científica de Química — onde consta a sua classificação como candidato», arguindo-o de violação de lei, por ofensa do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, de 25 de Outubro.

Respondeu a autoridade recorrida suscitando a extemporaneidade do recurso — questão já tida como improcedente pelo acórdão de fl. 109 — e, por outro lado, sustentando a legalidade do acto.

Citados como recorridos particulares os interessados identificados a fl. 54, deles não houve contestação.

O recorrente apresentou oportunamente a sua alegação com as conclusões seguintes:

«1) Ao presente recurso não falta qualquer pressuposto processual, uma vez que a pretensão do recorrente não é que o Tribunal o aprove na avaliação curricular — conforme afirmação da autoridade recorrida —, mas sim que seja anulado o despacho do Sr. Secretário de Estado que homologou a acta do júri que procedeu a avaliação curricular;

2) Dado que o n.º 5 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, de 25 de Outubro, não é limitativo, deveria ter sido contado ao recorrente todo o tempo de serviço e não apenas parte;

3) O critério (d3), na medida em que colide com o segredo profissional, cria desigualdades entre os candidatos, devendo, por esse motivo, se rejeitado;

4) Na acta da reunião de Engenharia Química de 18 de Julho de 1990 foram estabelecidos limites inferiores para aprovação dos candidatos e decidido deduzir 2% às classificações encontradas para aprovação das mesmas, desrespeitando assim os critérios presentes no Decreto-Lei n.º 389/88, de 25 de Outubro;

5) Ao fazer depender a atribuição de valores do produto de vários factores, como se verifica no critério (d), está-se a impedir que os candidatos sejam avaliados em mérito absoluto, o que é contrário ao disposto no n.º 5 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, de 25 de Outubro;

6) O critério (e), para além de constituir uma duplicação em relação ao critério (a), contraria claramente o disposto na alínea a) do n.º 5 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, de 25 de Outubro, dado que, ao fixar as pontuações atribuídas aos doutoramentos e aos mestradados, impede que os mesmos sejam avaliados em função da qualidade.»

No seu parecer de fls. 134 e segs., o Ex.^{mo} Procurador-Geral da República-Adjunto opina no sentido da improcedência do recurso. Após vistos, cumpre decidir.

2 — Apuram-se os seguintes factos:

A) Pelo Despacho n.º 90/SEES/89-XI, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 7 de Outubro de 1989, foram designados, nos

termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, de 25 de Outubro, os júris da avaliação curricular para provimento em lugares de professor-coordenador e de professor-adjunto dos Institutos Superiores de Engenharia de Coimbra, Lisboa e Porto, para as diferentes áreas científicas, incluindo a de Engenharia Química (fl. 51 dos autos);

B) Em 5 de Abril de 1990 reuniu o júri para a área científica de Engenharia Química, conforme a respectiva acta e anexos que constam de fls. 9 e segs. do III instrutor, e se dão como reproduzidos, em que definiu «a metodologia que iria adoptar para a materialização da avaliação curricular dos docentes de Engenharia Química»;

C) Em 22 de Maio de 1990, o mesmo júri, conforme a respectiva acta e anexos constantes de fls. 27 e segs. do III instrutor, e que se dão como reproduzidos, procedeu a avaliação curricular, entre outros, do ora recorrente, candidato a professor-adjunto e a professor-coordenador, atribuindo-lhe a classificação de 32,6 %;

D) Na reunião de 26 de Junho de 1990, o mesmo júri, conforme a respectiva acta e anexos, constantes de fls. 61 e segs., do III instrutor, e que se dão como reproduzidos, decidiu «aferir de novo o critério, ensaiando a reclassificação de candidatos já anteriormente avaliados», em resultado do que reclassificou o ora recorrente com 32,8 %;

E) Na reunião de 18 de Julho de 1990, o júri, conforme a acta e anexos de fls. 72 e segs. do III instrutor, que se dão como reproduzidos, estabeleceu «os resultados finais da avaliação curricular dos docentes da área científica de Engenharia Química», aí figurando os candidatos «*aprovados* em mérito absoluto, ordenados por mérito relativo» e os «*não aprovados* em mérito absoluto (indicados por ordem alfabética)», nestes últimos se incluindo o ora recorrente, tanto para a categoria de professor-coordenador como para a de professor-adjunto;

F) Por ofício de 24 de Junho de 1990, a fl. 7 do III instrutor, do coordenador do júri da área de Engenharia Química, foram enviadas ao director-geral do Ensino Superior as actas das reuniões do júri, solicitando a sua homologação pelo Secretário de Estado do Ensino Superior;

G) Por despacho de 14 de Agosto de 1990, proferido sobre as informações de fl. 5 do III instrutor, a autoridade recorrida homologou as classificações do júri, tendo o ora recorrente sido notificado desse resultado em 16 de Outubro de 1990, por ofício expedido em 15 de Outubro, conforme fls. 5 e 6 do I instrutor.

3 — Incide o presente recurso contencioso sobre o despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior, de 14 de Agosto de 1990, referido na alínea G) da matéria de facto, que homologou a deliberação do júri, constituído nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, de 25 de Outubro, que procedera à classificação e ordenação final dos docentes dos Institutos Superiores de Engenharia de Coimbra, Lisboa e Porto, candidatos à avaliação curricular para efeitos de provimento nas categorias de professor-coordenador e de professor-adjunto dos mesmos Institutos, na área de Engenharia Química.

Importa antes de tudo averiguar, como questão prévia de conhecimento oficioso que é — uma vez que põe em causa o próprio objecto do recurso —, se o acto impugnado é susceptível do recurso que dele foi interposto.

Para tanto, há que analisar o regime legal em que a situação concreta se insere, designadamente quanto à actuação e competência do júri cuja deliberação o acto recorrido homologou.

O Decreto-Lei n.º 389/88, nos termos e para os efeitos de cujo artigo 14.º aquele júri actuou, veio incluir na rede de estabelecimentos de ensino superior politécnico constante do artigo 8.º do Decreto do Governo n.º 46/85, de 22 de Novembro, os Institutos Superiores de Engenharia de Coimbra, Lisboa e Porto, integrando-os, respectivamente, nos Institutos Politécnicos de Coimbra, Lisboa e Porto (artigo 1.º, n.ºs 1 e 2), e atribuindo-lhes autonomia técnica, científica e pedagógica, personalidade jurídica e autonomia administrativa (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2).

Quanto ao pessoal docente dos mesmos Institutos, dispôs no artigo 8.º, atribuindo a afectação de lugares de professores-coordenadores e de professores-adjuntos à competência do presidente do respectivo instituto politécnico (n.º 3) e sujeitando o mesmo pessoal ao Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho (n.º 4), onde se defere a qualificação desse pessoal em concurso, para recrutamento, a júri nomeado sob a proposta do conselho científico da escola, conforme seus artigos 23.º e 28.º

Ditando regras transitórias quanto ao regime dos Institutos «enquanto não for publicado o estatuto do ensino superior politécnico» (artigo 11.º), o referido Decreto-Lei n.º 389/88 estabeleceu, no artigo 14.º, a possibilidade de, dentro do prazo aí referido, «os actuais assistentes e professores auxiliares do quadro transitório requererem ao Ministro da Educação a apreciação curricular para efeitos de provimento nas categorias de professor-adjunto e professor-coordenador, respectivamente, indicando a respectiva área (n.º 1), igual faculdade tendo atribuído aos assistentes do quadro transitório que reunissem os requisitos definidos no n.º 2 e os docentes habilitados com o grau de doutor e mestre, respectivamente, para as categorias de professor-coordenador e de professor-adjunto, conforme o n.º 3.

Quanto a esta apreciação curricular, estabeleceu-se, no n.º 4 do mesmo preceito, que «será feita por júris a designar por despacho do Ministro da Educação, de acordo com as estruturas orgânicas dos respectivos quadros, estabelecidos de acordo com o previsto no artigo 8.º»; nos n.ºs 5 e 6 definiram-se alguns dos parâmetros a considerar pelos júris naquela avaliação curricular; e no n.º 8 abriu-se uma via para dar rumo aos interessados que, precedendo a avaliação curricular, não fossem providos, isto é, que, em resultado de deficiente avaliação curricular, não lograssem ser nomeados para os lugares a que ela visava.

Em nenhum preceito do diploma se sujeita a deliberação do júri respeitante à avaliação curricular a reapreciação ou homologação por qualquer outra instância administrativa, aliás em conformidade não só com a atribuição de competência exclusiva a esse júri que decorre da expressão literal do n.º 4 do citado artigo 14.º — «a apreciação curricular [...] será feita por júris» — mas também, e sobretudo, com as autonomias técnica, científica e administrativa de que gozam os institutos, de que os júris são órgãos *ad hoc*, e que lhes deferem a decisão, em última instância administrativa, de questões relativas a esses domínios, autonomia em função da qual foi, aliás, estabelecido no Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico já citado, o regime de concurso de provas públicas para

as diversas categorias de professores, em que o acto culminante do respectivo processo é a deliberação do júri nos termos do artigo 28.º, à qual o seguinte artigo 29.º chegou a negar a possibilidade de recurso em flagrante violação do direito ao recurso contencioso nos termos gerais, consagrado no n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República (mesmo preceito na versão de 1982 e n.º 2 do artigo 269.º do texto original), mas com o sentido útil de que essa é a decisão sobre a matéria em última instância administrativa.

Neste contexto, a deliberação do júri nomeado nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, em relação ao qual a competência ministerial se esgota com a nomeação «de acordo com as estruturas orgânicas dos respectivos quadros», é o acto pelo qual a Administração fixa definitivamente, através desse seu órgão *ad hoc*, a situação do interessado pertinente ao seu provimento em lugar de professor-adjunto ou de professor-coordenador dos Institutos Superiores de Engenharia de Coimbra, Lisboa ou Porto, no âmbito do regime transitório estabelecido no mesmo diploma.

Aqui chegados, estamos em condições de apreciar o caso concreto.

4 — Como atrás ficou relatado, o júri nomeado, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 389/88, para avaliação curricular na área de Engenharia Química de docentes dos Institutos Superiores de Engenharia de Coimbra, Lisboa e Porto, estabeleceu em 18 de Julho de 1990, após sucessivas reuniões, os resultados finais dessas avaliações, segundo os quais foram alguns dos candidatos «*aprovados em mérito absoluto, ordenados por mérito relativo*» e outros, entre os quais o ora recorrente, «*não aprovados em mérito absoluto (indicados por ordem alfabética)*».

Em ofício de 24 de Junho de 1990, o coordenador deste júri remeteu as actas das sessões ao director-geral do Ensino Superior, solicitando, sem invocação de qualquer suporte legal, a homologação dos resultados; e, na sequência desse ofício, veio a ser proferido o despacho homologatório de 14 de Agosto de 1990, ora impugnado.

Este despacho, porém, como resulta da análise do regime legal aplicável que acaba de ser feita, é um acto espúrio, porque absolutamente estranho ao processo de avaliação curricular, e, até, lesivo das autonomias científica e administrativa dos Institutos Superiores de Engenharia — não limitada, neste âmbito, por qualquer forma de tutela —, portanto ilegal e mera realidade de facto incapaz de produzir qualquer efeito jurídico útil.

Daí também, e ainda que efectivamente nada resolveu quanto à situação jurídica do recorrente, que ficou estabelecida em termos definitivos pela deliberação do júri de 18 de Julho de 1990, susceptível de impugnação contenciosa, não ser acto de que coubesse o presente recurso que a teve por objecto e que por isso foi ilegal.

Relativamente a situação semelhante (deliberação de comissão de avaliação para atribuição de prémio de rendibilidade — artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, e artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 20/82, de 13 de Abril), tem neste sentido decidido tanto a Secção como o pleno, conforme, entre outros, os acórdãos da Secção de 16 de Janeiro de 1986, recurso n.º 19 943, e de 15 de Janeiro de 1987, recurso n.º 20 976, e do pleno de 21 de Novembro de 1990, recurso n.º 18 398, de 23 de Janeiro de 1990, nos *Acórdãos Doutrinários*, n.º 343, p. 981, e de 15 de Novembro de 1990, na mesma publicação, n.º 364, p. 521.

5 — Termos em que se rejeita o presente recurso contencioso, por ilegalidade da sua interposição.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* — *António José Ribeiro da Cunha*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Justificação da ausência. Falta de assiduidade. Culpa. Infracção da alínea h) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar de 1984.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Para que se verifique o pressuposto «sem justificação» das faltas ao serviço em cinco dias seguidos no mesmo ano civil, previsto na alínea h) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar de 1984, é necessário que tais faltas traduzam violação culposa do dever de assiduidade previsto no n.º 11 do artigo 3.º desse Estatuto Disciplinar.*
- 2 — *Estando comprovado no processo disciplinar, por meio de atestado médico, passado segundo as prescrições legais, que, no período a que correspondem as cinco faltas seguidas, o funcionário ou agente estava doente e impossibilitado de exercer as suas funções, tais faltas não traduzem violação culposa do dever de assiduidade, pelo que não se verifica o referido pressuposto legal de injustificação das faltas.*
- 3 — *A tal não obsta o facto de a apresentação desse atestado ter ocorrido para além do prazo legalmente estabelecido para o efeito.*

Recurso n.º 29 153, em que são recorrente António Firmino Pereira da Silva Summavielle e recorrido o Secretário de Estado da Reforma Educativa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — *A)* António Firmino Pereira da Silva Summavielle, com os demais sinais dos autos, interpôs recurso contencioso para anulação do despacho de 7 de Novembro de 1990, do Secretário de Estado da Reforma Educativa, que, no desfecho de processo disciplinar, o puniu com a pena de demissão, como pena unitária, resultante de duas infracções apreciadas no mesmo processo disciplinar, a saber:

a) Ter faltado ao serviço, sem justificação, na qualidade de professor provisório do 4.º grupo da Escola C+S de Portuzelo (Viana do Castelo), no período decorrido de 13 a 17 de Novembro de 1989, per-

fazendo cinco dias úteis e seguidos de ausência, o que constitui infracção disciplinar punível nos termos dos artigos 71.º e 26.º, alínea *h*), do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

b) Encontrar-se, à data da acusação (28 de Maio de 1990) a exercer, cumulativamente com as funções do cargo de professor provisório do 4.º grupo C+S de Portuzelo, actividade privada na qualidade de «profissional independente — engenheiro civil» sem que para o efeito dispusesse de autorização prévia a que estava obrigado, por força do disposto no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, infracção punível na alínea *c*) do artigo 24.º do citado Estatuto Disciplinar com pena de suspensão.

Juntou os documentos de fls. 18 a 28 dos autos.

Concluiu a sua alegação, pedindo a anulação do despacho impugnado, formulando as seguintes conclusões:

«*a*) A doença do recorrente está numa relação de causa e efeito com as faltas injustificadas e com a ausência às mesmas, tal doença acompanhou o recorrente ao longo de todo o percurso que leccionou na Escola de Portuzelo, onde lhe foi instaurado o processo disciplinar;

b) A não justificação das faltas, dadas entre 11 e 17 de Novembro de 1989, bem se pode suprir pelos vários documentos que o processo disciplinar contém; todos se referem à efectiva doença do recorrente;

c) Não havia razão alguma para que o Sr. Presidente da Escola ordenasse a abertura do processo disciplinar, quando, havendo passado outras anteriores ocasiões, talvez mais prementes para o efeito, e, no entanto, não se dignou agir, aguardando que a comissão de pais fizesse a sua chamada de atenção, indicando o caminho a seguir, e, entretanto, não foi respeitada a orientação assumida no compromisso, firmado entre a comissão de pais e o recorrente;

d) Violou o Sr. Presidente o compromisso assumido entre a comissão de pais e o recorrente, violando, por isso, o princípio da boa-fé, elemento fundamental à consagração do cumprimento dos deveres sociais a cumprir nas relações sociais em geral e em todos os negócios jurídicos;

e) O processo disciplinar, tendo como causa de fundo a doença do recorrente, não se refere ele, mesmo assim, à doença do visado, correndo toda a tramitação, por isso, ao arrepio deste facto fundamental e, fundamentante, do próprio processo;

f) Nem tão-pouco os documentos confirmativos, dignos de fé, constam dos autos;

g) Não deverá o recorrente ser responsabilizado pelas faltas às aulas não justificadas, pelo facto de, na altura, não se encontrar dentro das suas reais capacidades de discernimento, nem ter, por isso, possibilidade de pautar a sua conduta pela licitude ou ilicitude dos seus actos;

h) O recorrente foi atraído ao seu gabinete de trabalho na sequência de uma cilada que a comissão de pais lhe havia montado, mas que acabaria, entretanto, por reconhecer as reais dificuldades de saúde em que este se movia, visto com eles ter assumido um solene compromisso;

i) Os efeitos provocados por certos quistos dermóides são, por natureza, dolorosos em qualquer pessoa que os sofra; porém, poder-se-ão revestir de maior intensidade de harmonia com a propensão para a dor e sensibilidade da pessoa concreta;

j) Sendo o recorrente pessoa de apurada sensibilidade, as dores sofridas tê-lo-ão levado à exaustão e desespero e, por consequência, provocado a falta de discernimento e capacidade de querer e entender a que se faz referência;

l) Foram violados os preceitos legais dos artigos 334.º e 762.º do Código Civil; os artigos 11.º, 26.º, 28.º, 30.º, 32.º, 54.º, 55.º, 60.º e 71.º do Estatuto Disciplinar, bem como o artigo 32.º da Constituição da República portuguesa [. . .]

A pena de demissão é desproporcionada às faltas cometidas.;

B) Respondeu a autoridade recorrida, remetendo o processo disciplinar apenso e pugnando pela legalidade do despacho recorrido, alegando, em síntese, não haver prova do alegado pelo recorrente e na Escola não haver conhecimento desse seu alegado estado.

Em alegação final, manteve a posição assumida na resposta, concluindo pelo improvimento do recurso;

C) O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu seu parecer de fl. 55, concluindo pelo improvimento do recurso, porquanto não se encontra demonstrada «qualquer incapacidade física ou mental que impedisse o arguido de exercer o seu direito de defesa», estando provadas as infracções constantes da nota de culpa e que originaram a pena disciplinar;

D) Pelo acórdão de fls. 61 e 62, tendo-se constatado que uma das infracções (porque, em acumulação, fora aplicada ao recorrente a pena única de demissão) fora amnistiada nos termos do artigo 1.º, alínea *gg*), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, e o recorrente, em relação a ela, não apresentara requerimento, nos termos do artigo 9.º dessa lei, no sentido de lhe não ser aplicada a amnistia, foi decidido devolver, a título devolutivo, o processo disciplinar à entidade recorrida, a fim de, após aplicação da amnistia, ser reapreciada a situação do recorrente com fixação da pena pela infracção não amnistiada;

E) A entidade recorrida praticou, então, em 7 de Julho de 1992, o despacho de fl. 2 do apenso II, de concordância com a informação n.º 141/GJ/92, de fls. 2 e 3 de tal apenso, em que se considerou ser de aplicar a amnistia à infracção constituída pelo exercício de actividade privada sem prévia autorização, nos termos da alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, e de «manter a pena de demissão, aplicada por despacho do Secretário de Estado da Reforma Educativa, de 7 de Janeiro de 1990, já que se mantêm os fundamentos que a determinaram. Efectivamente, à falta de assiduidade é aplicável a pena de aposentação compulsiva ou a demissão. Não se verificando, no caso em apreço, quaisquer circunstâncias atenuantes que determinem a aplicação da menos grave daquelas penas, entende-se, como já referido, de manter a aplicação da pena de demissão»;

F) O Ex.º Procurador-Geral da República emitiu, então, seu parecer de fl. 90, no sentido de ser julgada extinta a instância, por impossibilidade superveniente da lide, porquanto «o despacho de 7 de Julho de 1992 [. . .] constitui um novo acto administrativo na medida em que efectua uma nova valoração da conduta do arguido e, como tal, substitui o acto que constitui o objecto do presente recurso contencioso»;

G) Ouvido o recorrente sobre tal questão prévia suscitada, veio, a fls. 91 a 96, defender o prosseguimento do recurso relativamente ao despacho inicialmente impugnado, por considerar que o acto de 7 de Julho de 1992 é meramente confirmativo do de 7 de Novembro

de 1990, objecto do presente recurso, estando interessado em que se declare a ilegalidade deste.

II — Cumpre decidir.

A) Para tanto, mostram-se provados os seguintes factos relevantes:

a) Datado de 4 de Dezembro de 1989, o presidente do conselho directivo da Escola C+S de Portuzelo, Viana do Castelo, lavrou o «auto de notícia» de fl. 4 do processo disciplinar, apenso 1, que aqui se dá por reproduzido, mas de que se destaca:

«[...] verifiquei em face dos livros de turmas em uso que António Firmino Pereira da Silva Sumavielle, professor provisório do quarto grupo [...] não compareceu ao serviço durante os dias 13 a 17 de Novembro de 1989, completando cinco dias de faltas seguidas injustificadas [...].

Porque tais faltas constituem falta de assiduidade ao serviço, nos termos de o artigo 71.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, punível nos termos do artigo 26.º, n.º 2, alínea h), do mesmo Estatuto. No uso das atribuições que me são conferidas pela Portaria n.º 677/77, de 4 de Novembro, e nos termos do citado artigo 71.º, n.º 1, levantei este auto.»;

b) Pelo ofício n.º 1531, de 11 de Dezembro de 1989, enviou esse auto, registo biográfico do recorrente e folha de registo de faltas do recorrente, de fls. 4 a 9 do processo disciplinar, à Inspecção-Geral de Ensino;

c) Por despacho do inspector-geral de Ensino, de 23 de Janeiro de 1990, foi instaurado processo disciplinar (fl. 3 do processo disciplinar);

d) Em 25 de Janeiro de 1990, o mesmo presidente do conselho directivo enviou à Inspecção-Geral de Ensino a fotocópia de fls. 14 a 16 dos autos, relativa à acta n.º 18, de 7 de Dezembro de 1989, da Associação de Pais e Encarregados de Educação dos Alunos da Escola C+S de Portuzelo, que aqui se dá por reproduzida;

e) Iniciado o processo disciplinar em 6 de Março de 1989, o instrutor do processo disciplinar juntou aos autos os documentos previamente remetidos pelo presidente do conselho directivo à Inspecção-Geral de Ensino e acima referidos, notificou o arguido do início do processo disciplinar, através do ofício registado n.º 4/90/SAF/processo n.º 4983, datado de 6 de Março de 1990 (fls. 22 e 24 do processo disciplinar), e no dia seguinte juntou aos autos os documentos de fls. 30 a 36;

f) Considerando que desses documentos juntos resultava uma situação infraccionária do arguido, por exercício não previamente autorizado de profissão liberal, requisitou ao director de Finanças de Viana do Castelo informação sobre se o arguido se encontrava colectado pelo exercício de profissão liberal, e desde quando, e comunicou superiormente o facto;

g) Por ofício de fl. 46 do processo disciplinar, foi pela referida Repartição de Finanças dado conhecimento de que o arguido se encontrava colectado como profissional independente, engenheiro civil, desde 10 de Fevereiro de 1986, tendo apresentado declarações relativas aos anos de 1986, 1987 e 1988 pelos respectivos rendimentos;

h) Por despacho de 11 de Março de 1990 do inspector-geral do Ensino foi instaurado processo disciplinar contra o ora recorrente, pelo exercício não autorizado de actividade privada, conforme consta do ofício de fls. 49 a 58 do processo disciplinar;

i) Por despacho de 15 de Maio de 1990, o instrutor do processo disciplinar ordenou ao respectivo secretário que juntasse ao processo disciplinar os documentos de fls. 63 a 75, que lhe haviam sido facultados pelo conselho directivo da Escola C+S de Portuzelo e que definiam, segundo refere nesse despacho '[...] no momento presente, a situação daquele (arguido) no tocante à assiduidade';

j) Em 20 de Maio de 1990 deduziu contra o arguido a acusação de fls. 75 e 76 do processo disciplinar, que aqui se dá por reproduzida e integrada, aí considerando que a favor do arguido não militava qualquer circunstância atenuante especial, mas antes a agravante de acumulação de infracções [alínea g) e n.º 4 do artigo 31.º do Estatuto Disciplinar], ordenando que dela se notificasse o arguido, e que lhe era concedido o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para, querendo, apresentar a sua defesa escrita, com a cominação do n.º 9 do artigo 61.º do referido Estatuto Disciplinar.

O arguido foi aí acusado de exercer cumulativamente com as funções do cargo de professor, sem autorização prévia, a actividade de profissional independente — engenheiro civil —, infracção prevista e punida com a pena de suspensão, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Estatuto Disciplinar (n.º 1 da acusação) e, bem assim:

'[...]

2.ª Ter o arguido faltado ao serviço, sem justificação, na qualidade de professor provisório do 4.º Grupo da Escola C+S de Portuzelo (Viana do Castelo) no período decorrido de 13 a 17 de Novembro de 1989, perfazendo cinco dias úteis e seguidos de ausência, constituindo tal procedimento infracção disciplinar prevista e punida nos termos dos artigos 71.º e 26.º, n.º 2, alínea h), do citado Estatuto Disciplinar, a que corresponde a pena de demissão';

l) Pelo registo do correio, e a coberto do ofício de que é cópia o de fl. 78 do processo disciplinar (ofício n.º 8/90/SAF/processo n.º 4983), foi enviada ao recorrente cópia da acusação, tendo o aviso de recepção sido devolvido com a assinatura de Olga Sumavielle, datado de 29 de Maio de 1990 — fls. 79, 80 e 82 do processo disciplinar;

m) Em 13 de Junho o instrutor do processo disciplinar ordenou que fossem juntos aos autos os documentos de fls. 84 a 88, que lhe haviam sido fornecidos pelo conselho directivo da referida Escola e que eram 'definidores da situação do arguido no que concerne à apresentação do arguido à junta médica e ao pedido de rescisão do contrato';

n) Em 26 de Junho de 1990, o instrutor do processo disciplinar redigiu o relatório de fls. 89 a 93 do processo disciplinar, que aqui se dá por reproduzido, considerando provadas ambas as infracções por que fora acusado o ora recorrente, com enquadramentos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e n.º 2, alínea h), do artigo 26.º e artigo 71.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, e propôs a pena de demissão, cominada na alínea f) do n.º 1 do artigo 11.º do citado Estatuto;

o) Remetido o processo disciplinar ao coordenador regional do Porto da Inspecção-Geral de Ensino, por despacho de fl. 94 v.º de tal processo, foi ordenado que o mesmo fosse devolvido ao instrutor para 'suprir a nulidade da falta de audição do arguido, uma vez que a notificação da acusação — fl. 82 — não foi operada junto do arguido. E isto porque a assinatura aposta no aviso de recepção não diz respeito

ao arguido [...], bem como para apurar o facto relativo à rescisão do contrato entretanto solicitada pelo arguido;

p) Em cumprimento desse despacho, o instrutor ordenou que se juntassem aos autos os documentos de fls. 96 a 98, de onde consta que, por despacho do coordenador da Área Educativa de Viana do Castelo, Direcção Regional do Norte, do Ministério da Educação, datado de 25 de Junho de 1990, foi deferida a rescisão do contrato do ora recorrente como professor provisório da Escola C+S de Portuzelo, com efeitos a partir de 1 de Junho de 1990, e, bem assim, que se 'oficie ao arguido, solicitando informação sobre se foram por si recebidos os ofícios n.ºs 4/90/SAF/processo n.º 4893, e 8/90/SAF/processo n.º 4893, respeitantes, respectivamente, à notificação do início do processo e à notificação da nota de culpa';

q) O que foi executado pelo ofício de que é cópia a de fl. 99, enviado pelo seguro do correio com aviso de recepção, em 19 de Setembro de 1990, referência 9/SAF/90, processo n.º 4983, nele se referindo que a entrega devia ser feita por mão própria — fl. 100;

r) Não obstante, o aviso de recepção também foi devolvido com data de 24 de Setembro de 1990, assinado por Olga Maria Soares Sumavielle — fl. 101;

s) Segundo refere o instrutor — fl. 106 —, o ora recorrente contactou-o em 4 de Outubro de 1990 e entregou-lhe o documento de fls. 103 e 104 dessa data, dirigido ao instrutor do processo disciplinar, o qual aqui se dá por reproduzido e integrado, mas de que se destaca o seguinte:

'Ref.9/SAF/90, processo n.º 4983. — Tendo sido confrontado com a sua carta enviada por V. Ex.^a e, visto que tive alta a 15 de Julho de 1990 de uma intervenção cirúrgica a que fui submetido, com todas as consequências físicas e psicológicas inerentes a tratamento deste tipo, permita-me expor-lhe agora, já totalmente recuperado, algumas considerações que poderão de algum modo clarificar, com as razões que me assistem, e também fornecer a minha versão, pelo que desde já lhe agradeço.

A doença alvo da intervenção cirúrgica, citada, e conforme pode ser comprovada pela médica assistente, surgiu de tempos a tempos, pelo que me era passado o atestado médico, comprovativo de eventuais ausências, para justificação das faltas na Escola C+S de Santa Marta de Portuzelo, nelas figurando a não obrigatoriedade de permanência no domicílio.

Acontece que num dos atestados médicos que teria de cobrir um prazo maior do que aquele indicava, não o fazia, pelo que as referidas faltas foram injustificadas.

Logo que tomei conhecimento, solicitei ao conselho directivo da Escola, através da apresentação de novo atestado médico, já com as datas correctas, assim como um requerimento onde explicava as razões de tal lapso, da justificação das mesmas.

Sendo licenciamento em engenharia civil, exerço a profissão liberal nas mesmas condições.

Tendo sido alertado para legislação saída em Dezembro de 1989, solicitei em devido tempo à entidade competente autorização para, cumulativamente com a actividade docente, poder exercer a profissão liberal, pois tal nunca me havia sido pedido.

Tais explicações não foram, conforme já mencionado, possíveis anteriormente, devido a ter sido submetido a uma intervenção cirúrgica delicada, com tratamentos posteriores difíceis, e, como facilmente

se poderá deduzir, não me encontrar física e psicologicamente em condições de poder raciocinar com coerência, tendo em atenção que tal intervenção vinha sendo sucessivamente adiada desde Agosto de 1989.

[...]

Embora me encontre, neste momento, desligado da actividade docente, devido a pedido de exoneração solicitada, e porque a lei, conforme refere V. Ex.^a, para que o processo possa terminar assim o obriga, foi-me dado conhecimento através de minha mulher do teor dos documentos que V. Ex.^a solicita no pedido de informação da carta supracitada, a qual, pelas mesmas razões acima, não teve resposta.

Pondo-me desde já ao dispor de V. Ex.^a para todo e qualquer esclarecimento que deseje [...];

t) Em 8 de Outubro de 1990, o instrutor elaborou o relatório complementar de fls. 105 a 107 do processo disciplinar, que aqui se dá por reproduzido, onde, depois de descrever as diligências que foram feitas no processo disciplinar para a notificação do arguido quanto ao início do processo disciplinar e notificação da acusação e posterior envio do ofício de fl. 99 e entrega do documento de fls. 103 e 104 pelo arguido, nele se diz:

[...]

7 — Trata-se, como resulta evidente da respectiva leitura, da confirmação do recebimento dos ofícios referidos no n.º 3, nomeadamente da notificação da acusação, à qual não deu qualquer resposta [...]

[...]

10 — Afigura-se-me não relevante para as conclusões do processo a circunstância decorrente do pedido de rescisão do contrato, tendo em atenção o disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Estatuto Disciplinar, que sujeita ao poder disciplinar, independentemente de exoneração ou mudança de situação, as infracções cometidas no exercício da função, como parece ser o caso vertente [...]

11 — Por quanto procede, sou de parecer que, suprida que foi a nulidade apontada e não concorrendo circunstâncias que determinem a sua alteração, seja mantida a proposta constante do capítulo VIII do relatório de fls. 89 a 93;

u) Remetido o processo disciplinar ao coordenador regional do Porto da Inspeção-Geral de Ensino, aí foi prestada a informação n.º 174/AAD/SAF/DRP/90, de 24 de Outubro de 1990, de fls. 109 a 111 do processo disciplinar, que aqui se dá por reproduzida, mas de que se destaca:

[...]

5 — Por carta subscrita pelo arguido a fl. 104, vem confirmar-se plenamente que o arguido foi notificado da acusação, pois, muito embora os avisos de recepção tenham sido assinados pela esposa, esta transmitia na totalidade o seu conteúdo.

Mas, mesmo tendo sido notificado, não apresentou em tempo oportuno qualquer defesa escrita, pelo que, nos termos do n.º 9 do artigo 61.º do Estatuto Disciplinar, teremos que dar a acusação provada.

6 — Quanto à rescisão do contrato, ela operou-se a partir de 1 de Junho de 1990, pelo que não tem qualquer relevância perante a aplicação da pena face ao disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Estatuto Disciplinar.

7 — Assim sendo, damos a nossa concordância à proposta do Sr. Instrutor, devendo ser aplicada ao arguido [...] a pena de demissão;

v) Sobre essa informação, o Secretário de Estado da Reforma Educativa manuscreeveu, com data de 7 de Novembro de 1990, o seguinte despacho:

‘Concordo. Aplico a pena de demissão’.

(É este o despacho impugnado no presente recurso);

x) Na Inspeção-Geral da Educação, com data de 22 de Maio de 1992, depois de enviado a título devolutivo o processo disciplinar em apreço, foi prestada a informação de fls. 2 e 3 do apenso II, que aqui se dá por reproduzida, mas de que se destaca:

‘Face ao exposto, considera-se de:

a) Aplicar a amnistia à infracção constituída pelo exercício de actividade privada sem prévia autorização, já que tal infracção, punível com a pena de suspensão, se enquadra no disposto na alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho;

b) Manter a pena de demissão, aplicada por despacho do Secretário de Estado da Reforma Educativa, de 7 de Novembro de 1990, já que se mantêm os fundamentos que a determinaram. Efectivamente, à falta de assiduidade é aplicável a pena de aposentação compulsiva ou a de demissão. Não se verificando, no caso em apreço, quaisquer circunstâncias atenuantes que determinem a aplicação da menos grave daquelas penas, entende-se, como já referido, de manter a aplicação da pena de demissão’;

y) Sobre essa informação o Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário manuscreeveu, com data de 7 de Julho de 1992, o seguinte despacho:

‘Concordo. Aplico a pena de demissão’;

z) Desse despacho foi o recorrente notificado nos presentes autos por ofício registado — fls. 77 e 78;

a1) Resulta do processo disciplinar que o recorrente iniciou o exercício das funções docentes, como professor provisório do 4.º grupo da Escola C+S de Portuzelo, em 4 de Setembro de 1989 (fl. 7 v.º) onde tinha aulas em todos os dias úteis da semana — fl. 6;

b1) Nesse ano faltou ao serviço no mês de Outubro, durante 10 dias, por motivo de doença, no mês de Novembro faltou nos dias 13 a 17 e 28, com faltas injustificadas, e no dia 30 desse mês, por motivo de greve; no mês de Dezembro faltou três dias por doença; no mês de Janeiro de 1990 faltou três dias por greve e um por motivos particulares; nos meses de Fevereiro e Março de 1990 faltou todos os dias dos meses por motivo do doença; no mês de Abril faltou também por doença nos oito primeiros dias — fls. 5, 29 e 63;

c1) Consta da acta n.º 18 da Associação de Pais e Encarregados de Educação da referida Escola, datada de 7 de Dezembro de 1989, e remetida ao presidente do conselho directivo, para proceder em conformidade como dirigente máximo desse estabelecimento de ensino, que, nomeadamente, que o seu presidente relatou que, pelo telefone, e com nome fictício, marcou uma audiência com o ora recorrente, pelas 15 horas e 20 minutos, hora a que devia estar na Escola em serviço, e para a Avenida de Rocha Dario, 38, 1.º, E, com vista a obter o parecer daquele sobre um projecto de obra de construção civil.

Foi recebido, juntamente com duas testemunhas, e, quando lhe comunicou que ia dar conhecimento do facto superiormente, pois assim se provava que eram falsos os atestados de doença que apresentava para justificação das faltas dadas ao serviço, aquele lhes pediu que lhe fosse dada uma oportunidade para pensar seriamente no

caso, e, na eventualidade de não poder cumprir as suas funções docentes com assiduidade, se desligaria do ensino.

Por esta razão, decidiram suspender a intenção de participar disciplinarmente do ora recorrente, com a condição de ele «não voltar a faltar como tem feito durante todo este período», pois de contrário dariam imediato conhecimento do facto para instauração de processo disciplinar — fls. 13 a 16 do processo disciplinar;

d1) No dia 7 de Fevereiro de 1990, o ora recorrente apresentou na referida Escola o requerimento fotocopiado a fl. 30 do processo disciplinar, que aqui se dá por reproduzido, datado de 30 de Janeiro de 1989, pedindo a justificação das faltas dadas entre os dias 9 a 17 de Novembro de 1989 e 28 desse mês e ano, «consideradas injustificadas, no primeiro caso, por o atestado médico não se encontrar devidamente preenchido, e no segundo caso por a justificação ter entrado tardiamente, em ambos os casos por desconhecimento da legislação vigente. Junta para o efeito atestado médico».

Contudo, na sua petição confessa que «[...] deixou passar em claro a justificação das faltas ocorridas desde 11 a 17 de Novembro, bem como a do dia 28 deste mês» — artigo 11.º — e que «ter-se-á esquecido de recomendar ao seu médico assistente que este lhe ressaltasse aquelas faltas de 11 a 17 de Novembro [...]» — artigo 12.º — e que «[...] esta não justificação das faltas de 11 a 17 de Novembro, ela bem pode ser compreensível se pensarmos que, esperando então o recorrente ser operado naquele período, estar esperançado que as faltas lhe fossem naturalmente justificadas, com a entrada efectiva na unidade hospitalar para a operação, como parece ser corrente, em tais circunstâncias, a dispensa de atestado médico para justificação das faltas.

Por outro lado, no auto de notícia de supra II-A), a), datado de 4 de Dezembro de 1989, já se diz que o recorrente faltou nesses dias e que as faltas eram injustificadas.

Finalmente, a pedido do Tribunal, foi este informado que o recorrente apenas apresentou atestado médico para justificação das faltas em 7 de Fevereiro de 1990 (documento de fl. 1 do apenso IV, do que o recorrente foi notificado nos termos do artigo 539.º do Código de Processo Civil) — fl. 99 dos autos.

Assim, damos como provado que o recorrente apenas em 7 de Fevereiro de 1990, com o requerimento de fl. 30 e atestado de fl. 31 do processo disciplinar, solicitou a justificação das faltas dadas desde os dias 13 a 17 de Novembro de 1989;

e1) Nesse atestado médico, datado de 9 de Novembro, por licenciado em medicina, sob compromisso de honra, é atestado que o ora recorrente «encontra-se doente desde o dia 9 de Novembro (inclusive) até ao dia 17 (inclusive) do mesmo mês, por se ter encontrado impossibilitado por essa razão de desempenhar as suas funções por esse provável tempo» — fl. 31 do processo disciplinar;

f1) Sobre o requerimento de supra d1), o presidente do conselho directivo da Escola C+S de Portuzelo, com data de 9 de Fevereiro de 1990, exarou o seguinte despacho:

«Indefido», que assinou, tendo tal despacho sido notificado ao recorrente através do ofício de fl. 32, assinado pelo referido presidente do conselho directivo — fls. 30 e 32 do processo disciplinar e fl. 1 do apenso IV;

g1) Datado de 31 de Janeiro de 1990, foi apresentado na referida Escola o atestado médico correspondente à fotocópia de fl. 7 do

apenso IV, em que um licenciado em medicina atesta que o recorrente se encontra doente com impossibilidade de comparecer ao trabalho, mas sem obrigatoriedade de permanecer no domicílio;

h1) Em 1 de Fevereiro de 1990, o presidente do conselho directivo solicitou ao director do Centro de Saúde de Viana do Castelo a verificação da doença do recorrente, a faltar desde 31 de Janeiro — fl. 6 do apenso IV;

i1) Em 9 de Março de 1990, o presidente do conselho directivo da referida Escola pediu ao director do referido Centro de Saúde a verificação da doença do ora recorrente, então a faltar desde o dia 2 de Março, doença que foi confirmada — fls. 64 a 67 do processo disciplinar;

j1) Em 26 de Março de 1990, aquele presidente do conselho directivo solicitou ao director do Centro de Saúde que, nos termos do disposto nos artigos 34.º, n.º 1, e 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, mandasse submeter o recorrente a uma junta médica, tendo-lhe sido comunicado que a mesma fora marcada para o dia 6 de Abril de 1990 — fls. 67 e 68 do processo disciplinar;

l1) Em 29 de Março de 1990, com base numa declaração do Hospital Distrital de Viana do Castelo, segundo a qual o recorrente ali fora internado para cirurgia em 29 de Março de 1990, aquele presidente solicitou a suspensão da submissão do recorrente à junta médica — fls. 69 e 70 do processo disciplinar;

m1) Em 12 de Abril de 1990, um licenciado em medicina atesta por sua honra que o recorrente se encontra doente por um período provável de 30 dias para recuperação da intervenção a que foi submetido — fl. 71 do processo disciplinar;

n1) Em 26 de Abril de 1990, o referido presidente do conselho directivo solicitou a verificação da doença do recorrente, a faltar desde 12 de Abril de 1990, a qual foi confirmada — fls. 72 a 74;

o1) Com a petição de recurso o recorrente juntou os documentos de fls. 18 a 21 dos autos, que aqui se dão por reproduzidos, a saber:

Fls. 18-A — uma declaração do Hospital Distrital de Viana do Castelo, datada de 31 de Dezembro de 1990, no sentido de que o recorrente ali esteve internado em cirurgia desde 29 de Março de 1990 a 12 de Abril de 1990;

Fls. 18 a 20 — um «relatório», datado de 28 de Janeiro de 1991, e assinado, com reconhecimento notarial, por João José Lima Pereira.

Nele aquele clínico dá conta que observou o recorrente em meados de Agosto por causa de um quisto dermóide sacro-coccígeo que se encontrava infectado; foi feita a drenagem do abcesso, prescritos cuidados locais, tais como lavagens diárias, com a finalidade de tentar a sua cura, ou, caso esta não ocorresse, preparar o doente para intervenção cirúrgica, o que se prolongou pelo mês de Setembro, tendo marcado a intervenção para o dia 3 de Outubro de 1989, que teve de ser adiada, por o quisto ainda estar infectado, prevendo-se nessa altura que a mesma pudesse vir a ocorrer em 9 de Novembro de 1989.

Mas tal não foi possível, por nessa data continuar a referida infecção.

Tal intervenção cirúrgica apenas teve lugar em 30 de Março de 1990, tendo tido alta do Hospital em 14 de Abril de 1990, continuando em tratamento prolongado até 15 de Julho de 1990.

Mais refere que seguiu sistematicamente o paciente desde a primeira semana de Novembro, tendo verificado que «estava muito afec-

tado por esta doença, o que aliás acontece com quase todos os doentes de quisto dermóide».

E ainda:

«Como já referi, este estado da doença terá necessariamente provado no paciente dores intensas e prolongadas, inibindo-o de se mover de um lado para o outro, impedindo-o de se assentar e levar a cabo quaisquer tarefas que exigissem esforço físico, por menor que fosse.

Foi dado verificar, com certa apreensão, que a influência negativa que sempre recebe a parte espiritual — o psíquico — de qualquer doente, infectado por tais quistos, estava provocando fortes distúrbios de carácter emocional e a nível profundo da inteligência, originando-lhe falta de discernimento, abulia e capacidade de reivindicação.

Por consequência, a sua capacidade de querer e entender foi-lhe substancialmente reduzida, chegando mesmo a verificar-se uma gradual afectação da sua personalidade, pela perda de autodomínio, autodirecção e autoconfiança, como três elementos imprescindíveis para a definição de pessoa capaz de conduzir a sua pessoa e bens [...].»

A fl. 21 — um «relatório clínico», datado de 27 de Janeiro de 1991, assinado, sem qualquer reconhecimento da assinatura, em que aparece dito que é atestado pela honra de José Aníbal Ribeiro da Fonte, médico especialista em psiquiatria e assistente hospitalar no Centro de Saúde Mental de Viana do Castelo, nomeadamente o ora recorrente foi por ele observado no período que vai de Outubro de 1989 a Maio de 1990, apresentando um estado clínico de marcada ansiedade.

Mais aí se diz que «este estado que se manifestava por um quadro de forte tensão, com irritabilidade fácil, perda da tolerância a estímulos ambientais, nomeadamente a ruídos, dificuldade em se concentrar, sono não reparador e quebras somáticas generalizadas de mal-estar, mais intenso a nível de cefaleias, acompanhava-se por um estado de afundamento anímico que levava o doente a sentir com apreensão e pessimismo as suas capacidades, descurando todas as suas actividades por não ter condições emocionais nem estabilidade para se realizar».

«[...]»

Porém, o tratamento efectuado, por si só não era nem foi suficiente para evitar o estado de desorientação e de incapacidade, levado pelo curso arrastado da sua doença, cuja evolução favorável só se veio a verificar após intervenção cirúrgica»;

p1) Do despacho punitivo de 7 de Novembro de 1990 foi o recorrente notificado em 3 de Dezembro de 1990.

II — B) Perante os factos provados, impõe-se conhecer da questão prévia suscitada pelo Ex.º Procurador-Geral-Adjunto.

Vejamos, pois.

Pelo despacho de 7 de Novembro de 1990, objecto do presente recurso, foi o recorrente punido com a pena única de demissão por duas infracções que se consideraram provadas: exercer, em 28 de Maio de 1990, actividade privada sem prévia autorização, punível com pena de suspensão; ter faltado ao serviço, sem justificação, desde o dia 13 ao dia 17 de Novembro de 1989, punível com pena de demissão ou aposentação compulsiva.

Pelo despacho de 7 de Julho de 1992, proferido já na pendência do recurso, foi igualmente punido com pena de demissão, mas apenas pela segunda das referidas infracções, por aplicação da amnistia prevista na alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, à primeira das referidas infracções.

Este segundo acto fez realmente uma reapreciação e nova valoração da conduta do arguido, face a medida legislativa entretanto surgida e que se impunha à Administração no sentido de anistiar uma das infracções anteriormente valoradas para a aplicação da pena única de demissão.

Estamos perante novo acto administrativo, que assenta em novos pressupostos de direito e de facto, e que passou a substituir o acto de 7 de Novembro de 1990 como acto terminal do processo administrativo, que se impôs, obrigatoriamente, de modo imediato e eficaz.

Este novo acto surge, não como simples repetição do primeiro, mas definindo inovatoriamente a situação concreta do recorrente.

Tanto basta para se concluir que, contrariamente ao que invoca o recorrente, o despacho de 7 de Julho de 1992 não é meramente confirmativo do de 7 de Novembro de 1990.

Só que ficou aquele acto a constituir a resolução final da Administração, mas dispondo apenas para futuro, pois o acto punitivo anterior não foi afastado por ilegalidade existente ao tempo da sua prolação, mas por via de imposição legislativa, que impôs a amnistia de uma das infracções nele tida em conta para a punição.

Estamos, assim, perante dois actos punitivos que se sucedem no tempo.

O despacho de 7 de Novembro de 1990 manteve-se vivo e eficaz no período que mediou entre a sua prática e a do acto de 7 de Julho de 1992, que o veio substituir. Por outras palavras, o recorrente esteve demitido desde o despacho de 7 de Novembro de 1990 até este ser substituído pelo de 7 de Julho de 1992.

Ao interpor o recurso contencioso, o recorrente visou a eliminação do acto de 7 de Novembro de 1990 e a destruição de todos os efeitos ilegais do mesmo.

Logo, em relação aos efeitos produzidos e nesse período nada obsta a que se faça o controlo jurisdicional da legalidade do respectivo acto.

É isto o que resulta do disposto no artigo 48.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Improcede, pois, a questão prévia.

C) Relativamente ao mérito do recurso, atentos os vícios invocados e o disposto no artigo 57.º da LPTA, conheceremos deles pela ordem a seguir descrita, por considerarmos que, desse modo e a procederem, se assegura uma mais estável e eficaz tutela dos interesses do recorrente.

Assim, prioritariamente se conhecerá do vício de violação do artigo 60.º do Estatuto Disciplinar e artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa.

Segundo o que o recorrente alegou na petição, não lhe foram asseguradas todas as garantias de defesa, consentâneas com o seu estado de saúde, pois não se encontrava no uso normal das suas faculdades mentais para preparar a sua defesa quando se iniciou o processo disciplinar e quando foi notificado da acusação, razão por que o instrutor do processo lhe devia ter nomeado um curador.

Não procede este vício.

Efectivamente, como resulta da matéria de facto especificada, não se mostra que em qualquer desses momentos o recorrente se encontrasse impossibilitado de exercer o seu direito de defesa por motivo de doença ou de incapacidade física devidamente comprovada, pressuposto da nomeação de curador ao arguido.

No primeiro daqueles momentos tão-pouco há prova de que o instrutor dispusesse de elementos no sentido de que o recorrente estava doente; em relação ao segundo momento, apenas há prova de que, então, segundo os elementos constantes do processo disciplinar, o recorrente faltava ao serviço, por doença comprovada, após um internamento no Hospital Distrital de Viana do Castelo, desde 29 de Março a 12 de Abril, encontrando-se em recuperação e com dispensa de permanecer no domicílio.

E só pelos elementos juntos pelo recorrente com a petição de recurso, nomeadamente pelos «relatórios» médicos de supra II — A), p1), se veio a saber que o recorrente sofria de um quisto dermóide sacro-coccígeo, a cuja intervenção cirúrgica se submeteu em 29 de Março de 1990, mas que, como daqueles resulta, embora causando-lhe perturbações físicas e psicológicas, não o impossibilitava de exercer o seu direito de defesa em processo disciplinar.

O artigo 55.º do Estatuto Disciplinar desdobra-se por oito números e é encimado pela rubrica «instrução do processo».

Invoca o recorrente a sua violação, mas sem alegação dos factos respectivos, limitando-se a dizer que todas as suas disposições «foram dadas ao desbarato pelo instrutor do processo, nomeadamente os seus n.ºs 2 e 7».

De qualquer forma, sempre se dirá que o n.º 7 se refere à nomeação de peritos e aos trabalhos a realizar pelo arguido quando acusado de incompetência profissional, o que nada tem a ver com a acusação dirigida ao ora recorrente, e, por outro lado, não tendo havido requerimento do arguido para ser ouvido no processo disciplinar, nem tendo sido ouvidas testemunhas ou participantes, não ocorria para o instrutor o dever de ouvir o recorrente ou de o acarear com aqueles (n.º 2 do artigo 55.º).

Improcede, pois, também este vício.

Ao artigo 54.º corresponde a rubrica «suspensão preventiva».

Não incorreu o acto impugnado na violação deste preceito, pois, no caso, não ocorreu qualquer suspensão preventiva do arguido.

Não ocorre a violação do princípio da boa-fé e dos artigos 334.º e 762.º do Código Civil, preceitos que o recorrente invoca como violados por força da matéria levada às conclusões c), d) e h).

Na verdade, irreleva para o caso o que tenha sido combinado entre o recorrente e a Comissão de Pais da Escola C+S de Portuzelo, quanto às suas faltas ao serviço, conforme consta da respectiva acta n.º 18, de 7 de Dezembro de 1989 [supra II — A), c1], pois que o presidente do conselho directivo dessa Escola, ao levantar, em 4 de Dezembro de 1989, o auto de notícia pelo facto de o ora recorrente ter faltado ao serviço desde 13 a 17 de Novembro, sem ter apresentado qualquer justificação, como dele consta, apenas cumpriu o seu dever, nos termos do disposto no artigo 71.º do Estatuto Disciplinar e Portaria n.º 677/77, de 4 de Novembro (ponto 615).

Improcedem pois tais conclusões e a imputada violação dos citados preceitos do Código Civil.

Improcedem também as conclusões e) e f), pois:

Na conclusão f) não se concretizam quais são os documentos «confirmativos» da doença do recorrente e «dignos de fé pública» que não constam do processo disciplinar, fazendo-se aí de mera afirmação com carácter de generalidade e, por isso, não controlável pelo Tribunal.

Mesmo que tivesse ocorrido a falta de junção de documentos com tais características, tal irregularidade estaria suprida por falta de reclamação até à decisão final (artigo 42.º, n.º 1).

Não é verdade que no processo disciplinar se não refira a doença do recorrente e que toda a sua tramitação tenha ocorrido com alheamento dessa situação, pois nele foram juntos documentos relativos à doença do recorrente e às faltas dadas ao serviço por esse fundamento, conforme resulta da matéria de facto especificada em supra II — A), b), e), i), s), b1), d1), e1), i1), j1), l1), m1) e n1).

Passemos agora a conhecer das conclusões a), b) g) — a conclusão final referida como alínea g), enquanto reportada à violação dos artigos 26.º e 71.º do Estatuto Disciplinar.

Uma das infracções tidas em conta no acto impugnado para a aplicação da pena de demissão foi a constante do n.º 2 da acusação e que aí foi dada como provada [supra II — A), j), n), t), u) e v)]. Consta de tal artigo da acusação que «o arguido faltou ao serviço, sem justificação, na qualidade de professor provisório do quarto grupo da Escola C+S de Portuzelo (Viana do Castelo) no período decorrido de 13 a 17 de Novembro de 1989, perfazendo cinco dias úteis e seguidos de ausência, constituindo tal procedimento infracção disciplinar prevista e punível nos termos dos artigos 71.º e 26.º, n.º 2, alínea h), do já citado Estatuto Disciplinar, a que corresponde a pena de demissão».

O recorrente entende ter havido violação desses preceitos, porque, em síntese, no período em que faltou e por que foi sancionado pelo acto recorrido estava doente, conforme se mostra comprovado no processo disciplinar, e, assim, as faltas devem considerar-se justificadas.

No caso concreto, o recorrente só em 7 de Fevereiro de 1990 requereu a justificação das faltas dadas desde 13 a 17 de Novembro, apresentando na Escola C+S de Portuzelo o requerimento de fl. 30 dos autos e o atestado de fl. 31 do mesmo processo, este datado de 9 de Novembro de 1989, e onde se atesta, sob compromisso de honra, que aquele estava doente nesse dia e provavelmente até ao dia 17 desse mês, com impossibilidade de desempenhar as suas funções docentes nesse período.

Então, já estava lavrado o auto por falta de assiduidade de supra II — A), a), datado de 4 de Dezembro de 1989, e até já tinha sido determinado superiormente a instauração de processo disciplinar contra o ora recorrente por tais faltas tidas como injustificadas, já que o recorrente não apresentara qualquer justificação para as mesmas [supra II — A), c)].

E compreende-se que assim se tenha procedido, pois, do n.º 1 do artigo 71.º, preceito ao abrigo do qual foi lavrado o auto de notícia, resulta que cinco faltas de comparecimento seguidas, ao serviço, e sem justificação, revelam «falta de assiduidade».

Mas daí não resulta, automaticamente, a demissão do arguido, nos termos do n.º 1 e alínea h) do n.º 2 do artigo 26 do Estatuto Disciplinar, onde se manda aplicar, em geral, as penas de aposentação compulsiva e de demissão às infracções que inviabilizaram a manutenção da relação funcional, nomeadamente se o funcionário ou agente, dentro do mesmo ano civil, der cinco faltas seguidas, sem justificação.

Na verdade, o dirigente máximo do serviço pode sempre considerar, do ponto de vista disciplinar, justificada a ausência, se o funcionário ou agente fizer prova de motivos atendíveis (n.º 2 do artigo 71.º).

E, por outro lado, no conteúdo do conceito de infracção disciplinar, o artigo 3.º, n.º 1, exige que o facto se configure, pelo menos, como culposo, pelo que, para que a ausência ao serviço, em cinco dias seguidas no mesmo ano civil, traduza comportamento culposo violador do dever de assiduidade previsto no n.º 11 desse artigo 3.º, indispensável à injustificação das faltas, para que se integre a infracção da alínea h) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, não basta que se verifique objectivamente o elemento antijurídico da infracção, sendo ainda necessário que tal facto seja, pelo menos, culposo.

«A negação do dever de assiduidade pela forma prevista no n.º 1 do artigo 71.º do Estatuto Disciplinar, preenchendo embora conduta tipicamente antijurídica, não reúne assim todos os elementos necessários ao juízo punitivo» (cf., neste sentido, acórdão desta Secção de 7 de Junho de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 378, p. 514).

A necessidade da instauração de processo disciplinar para efeitos de responsabilização do agente por infracção disciplinar envolve, pois, necessariamente, também o apuramento da culpa do arguido.

No caso, o acto recorrido puniu o recorrente pela infracção dos artigos 71.º e 26.º, n.º 2, alínea h), dando como provado que este faltara ao serviço desde o dia 13 ao dia 17 de Novembro de 1989, sem justificação.

Mas mostra-se que, então, no processo disciplinar, já estava junto o atestado médico de fl. 31 do processo disciplinar, onde, sob juramento, se atesta que desde o dia 9 e provavelmente até ao dia 1 do mês de Novembro desse ano o recorrente se encontrava doente e impossibilitado de exercer as suas funções docentes.

Não obstante, o acto punitivo, sem emitir pronúncia expressa sobre tal atestado para efeitos do juízo relativo à culpa do recorrente por tais faltas, indispensável para concluir pela justificação ou injustificação das mesmas, considerou-as como faltas injustificadas.

Mas, estando o recorrente comprovadamente doente nesse período e impossibilitado de comparecer ao serviço, as também comprovadas faltas ao serviço nesses dias são comportamento que não merece censura disciplinar, nos termos da alínea h) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, pois essa conduta não traduz violação culposa do dever de assiduidade, e antes tais faltas se devem considerar justificadas para efeitos disciplinares.

É certo que o recorrente apenas fez prova da sua doença nos dias 13 a 17 de Novembro de 1989, para além do prazo de cinco dias, previsto no n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, então vigente, desde 1 de Outubro de 1989 (cf. artigo 45.º).

Mas a esse facto não atribui a lei, compreensivelmente, o significado de violação culposa do dever de assiduidade para efeitos disciplinares, nem a cominação de injustificação das faltas para tais efeitos.

Essa apresentação do atestado médico, comprovativo da doença do recorrente, para além do prazo legalmente previsto, apenas poderá significar que aquele violou o seu dever de zelo (n.º 6 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar).

Assim, uma vez que no processo disciplinar estavam comprovadas por atestado médico as faltas dadas ao serviço pelo recorrente desde o dia 13 ao dia 17 de Novembro de 1989, tais faltas não revelam violação culposa do dever de assiduidade para efeitos disciplinares,

nem podiam ser consideradas injustificadas para efeitos do disposto na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar.

Contrariamente, o despacho recorrido de 7 de Novembro de 1990 considerou-as injustificadas e por elas puniu o recorrente com pena de demissão, pela infracção da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º, invocando também o disposto no artigo 71.º, ambos do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Procedendo desse modo, o despacho recorrido fez errada apreciação dos factos provados no processo disciplinar e errada aplicação desses preceitos, ao caso em apreço, o que o inquina da respectiva ilegalidade, conducente à sua anulação, quanto aos efeitos produzidos antes do acto de 7 de Julho de 1992.

Termos em que procedem as conclusões *a*) e *b*) e parte da *g*), enquanto reportada à violação dos artigos 26.º e 71.º do Estatuto Disciplinar.

Pelo exposto, por tal fundamento, com prejuízo de conhecimento dos demais vícios, não obstante o já decidido em supra II — *B*), concedem provimento ao recurso e anulam o despacho impugnado de 7 de Novembro de 1990.

Supra II — *A*), *v*).

Sem custas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Luís Pais Borges*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Declaração de ilegalidade de norma.

Doutrina que dimana da decisão:

Viola o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 30/86, de 27 de Agosto (Lei da Caça), a Portaria n.º 1020/90, de 12 de Outubro de 1990, do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, que se baseia em actos da Junta de Freguesia de Proença-a-Velha respeitante à reunião das entidades titulares e gestores dos terrenos a ser submetidos ao regime cinegético especial a que faltam os elementos essenciais do acordo referente a quem teria direito de caçar, ao montante da renda, modalidades de pagamento, de ordenamento e exploração cinegética e às obrigações delas decorrentes para as partes interessadas.

Recurso n.º 29 595, em que são recorrente Isidoro Ferreira Pinto Correia e recorrido o Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

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

Isidoro Ferreira Pinto Correia, residente em Lisboa, interpôs da Portaria n.º 1020/90, de 12 de Outubro, contra o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, pedido de declaração da ilegalidade de norma regulamentar, assim concluindo as suas alegações:

1.ª Da inaplicabilidade ao caso presente dos normativos constantes dos n.ºs 3 e 4 do artigo 65.º do Regulamento da Caça, porque ilegais e inconstitucionais, resulta a invalidade da Portaria n.º 1020/90, que assim não só carece do necessário suporte legal, como contraria o disposto pelo artigo 21.º da Lei de Bases da Caça (LBC) e pelos artigos 13.º, 18.º e 62.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

2.ª Da falta de cumprimento de uma formalidade essencial, porque imposta por lei (artigo 65.º, n.º 4, do Regulamento da Caça), como é a afixação do edital, nos locais do costume, convocando os proprietários e gestores dos terrenos a serem abrangidos pela zona de caça associativa (ZCA) para uma reunião com vista a obter o respectivo acordo prévio, resulta a invalidade da Portaria n.º 1020/90, por vício de procedimento;

3.ª Da falta dos elementos essenciais, por lei expressamente como tal qualificados (interpretação conjugada dos artigos 66.º, n.º 3, do Regulamento da Caça e n.º 21, n.º 1, da LBC), do acordo entre a Associação de Caçadores de Proença-a-Velha (ACPV) e alguns proprietários e gestores dos terrenos abrangidos pela ZCA resulta a ilegalidade da acta n.º 5/90, da Junta de Freguesia de Proença-a-Velha, e, consequentemente, da Portaria n.º 1020/90, que nela se baseou;

4.ª Assim, e porque outra solução representaria a completa subversão da hierarquia normativa [artigo 115.º da CRP e artigo 4.º, n.º 3, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)], com introdução da possibilidade de derrogação da lei por fonte hierarquicamente inferior, a Portaria n.º 1020/90 é nula. Como o demonstra a possibilidade da respectiva declaração de ilegalidade a todo o tempo pelo Supremo Tribunal Administrativo, o regulamento ilegal é sempre nulo.

A nulidade da Portaria n.º 1020/90 é imposta pelo interesse público de tutela da legalidade, também na sua vertente subjectiva de defesa dos direitos dos cidadãos.

Não houve contra-alegações, tendo apenas na sua resposta a entidade recorrida defendido que o pedido não merece provimento.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de improcederem os vícios alegados, mas, considerando que o acordo estabelecido entre a ACPV e alguns proprietários e gestores dos terrenos incluídos na ZCA em causa é omissivo no que respeita ao montante da renda e modalidades de pagamento e às modalidades de ordenamento e exploração cinegética e obrigações delas decorrentes para ambas as partes — elementos essenciais do acordo, conforme resulta do n.º 3 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 274-A/88, de 3 de Agosto — procederá o pedido de declaração de ilegalidade, com fundamento na violação do artigo 21.º, n.º 1, alíneas *b*) e *c*), da Lei n.º 30/86, de 27 de Agosto.

Factos assentes:

A) Por escritura de 17 de Janeiro de 1990, foi constituída a ACPV — fls. 24 a 28 dos autos;

B) Para efeitos do acordo prévio previsto no artigo 21.º da Lei n.º 30/86, foram publicados avisos em três jornais e o edital de 9 de Janeiro de 1990 do presidente da Junta de Freguesia de Proença-a-Velha — fls. 3 a 8 do vol. II do processo instrutor;

C) A acta n.º 5/90, de 17 de Fevereiro de 1990, refere a reunião havida entre os membros da Junta de Freguesia, a direcção da Associação de Caçadores e sete proprietários e gestores de terrenos situados dentro dos limites daquela freguesia, que deram a sua autorização para que os terrenos que administramos fiquem incluídos na Zona de Caça Associativa de Proença-a-Velha — fl. 9 do vol. II do processo instrutor;

D) A ACPV requereu em 23 de Fevereiro de 1990 ao director-geral das Florestas a concessão de uma zona de caça associativa por 12 anos, num conjunto de propriedades pertencentes àquela freguesia, juntando o acordo prévio a que se reportam as alíneas B) e C), o plano de ordenamento e exploração da ZCA proposta e a listagem e fotocópias das cartas dos caçadores sócios da ZCA — vol. IV do processo instrutor, vol. III do processo instrutor, vol. II do processo instrutor e fls. 61 a 64 do vol. I do processo instrutor;

E) A Direcção-Geral das Florestas tornou público, por edital de 12 de Abril de 1990, o pedido de concessão — fls. 54 a 56 do vol. I do processo instrutor;

F) Os técnicos da Secretaria de Estado da Agricultura elaboraram em 20 de Setembro de 1990 a informação A-420/90, em que se pronunciaram no sentido de o pedido da concessão merecer aprovação, tendo nessa informação sido lavrado, autorizando a publicação de portaria de concessão até 15 de Março de 2002 — fl. 47 do vol. I do processo instrutor;

G) Em 31 de Agosto de 1990 foi tornado público o edital de fls. 45 a 46 do vol. I do processo instrutor, dando conta de as propriedades afectadas à caça ficarem submetidas ao regime florestal para efeitos de polícia e fiscalização da caça e proíbia a prática do exercício venatório;

H) O projecto da portaria e a zona de caça associativa constam de fls. 36 a 39 do vol. I do processo instrutor;

I) No *Diário da República*, 1.ª série, n.º 236, de 12 de Outubro de 1990, a p. 4243, veio publicada a Portaria n.º 1020/90 — fl. 25 do vol. I do processo instrutor;

J) O recorrente é proprietário dos prédios rústicos Barreiros e Enchidos, Enchidos, Portais do Senhor e Cabeço de Auro, sítios em Proença-a-Velha, concelho de Idanha-a-Nova, englobados na ZCA — fls. 8 a 16;

L) A linha perimetral da ZCA foi sinalizada com tabuletas do modelo n.º 3, definido na Portaria n.º 697/88, de 17 de Outubro — fl. 19;

M) A ACPV deu conhecimento do pedido de concessão da ZCA ao recorrente em 3 de Outubro de 1990 — fl. 21;

N) Félix Dias, Domingos Bicho, António Nunes Mira, Guilherme Coelho Ferreira e António José Carneiro Folgado, na qualidade de donos e exploradores directos de prédios rústicos sítios na ZCA, reclamarem perante o director-geral das Florestas pela criação dessa ZCA — fls. 9 a 11 do vol. I do processo instrutor.

Análise jurídica:

Ao tempo a que os factos apurados se reportam o regime cinegético era fixado pela Lei n.º 30/86, de 27 de Agosto — a Lei da Caça,

e pelo Decreto-Lei n.º 274-A/88, de 3 de Agosto — o Regulamento da Caça.

Por força do artigo 21.º do primeiro diploma, o estabelecimento de uma zona de regime cinegético especial carece de prévios acordos das entidades titulares e gestores dos terrenos a ser submetidos àquele regime, nomeadamente no que respeita a:

a) Entidade que acede ao direito de caça e terrenos de caça que a eles respeitam;

b) Montante da renda e modalidades de pagamento;

c) Modalidades de ordenamento e exploração cinegética e obrigações delas decorrentes para ambas as partes.

Em consonância com este preceito, o artigo 65.º do Regulamento da Caça veio estabelecer que tais prévios acordos terão de constar de documento escrito e assinado pelas partes intervenientes (n.º 2) e quando não for possível intervir no acordo todos os proprietários e gestores dos terrenos envolvidos, constitui documento bastante a acta da reunião efectuada por iniciativa da Direcção-Geral das Florestas ou das autarquias locais onde se situam os terrenos a submeter a regime cinegético especial e da qual constem todos os elementos essenciais do acordo (n.º 3).

No caso *sub judice*, verificamos da leitura da acta n.º 5/90 da Junta de Freguesia de Proença-a-Velha, conjugada com os factos constantes das alíneas J) e N) da matéria fáctica, que nem todos os proprietários e gestores dos terrenos submetidos à ZCA assistiram à aludida reunião e nela apenas se referiu quais os terrenos sobre os quais recairia o regime cinegético e a autorização dos proprietários e gestores presentes para que os terrenos que administram ficassem incluídos na futura ZCA.

Nada foi decidido quanto aos elementos essenciais do acordo respeitantes a quem teria direito de caçar, ao montante da renda e modalidades de pagamento, de ordenamento e exploração cinegética e às obrigações delas decorrentes para ambas as partes.

Ora, tendo-se baseado a Portaria n.º 1020/90 nesta acta, a qual, no seu preâmbulo, se refere, inclusive expressamente, às citadas disposições legais, além de outras dos dois diplomas legais supra-referenciados, tem de se concluir que, por violação do disposto na primeira parte da alínea a) e nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei de Caça, procede a declaração de ilegalidade daquela portaria.

Ao contrário do defendido pela entidade recorrida, o disposto no artigo 65.º do Regulamento da Caça aplica-se ao caso em apreço, uma vez que, como vimos, não intervieram no acordo todos os proprietários e gestores dos terrenos envolvidos, sendo este facto por si suficiente para a sua aplicabilidade, independentemente da averiguação sobre o conhecimento com a antecedência de 30 dias da realização da reunião por todos os proprietários (n.º 4 do artigo 65.º).

Diga-se ainda que para que o artigo 21.º, n.º 1, da Lei da Caça tenha efeito útil será preciso que o acordo prévio com a entidade gestora de terreno cinegético recaia sobre os diversos itens constantes das suas alíneas a), b) e c), sendo por isso insuficiente que ele apenas contenha a referência aos terrenos sobre os quais o regime cinegético vai recair e autorização dos proprietários e gestores presentes para que os terrenos que administrem fiquem incluídos na ZCA, como sucedeu neste caso.

A procedência da 3.ª conclusão das alegações do recorrente prejudica o conhecimento das demais violações assacadas à portaria.

Nestes termos e tudo considerando, *declara-se a ilegalidade da Portaria n.º 1020/90, de 12 de Outubro, do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação*, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 1236, de 12 de Outubro de 1990, a p. 4243, com força obrigatória geral.

Publique-se na 1.ª série do *Diário da República*, artigos 67.º, 65.º, n.º 2, e 58.º da LPTA.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *José Anselmo Dias Rodrigues*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993

Assunto:

Administrador do Arsenal do Alfeite. Exoneração. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O acto que exonera o administrador do Arsenal do Alfeite, e revestiu a forma da portaria, carece de ser fundamentado, por efectuar interesses legalmente protegidos do recorrente, no uso de um poder discricionário.*
- 2 — *A fundamentação terá que constar de própria portaria, ainda que por remissão, não sendo de admitir a fundamentação oral, ou a fundamentação sucessiva, na resposta ao recurso contencioso.*

Recurso n.º 30 137, em que são recorrente António Balcão Fernandes Reis e recorrido o Chefe do Estado-Maior da Armada. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

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

1 — António Balcão Fernandes Reis, identificado nos autos, veio interpor recurso contencioso do acto praticado pelo Chefe do Estado-Maior da Armada em 4 de Outubro de 1991, que manda exonerar o recorrente do cargo de administrador do Arsenal do Alfeite a partir de 9 de Outubro de 1991.

Imputa ao acto recorrido vício de forma, por não conter qualquer fundamentação de facto ou de direito, apesar de se inserir no elenco dos actos administrativos a que se refere o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Com efeito, o despacho recorrido teria afectado interesses legalmente protegidos na manutenção do cargo para que foi nomeado e que vinha exercendo com competência e idoneidade, que não justificava a exoneração operada pelo acto recorrido.

Também o acto revogatório que através do mesmo despacho se operou, relativamente ao acto administrativo que nomeara o recorrente, para o desempenho das funções cessantes, carecia de ser fun-

damentado, de acordo com a alínea f) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

2 — Na sua resposta a autoridade recorrida contrapõe:

a) Que a decisão da exoneração foi comunicada ao recorrente, bem como os seus fundamentos, de forma verbal, em 26 de Setembro de 1991;

b) Apenas a forma solene do acto publicado não referia tais motivos, como é prática corrente na instituição militar;

c) A lei permite a fundamentação oral, determinando apenas que, a requerimento do interessado, tal fundamentação lhe deverá ser notificada de forma escrita;

d) O requerente não utilizou esta faculdade, preferindo vir alegar vício de forma.

3 — Foi citado como recorrido particular Luís Filipe de Xavier Cabrita, administrador do Arsenal do Alfeite, nomeado em substituição do recorrente, que não apresentou qualquer contestação.

Nas alegações veio o recorrente a manter a sua posição, quanto ao já mencionado vício de forma, por falta de fundamentação, acrescentando que a fundamentação oral de acto que deva ser formalizado em portaria não é admitida por lei, e que, a considerarem-se os fundamentos agora aduzidos na contestação, pela autoridade recorrida, existiria então erro sobre os pressupostos de facto, pois tais fundamentos (autoria da contratação aludida e acumulação indevida) não são verdadeiros.

A autoridade recorrida reiterou o conteúdo da resposta, acrescentando que o Tribunal não deve tomar conhecimento do erro sobre os pressupostos de facto, constante das alegações finais do recorrente, porque ela já tinha conhecimento oral dos motivos da exoneração, à data da interposição do recurso contencioso.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu duto parecer, em que terminava por afirmar que «o acto em apreço se mostra inquinado do apontado vício de forma, pelo que, em provimento do recurso interposto, deverá ser anulado».

Com os vistos dos Ex.ºs Adjuntos, há que decidir.

3 — São os seguintes os factos com relevo para a decisão:

a) Por portaria de 21 de Julho de 1988, publicada na *Ordem da Armada* (OA 1), 1.ª série, n.º 35, de 24 de Agosto de 1988, foi nomeado para administrador do Arsenal do Alfeite o então capitão-de-mar-e-guerra António Balcão Fernandes Reis;

b) Por portaria de 4 de Outubro de 1991, publicada em OA 1, 1.ª série, n.º 43, de 9 de Outubro de 1991, foi exonerado do cargo de administrador do Arsenal do Alfeite, a partir de 9 de Outubro de 1991, o contra-almirante da classe de E.C.N. António Balcão Fernandes Reis.

4 — O único vício imputado ao acto contenciosamente impugnado é o vício de forma, por falta de fundamentação, quer do facto, quer de direito.

O acto em questão é a portaria de 4 de Outubro de 1991 do Sr. Chefe do Estado-Maior da Armada, que exonera o recorrente do cargo de administrador do Arsenal do Alfeite.

Trata-se de um acto administrativo, que no uso de um poder discricionário pode afectar os interesses legalmente protegidos do recorrente na manutenção do cargo que exercia; por isso, carecia de ser fundamentado, de acordo com o n.º 3 do artigo 263.º da Cons-

tuição da República Portuguesa e o artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 256-77, de 17 de Junho.

A entidade recorrida alega porém que cumpriu esse dever, comunicando verbalmente ao recorrente, em data anterior à publicação da portaria, os motivos da decisão.

E como esses motivos se prendem com a falta de confiança pessoal do Chefe do Estado-Maior da Armada no recorrente, não conviria nem é prática corrente da instituição militar revelar na portaria, de exoneração, tais razões.

Quanto a este último ponto, há que referir que no Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, foi mandado aplicar à estrutura das Forças Armadas, pelo Decreto-Lei n.º 27/81, de 6 de Fevereiro, sendo assim irrelevantes quaisquer considerações que se propuseram desvirtuar o dever legal de fundamentação dos actos administrativos, no âmbito da instituição militar.

Por outro lado, e revestindo o acto de exoneração a forma escrita — portaria —, dela deveriam constar por forma idêntica, ainda que por remissão, os fundamentos de facto e de direito da decisão. A fundamentação oral, a que se refere a entidade recorrida, só seria possível em relação a actos orais, que não constassem da acta — n.º 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Não sendo de admitir *in casu* a fundamentação oral, não haveria que discutir o aspecto de a mesma ter sido anterior ao acto e não contemporânea dele.

Todavia, sempre referimos o que, a propósito, escreve J. Carlos Vieira de Andrade, in *Fundamentação Expressa dos Actos Administrativos*, pp. 41 e segs., acerca da fundamentação contratual, que a nova lei prescreve:

«A ideia normativa da contratualidade acrescenta às ideias já decorrentes do carácter explícito da fundamentação duas notas:

Por um lado, uma imposição de contemporaneidade, excluindo as fundamentações total ou parcialmente sucessivas; por outro lado, um imperativo de uniformidade ou unicidade formal, excluindo as fundamentações autónomas em relação à estatuição.»

Também a jurisprudência tem sido conforme em declarar irrelevantes os motivos que não constem da fundamentação concreta do acto, e que a Administração alega posteriormente terem sido determinantes da sua prática. V. *Direito Administrativo*, Esteves de Oliveira, pp. 572-573.

Pelo exposto, também a comunicação ao recorrente dos motivos da exoneração em data anterior à prática do acto administrativo que a decidiu não serve de fundamentação desse acto, pois para tanto teria que ser contextual e contemporânea dele, por não serem de admitir fundamentações autónomas em relação à estatuição.

O mesmo se diga em relação à indicação dos motivos da decisão, feita na resposta ao recurso contencioso. A fundamentação sucessiva não é também de admitir, por permitir o «desvirtuamento da razão decisória» e «promover a demora no conhecimento pleno da decisão pelos interessados», dificultando-lhes a defesa no recurso contencioso.

Em tais circunstâncias, e porque a portaria de exoneração do recorrente do cargo que ocupava é inteiramente omissa, quanto às razões de facto e de direito que a determinavam, a mesma padece de vício de forma, o que acarreta a sua anulabilidade contenciosa.

A procedência deste vício prejudica o conhecimento do vício de violação da lei, por erro nos pressupostos de facto, invocado pelo

recorrente em alegações finais, com base na fundamentação dada a conhecer na resposta, pela autoridade recorrida.

Acordam assim em dar provimento ao recurso e anular o acto recorrido.

Sem custas.

— Lisboa, 24 de Junho de 1993. — José João Fernandes da Silva (relator) — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nôvoa — José Manuel de Moura Pires Machado. — Fui presente, Luís Pais Borges.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Empresas de trabalho temporário. Necessidade de autorização prévia. Requisitos para a sua constituição. Vício de forma (falta de fundamentação).

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — Estabelece o artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 358/89, de 17 de Outubro, que o exercício da actividade de empresa de trabalho temporário carece de autorização prévia do Ministro do Emprego e da Segurança Social, que será concedida desde que se verifiquem cumulativamente os requisitos aí indicados.
- 2 — O requisito «idoneidade» [alínea a)] tem que ver com a necessidade de a requerente demonstrar estabilidade, segurança, capacidade financeira para assumir as suas responsabilidades, nomeadamente no pagamento dos salários e dos encargos legais e sociais, e seriedade no cumprimento das leis em vigor.
- 3 — Não padece de obscuridade, contradição ou insuficiência (artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho) a fundamentação de despacho que negou a referida autorização, por entender que a requerente não demonstrara o requisito «idoneidade», uma vez que só após largos meses de diligências e dilações conseguira prestar a caução exigida de 8150 contos e que entretanto desenvolvia já as actividades próprias de uma empresa de trabalho temporário, bem sabendo que o fazia à margem da lei.

Recurso n.º 30 265, em que são recorrente Mota e Pinto, L.^{da}, e recorrido o Ministro do Emprego e da Segurança Social. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Mota e Pinto, L.^{da}, interpôs em 30 de Dezembro de 1991 recurso contencioso directo do despacho do Ministro do Emprego e da Se-

gurança Social de 28 de Outubro de 1991, que lhe negou autorização para exercer a actividade de empresa de trabalho temporário, com fundamento na falta de verificação do requisito previsto no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 358/89, de 17 de Outubro, imputando ao acto vício de forma (falta de fundamentação).

Aduziu:

A requerente é uma sociedade comercial por quotas, com o capital social de 1000 contos e com os seguintes sócios: António Correia Mota (quota de 500 contos); Filomena Rodrigues Pinto (quota de 200 contos); José Joaquim Almeida Mota (quota de 200 contos), e Maria Albertina Mota (quota de 100 contos).

Foi constituída por escritura de 24 de Setembro de 1990, tendo por objecto «a cedência temporária de trabalhadores para utilização de terceiros utilizadores, podendo ainda desenvolver as actividades de selecção, de orientação profissional e de formação profissional».

É gerente o sócio António Correia Mota.

Com excepção da sócia Filomena Pinto, aqueles são também os sócios da sociedade C. Mota e Filhos, L.^{da}, com sede no mesmo local.

Esta última foi constituída por escritura de 19 de Dezembro de 1986 e iniciou as suas operações em 22 de Janeiro de 1987.

O seu objecto originário era a «prestação de serviços de limpeza, instalações eléctricas, reparação e conservação de imóveis».

O qual foi ampliado em 1 de Março de 1990 para «prestação de serviços de limpeza, instalações eléctricas, reparação e conservação de imóveis e cedência temporária de trabalhadores para utilização de terceiros utilizadores, podendo ainda desenvolver as actividades de selecção, orientação profissional e formação profissional».

É também gerente desta sociedade o António Mota.

Em 26 de Março de 1990 a sociedade C. Mota e Filhos, L.^{da}, requereu à entidade recorrida a concessão de autorização para o exercício da actividade de empresa de trabalho temporário, através de requerimento apresentado no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

Nessa altura iniciou as suas operações no domínio dessa actividade convicta de que o fazia legalmente, em face de uma interpretação conforme à Constituição que fez do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 358/89, de 17 de Outubro.

Bem ou mal, considerou que se aquele regime era aplicável às empresas já em actividade antes da entrada em vigor desse diploma, nenhuma razão existiria que justificasse a sua não aplicação às empresas que só depois iniciassem a sua actividade, desde que requerida a necessárias autorizações, perante desigualmente os artigos 13.º e 81.º, alínea f), da Constituição da República.

Por despacho da entidade recorrida de 7 de Junho de 1990, o pedido de autorização foi indeferido, com o fundamento de o objecto da empresa, segundo o respectivo pacto social, ser incompatível com o definido para as empresas de trabalho temporário no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 358/89, dado exceder o âmbito das actividades neste expressa e estritamente contempladas.

Face a este despacho e atenta a necessidade de cumprir compromissos anteriormente assumidos, entenderam os sócios constituir nova sociedade com um objecto compatível com o definido para as empresas de trabalho temporário no citado artigo 3.º

Foi por isso constituída a sociedade ora recorrente.

Que em 20 de Outubro de 1990 requereu a concessão de autorização para o exercício da actividade de empresa de trabalho temporário.

Com base na mesma interpretação do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 358/89 e atenta a circunstância de lhe ter sido transmitida toda a estrutura material e humana afecta ao trabalho temporário pela sociedade C. Mota e Filhos, L.^{da}, a recorrente substituiu esta última em todos os seus contratos nesta área, prosseguindo a sua actividade.

Em 20 de Fevereiro de 1991, o IEFP notificou-a para constituir a favor daquela entidade a caução a que se refere o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 358/89.

Pressuposto essencial dessa notificação é a emissão prévia de parecer favorável relativo ao pedido de concessão de autorização — artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo diploma legal.

O que induziu a recorrente na convicção de que lhe não seria negada a autorização, tendo continuado a desempenhar a actividade de boa-fé e sem consciência de eventual ilegalidade.

Em 1 de Julho de 1991 solicitou ao Banco de Comércio e Indústria garantia bancária para caucionar 8 150 325\$ a favor do IEFP.

Só em 4 de Outubro de 1991 conseguiu um contrato de seguro para esse efeito, tendo apresentado ao IEFP a respectiva apólice.

Por carta de 29 de Outubro de 1991, foi notificada do acto impugnado, baseado no parecer anexo.

Foi assim entendido que a recorrente não tinha «idoneidade» para exercer tal actividade.

Esta conclusão resulta de premissas contraditórias.

Teve-se em conta a circunstância de ter havido atraso na prestação da caução que lhe foi solicitada.

Nem se averiguaram as razões desse atraso.

Optou-se por um critério de capacidade financeira.

Não se teve em conta o facto de a recorrente ser uma empresa nova, que procurava implantar-se no mercado.

Não se indagou qual a qualidade dos seus serviços.

Sendo certo que havia empresas do Estado entre os seus clientes.

Verifica-se assim uma contradição insanável no acto recorrido e uma obscuridade inultrapassável nos seus fundamentos.

Presumiu por outro lado a entidade recorrida que a recorrente tinha consciência da ilicitude em que laborava.

Como referiu, pensava a recorrente que agia ao abrigo da lei.

É assim impossível o esclarecimento concreto da motivação do acto.

A obscuridade, contradição ou insuficiência dos fundamentos adoptados equivalem a falta de fundamentação — artigo 1.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Pede se anule o acto recorrido.

II

Resposta da entidade recorrida (fl. 67):

A conclusão de não verificação do requisito «idoneidade», como sinónimo de credibilidade, de adopção de comportamento conforme ao que esteja legalmente estatuído, fundamentou-se em duas ordens de razões.

Dificuldade de a recorrente obter a caução prevista na lei, quando é concedida a facilidade da sua concessão pelas instituições próprias e nas várias modalidades que a lei permite (artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 358/89) e a situação de manifesta ilegalidade em que

a recorrente se colocou ao ter iniciado a actividade de trabalho temporário sem a autorização prévia prevista no artigo 4.º, n.º 1, do citado diploma.

O acto está portanto fundamentado de modo claro e não contraditório.

Por outro lado, a recorrente constituiu-se em 24 de Setembro de 1990, já portanto na vigência do Decreto-Lei n.º 358/89, não lhe sendo por isso aplicável o artigo 34.º deste diploma.

Um parecer inicialmente favorável não obrigou a entidade recorrida, que teve de decidir com base nos dados de facto posteriormente apurados.

Não pode a recorrente alegar desconhecimento da ilicitude da situação em que se colocou.

Deve negar-se provimento ao recurso.

III

Notificadas as partes para alegações (artigo 67.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo), limitou-se a recorrente a «dar por reproduzido todo o alegado na sua petição, incluindo as conclusões já aí formuladas», que depois, a convite do Tribunal, veio a explicitar — fls. 85 e 86.

Referiu agora como violados os artigos 4.º do Decreto-Lei n.º 358/89 e 1.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, continuando porém a falar apenas em falta de fundamentação.

Por seu lado, a entidade recorrida (fl. 79) reproduz as conclusões da sua resposta.

No seu parecer (fl. 88), o digno magistrado do Ministério Público entende não merecer provimento o recurso, aderindo às razões expostas pela entidade recorrida.

IV

Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) Mota e Filhos, L.^{da}, requereu autorização para o exercício da actividade de empresa de trabalho temporário — fl. 40;

B) Pretensão que foi indeferida por despacho da entidade recorrida de 7 de Junho de 1990, o que foi comunicado à requerente por ofício de Julho de 1990 — fl. 43;

C) A recorrente apresentou à entidade recorrida pretensão idêntica à referida nas alíneas anteriores (não estava ainda registada na conservatória do registo comercial) — fl. 44;

D) Em referência ao requerimento da alínea anterior, o IIEFP, por ofício de 20 de Fevereiro de 1991 (fl. 47) enviado à recorrente, escrevia:

«A fim de dar andamento *favorável* ao vosso pedido relativo ao assunto mencionado em epígrafe, deverão VV. Ex.^{as} constituir a favor do IIEFP a caução a que se refere o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 358/89, de 17 de Outubro [...]»;

E) Por ofício de 2 de Agosto de 1991 (fl. 49), o Banco de Comércio e Indústria comunicou à recorrente não ter aprovado o pedido de emissão de garantia bancária por ela deduzido [para satisfazer a exigência constante da alínea *D*)];

F) Essa garantia veio a ser concedida pela Companhia de Seguros Pearl de Portugal em 4 de Outubro de 1991 — fl. 51;

G) No processo desencadeado pelo requerimento da alínea *C*) foi lavrado em 25 de Outubro de 1991 pelo jurista em serviço no Gabinete da entidade recorrida o parecer de onde se transcreve (fl. 54 e segs.):

«[...]»

6 — Apesar das múltiplas insistências do Instituto, a empresa não apresentou tal caução.

Por isso, a respectiva comissão executiva deliberou no sentido de propor o indeferimento da pretensão, não obstante reconhecendo que a empresa satisfazia os restantes requisitos legais.

7 — Ao ser apreciado neste Gabinete o processo em causa, e achando-se estranha a atitude da constituição (perfeita) da sociedade para o exercício da actividade de empresa de trabalho temporário, conhecendo-se as dificuldades e custos dessa mesma constituição, foi achado por bem conceder um novo prazo para a constituição de tal caução e prestação da prova da sua existência.

8 — Após sucessivas dilações, veio a própria empresa a juntar ao processo declaração emitida pelo Banco de Comércio e Indústria negando a respectiva concessão.

9 — Neste quadro, foi solicitado pelo Gabinete a urgente intervenção da Inspecção-Geral do Trabalho (IGT) para ser verificado se a empresa, embora sem autorização, estava a exercer (ilegalmente) a actividade.

10 — Entretanto, remetido pela empresa, chegou a este Gabinete o documento titular da caução que faltava.

11 — Seguidamente, deu entrada informação na IGT de que a empresa estava, de facto, sem autorização, a exercer a actividade a que se candidatara, pelo que foi autuada.

12 — Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 358/89, de 17 de Outubro, constitui requisito para a concessão da autorização pretendida pela empresa a respectiva idoneidade.

Embora o legislador seja omissivo na forma de avaliar a existência de tal idoneidade, ou até em dizer em que a mesma consiste, é manifesto que, segundo os valores e conceitos normalmente utilizados, idoneidade é sinónimo de credibilidade, da tomada de comportamento conforme o que esteja legalmente estatuído.

E o legislador, ao fazer tal exigência, tomou uma posição que só pode querer significar a importância que atribui à correcção dos comportamentos face à delicadeza de que se reveste a prestação de trabalho temporário.

Ora, por um lado, mostra-nos a experiência de muitas dezenas de processos de empresas de trabalho temporário, que temos analisado, como a caução é obtida como relativa facilidade pelas instituições próprias e nas várias modalidades em que a lei permite juntá-la.

Por isso, sem qualquer juízo de intenções, mas apenas numa análise objectiva dos factos, a dificuldade da empresa em obter a referida caução não é abonatória da sua idoneidade para o exercício da actividade em causa.

Por outro lado, bem sabendo a empresa que não podia exercer a actividade de trabalho temporário sem ter a respectiva autorização — autorização só não obtida pela sua demora, isto é, por facto à mesma imputável —, é manifesto que a situação de ilegalidade em que se colocou também é de molde a não lhe conferir a idoneidade suficiente para se dedicar à actividade de empresa de trabalho tem-

porário, idoneidade que, como vimos, é legalmente condicionante da concessão da pretendida autorização.

Por todo o exposto, é nosso parecer que, pelos motivos referidos, deve a pretensão em apreço ser indeferida.

[. . .]

Sobre este parecer, despachou em 28 de Outubro de 1991 a entidade recorrida:

«Concordo e não autorizo».

Este é o acto recorrido.

V

Cumpre decidir:

Continuam actuais e pertinentes as considerações feitas no acórdão lavrado no apenso de suspensão de eficácia que a seguir se transcrevem (é o mesmo relator):

O Decreto-Lei n.º 358/89, de 17 de Outubro, veio regular o exercício da actividade das empresas de trabalho temporário.

No preâmbulo esclarece-se a razão de ser do diploma.

Necessidades pontuais de mão-de-obra foram apontadas como a justificação maior do diploma.

Referem-se também os perigos que comporta este novo instrumento do mercado do trabalho e que explicam se condicione a actividade dessas empresas à posse de um alvará.

Não surpreendentemente, é dito que as organizações de empregadores criticam uma excessiva intervenção administrativa enquanto as organizações de trabalhadores contrapõem uma excessiva permissividade.

O artigo 4.º, n.º 1, estabelece que o exercício da actividade de empresa de trabalho temporário carece de autorização prévia do Ministro do Emprego e da Segurança Social, que será concedida desde que cumulativamente se verifiquem os requisitos que indica.

O exercício de actividade sem autorização é punível com coima de 200 000\$ a 1 000 000\$ — artigo 31.º, n.º 1, alínea e).

Artigo 34.º:

«1 — As empresas que já exerçam actividades de trabalho temporário devem requer a autorização prevista no artigo 4.º no prazo de 90 dias após a data de entrada em vigor do presente diploma.

2 — A prova do exercício da actividade da empresa de trabalho temporário é feita pela apresentação de certidão emitida pela repartição de finanças competente, acompanhada de outros elementos de prova definidos no despacho previsto no artigo 4.º

3 — Em caso de indeferimento do pedido de concessão de autorização, as empresas devem cessar a actividade no prazo de seis meses após a data de notificação do respectivo despacho.»

Este artigo tem que ver com o facto de até então, como se explica no preâmbulo, tal actividade se desenvolver à margem da lei.

Dá-se às empresas já existentes a possibilidade de se enquadrarem nos parâmetros legais, sob pena de encerramento.

Não se aplica portanto à requerente, que se *constituiu em 24 de Setembro de 1990*.

Esta não «sucedeu» à sociedade C. Mota e Filhos, L.^{da}, designadamente para os efeitos do artigo 34.º

É um novo ente jurídico, como tal devendo ser tratado.

Se iniciou as actividades antes de obtida a necessária autorização, *sibi imputet*, daí não podendo agora retirar dividendos jurídicos.

Já depois de lavrado esse acórdão, apareceu publicado um estudo sobre trabalho temporário — Paula Camanho, Miguel Cunha, Sofia Pais e Paulo Vilarinho, in *RDES*, Janeiro-Setembro de 1992.

Como aí se explica, entendeu-se que pessoas singulares não poderiam exercer a actividade de ETT (empresas de trabalho temporário) — pp. 229 e segs.

Apontaram-se razões de estabilidade e segurança.

Entre os objectivos das ETT «há uma importante vertente social a ter em conta».

Pensou o legislador na conveniência de evitar o aparecimento de empresas que não apresentassem garantias financeiras para assumir as suas responsabilidades, nomeadamente no pagamento dos salários e dos encargos legais e sociais.

«Os condicionamentos, nomeadamente do artigo 4.º e do artigo 7.º, não se podem considerar abusivos, pois apenas se procurou assegurar uma fiscalização efectiva da actividade da ETT, garantindo a sua idoneidade e seriedade.»

«A actual solução do Decreto-Lei n.º 358/89 é a seguida pela maioria dos países.»

«A autorização será concedida verificados cumulativamente os requisitos do artigo 4.º, n.º 1.

A autorização não depende de uma qualquer posterior apreciação, pela entidade administrativa competente, apesar da formulação de cláusulas gerais nas alíneas a) e b) do artigo 4.º permitir uma certa discricionariedade.»

Quanto à caução (p. 234), sublinha-se o seu papel de garantia do pagamento de salários e encargos, designadamente com a segurança social.

A referência ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 358/89 nas conclusões das alegações apresentadas *a posteriori* poderia inculcar a ideia de que afinal a recorrente apontaria ao acto também o vício de violação de lei.

Se foi essa a ideia, é evidente que tal vício não pode ser aqui considerado, uma vez que não foi deduzido na petição, não se vendo justificação para o ser posteriormente — neste sentido é a jurisprudência uniforme deste Tribunal (ver entre outros o acórdão do pleno de 23 de Janeiro de 1990, in *Apêndice ao Diário da República*, de 1992, p. 78).

Só temos assim que conhecer do invocado vício de forma (falta de fundamentação).

A leitura do parecer que o acto recorrido acolheu [supra IV — G)] é elucidativa.

Entendeu-se que a recorrente não demonstrara ser uma empresa «idónea» [artigo 4.º, n.º 1, alínea a)].

Nem vale a pena debruçarmo-nos aqui sobre o que deve entender-se por «idoneidade».

Certo é que foram patentes as dificuldades encontradas pela recorrente para prestar a caução de 8150 contos.

Passaram-se longos meses até que a documentasse.

É também certo que a recorrente, conhecendo embora a proibição de exercer a sua actividade sem autorização, a foi desenvolvendo à margem da lei.

Pouco importam as suas pretensas interpretações «à luz da Constituição».

A lei é bem clara e irrelevam nesta sede a sua ignorância ou a má interpretação — artigo 6.º do Código Civil.

Entendeu a entidade recorrida que as dificuldades em apresentar documento comprovativo da caução exigida e o desrespeito que entretanto a recorrente ia demonstrando pelo legislado na matéria eram índices de inidoneidade.

Não temos que apreciar agora se entendeu bem ou mal.

Só temos que concluir, como concluímos, que o raciocínio que conduziu à decisão tem lógica, não padecendo, como diz a recorrente, de obscuridade, contradição ou insuficiência — artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Tanto basta para impor a improcedência do recurso.

VI

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso contencioso, condenando a recorrente nas custas, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 40 000\$ e 20 000\$.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *José Hipólito Pereira Pinto* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Luís Pais Borges*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Ilegitimidade passiva. Imputação do acto do delegado ao delegante. Erro indesculpável do recorrente.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Em contencioso de anulação, a legitimidade passiva afere-se por quem é autor do acto recorrido.*
- 2 — *Actua no uso de competência própria a entidade que profere a decisão administrativa por delegação de poderes, pelo que gera ilegitimidade passiva a imputação do acto delegado ao delegante, no recurso contencioso.*
- 3 — *São requisitos da delegação de poderes:*
 - a) *Lei que a permita (lei habilitante);*
 - b) *A existência de dois órgãos ou de um órgão e um agente;*
 - c) *Acto pelo qual o delegante permite o exercício de poderes pelo delegado; e*
 - d) *Publicidade desse acto quando a delegação é conferida em abstracto para um categoria genérica de actos.*

4 — *A delegação «tácita» de competência (artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na redacção anterior à Lei n.º 18/91, de 12 de Junho) no presidente da câmara municipal, embora consubstancie uma forma de desconcentração originária, já que decorre imediatamente da lei, a sua subdelegação nos vereadores (ibidem, artigo 54.º, n.ºs 1 e 2) só se opera através de um verdadeiro acto de delegação de poderes.*

5 — *Tendo o recorrente instruído a petição com fotocópias da publicação do Diário da República, do acto recorrido onde claramente se identificou o seu autor, e afirmando na própria petição que este subscreveu o acto recorrido no exercício de competência delegada, a indicação do delegante como autoridade recorrida, em vez do delegado, resulta de erro indesculpável do recorrente, em vez do delegado, resulta de erro indesculpável do recorrente, que impede a regularização da petição do recurso [artigo 40.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos], gerando antes o indeferimento liminar da petição de recurso.*

Recurso n.º 30 669, em que são recorrente Joaquim Lopes Fernandes e recorridos o presidente da Câmara Municipal de Lisboa e outros. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nuno Salgado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Joaquim Lopes Fernandes, melhor identificado nos autos, interpôs, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, indicando como entidade recorrida o presidente da Câmara Municipal de Lisboa, recurso contencioso de anulação «do despacho de homologação da classificação final de concurso de promoção para chefe de 1.ª classe do Regimento de Sapadores de Bombeiros de Lisboa», proferido pelo vereador do Pelouro da Segurança da Câmara Municipal de Lisboa, no uso de competência delegada, alegando, fundamentalmente, que, por aviso publicado no *Diário da República*, foi aberto concurso de promoção para chefe de 1.ª classe do Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa, ao qual foi admitido, tendo decorrido o processo administrativo, por despacho de 9 de Janeiro de 1991, do vereador do Pelouro da Segurança da Câmara Municipal de Lisboa, com competência delegada, foi homologada a lista de classificação final do concurso, a qual foi publicada no *Diário da República*, 3.ª série, de 29 de Janeiro de 1991, e no *Diário Municipal*, n.º 16 060, de 8 de Janeiro de 1991, tendo o recorrente sido eliminado da prova documental.

2 — O M.^{mo} Juiz daquele Tribunal, com fundamento na ilegitimidade da entidade recorrida — presidente da Câmara Municipal de Lisboa — e por não ser possível convidar o recorrente a corrigir a petição nos termos do artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e ainda por o erro na identificação da autoridade recorrida ser manifestamente indesculpável, nos termos do artigo 474.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da LPTA, indeferiu liminarmente a petição de recurso.

3 — Inconformado com tal decisão, veio o recorrente dela interpor recurso jurisdicional para este Tribunal, formulando, em suma, as seguintes conclusões:

«1.^a O erro apontado não se apresenta ao recorrente como sendo um erro manifestamente indesculpável, na medida em que deveria ter havido, desde o início, uma clarificação de tal delegação de competências no vereador do Pelouro da Segurança da Câmara Municipal, para que aferisse de tal ilegalidade;

2.^a Mesmo assim, em toda a actuação processual e extraprocessual inerente ao concurso, foi sempre obtida resposta do presidente da Câmara, avocando o acto praticado pelo vereador do Pelouro da Segurança e assumindo toda a responsabilidade pelo mesmo;

3.^a Nem pelo presidente da Câmara nem pelos recorridos particulares foi em qualquer momento colocada a questão da ilegitimidade passiva daquele;

4.^a Atenta a *especial* delegação de competências inscrita na Lei das Autarquias Locais (LAL), é de entender como legítima a posição do recorrente, intentando a acção de recurso contra o presidente da Câmara Municipal de Lisboa — artigo 54.º, n.º 3, da LAL;

5.^a A serem atendidas tais razões, deve o recorrente ser convidado a regularizar a petição inicial de recurso, nos termos do artigo 40.º da LPTA, considerando-se o erro desculpável;

6.^a Assim, e porque a douta sentença recorrida violou aquele preceito legal, deve ser revogada.»

4 — Contra-alegou a autoridade recorrida, formulando as seguintes conclusões:

«1.^a Resultando claramente da notificação ou da publicação quem é o autor do acto, o Tribunal não tem que convidar o recorrente a corrigir a petição inicial;

2.^a Este erro na identificação da entidade recorrida, por ser manifestamente indesculpável, deve conduzir à rejeição liminar do recurso;

3.^a Ao decidir como decidiu, a sentença recorrida não violou o artigo 40.º da LPTA;

4.^a Termos em que deve ser negado provimento ao recurso.»

5 — Contra-alegaram, por sua vez, os contra-interessados, pugnando, na mesma linha da autoridade recorrida, pela manutenção da decisão recorrida.

6 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no seu parecer final, louvando-se nas razões invocadas nas alegações do presidente da Câmara Municipal de Lisboa (fls. 35 e segs.), com as quais concorda inteiramente, é de opinião que o recurso não merece provimento, devendo ser confirmada a douta decisão recorrida.

7 — Correram os vistos legais, pelo que cumpre apreciar e decidir.

8 — Em matéria de facto relevante vem provado nos autos o seguinte:

A) Por aviso publicado no *Diário da República*, 3.^a série, n.º 167, de 21 de Julho de 1990, e subscrito pelo vereador da Câmara Municipal de Lisboa, com competência delegada, Vasco Franco, foi aberto concurso de promoção para chefe de 1.^a classe do Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa, ao qual o ora recorrente foi admitido (doc. de fls. 1 a 6);

B) Por despacho de 9 de Janeiro de 1991, proferido pelo vereador do Pelouro da Segurança, Vasco Franco, com competência delegada, publicado no *Diário da República*, 3.^a série n.º 24, de 29 de Janeiro

de 1991, foi homologada a lista de classificação final do referido concurso, nela constando ter o ora recorrente sido eliminado, na prova documental, por ter obtido média inferior a 10 valores (doc. de fl. 6);

C) No *Diário Municipal* da Câmara Municipal de Lisboa de 22 de Janeiro de 1990, foi publicado o Despacho n.º 50/P/90 do presidente da mesma Câmara, de 22 de Janeiro de 1990, com o seguinte teor:

«Delegação de competências:

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, delego nos vereadores abaixo designados, com a faculdade de subdelegarem nos dirigentes dos serviços, as minhas competências próprias e as que me estão delegadas, a fim de poderem gerir e orientar os assuntos relativos aos objectos do plano de actividades e serviços a seguir mencionados:

[...]

4 — Vereador Vasco Franco:

[...];

b) Objectivo — Segurança das pessoas e bens:

Inclui a gestão do Regimento de Sapadores Bombeiros da Polícia Municipal e do Serviço Municipal de Protecção Civil» (doc. de fls. 48 e 49);

D) Na petição do recurso contencioso de anulação, dirigido pelo recorrente ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, consta do seu artigo 4.º:

«Tendo decorrido o processo administrativo, foi homologada a lista de classificação final do concurso por despacho de 9 de Janeiro de 1991, pelo vereador do Pelouro da Segurança da Câmara Municipal de Lisboa, com exercício de competência delegada» (doc. 3).

9 — Fixada a materialidade fáctica pertinente, vejamos agora o seu enquadramento jurídico:

9.1 — Nos termos do disposto no artigo 36.º, n.º 1, alínea c), da LPTA, o recorrente, na petição de recurso, deve identificar o acto recorrido e o seu autor, mencionado, quando for o caso, o uso de delegação ou subdelegação de competência.

Por sua vez, o artigo 40.º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma legal permite a regularização da petição de recurso, a convite do tribunal, até ser proferida a decisão final, sempre que se verifique «a errada identificação do autor do acto recorrido, salvo se o erro for manifestamente indesculpável» [o sublinhado é nosso].

9.2 — Resulta da factualidade dada como assente nos autos que o aviso da abertura do concurso, publicado no *Diário da República*, ao qual o ora recorrente foi admitido, foi subscrito pelo vereador da Câmara Municipal de Lisboa, a quem havia sido delegada, por despacho do presidente da mesma Câmara, de 22 de Janeiro de 1990, a competência em relação à gestão do Regimento de Sapadores Bombeiros, fazendo-se, na referida publicação efectuada no *Diário da República* do aviso de concurso, a menção expressa de tal delegação de competências.

Esta mesma menção expressa de delegação de competências foi feita no *Diário da República*, onde foi publicado o despacho, da autoria do mesmo vereador, de homologação da lista de classificação final do concurso, na qual consta a eliminação do ora recorrente, na prova documental, por ter obtido média inferior a 10 valores.

Por outro lado, à delegação de competências feita pelo presidente da Câmara Municipal ao vereador subscritor das aludidas peças processuais do concurso, como acto normativo com eficácia externa que

é, foi dada a publicidade legalmente exigida no artigo 84.º da LAL (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março), já que, como vimos, foi publicada no *Diário Municipal*, de 22 de Janeiro de 1990, por conseguinte muito antes da prolação dos aludidos despachos pelo vereador delegado.

Finalmente, há que referir que não há qualquer prova nos autos — e era ao recorrente que competia fazê-lo — de que o presidente da Câmara tenha avocado o processo onde foram proferidos os referidos despachos pelo vereador do Pelouro da Segurança e que foi o próprio recorrente a aludir, expressamente, na sua petição do recurso contencioso de anulação, ao exercício das competências delegadas do vereador que homologou a lista de classificação final do concurso.

Face a tudo o exposto, não se pode, de modo algum, inferir que o recorrente, na altura em que interpôs o recurso contencioso de anulação, desconhecida quem era o autor do acto recorrido e a qualidade em que este agia, tanto mais que fez instruir a petição com fotocópias da publicação no *Diário da República*, não só de actos preparatórios (aviso da abertura do concurso), como também do acto recorrido, onde claramente se indicavam o seu autor e signatário.

9.3 — Invoca ainda o recorrente que a «especial» delegação de competências inscrita da LAL (artigos 52.º, 53.º e 54.º) não pode ter o âmbito legislativo imposto pelo Decreto-Lei n.º 48 059, de 23 de Abril de 1967, para a normal delegação de competências, visto que, naquele diploma legal, antes das alterações introduzidas pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho, em face do seu artigo 52.º, não era necessário um acto expresso de delegação, presumindo-se esta tacitamente conferida, pelo que, por força do disposto no artigo 54.º, n.º 3, da LAL, é de entender como legítima a posição do recorrente ao interpor o recurso contra o presidente da Câmara.

Não se nos afigura digno de qualquer relevância, para o problema em apreço, o argumento ora aduzido pelo recorrente.

Senão vejamos:

9.3.1 — Efectivamente, a LAL, antes das alterações introduzidas pela citada Lei n.º 18/91, preceituava no seu artigo 51, n.º 1, alínea b), que competia à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços, bem como no da gestão corrente, «superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município», sendo com base em tal normativo que foi aberto o procedimento administrativo onde foi praticado o acto recorrido.

Esta competência considerava-se tacitamente delegada no presidente da câmara, que a poderia subdelegar em qualquer dos vereadores, por sua decisão e escolha (ibidem, n.os 1 e 3 do artigo 52.º).

Das decisões que tivessem sido proferidas ao abrigo dos normativos citados deveriam o presidente ou os vereadores informar a câmara na reunião imediatamente a seguir, podendo ainda a câmara municipal, a todo o tempo, fazer cessar a delegação, mesmo quando tácita.

Os actos praticados no uso de delegação ou subdelegação eram revogáveis pelo delegante, nos termos previstos na lei para a revogação, pelo autor do acto, cabendo ainda das decisões tomadas pelo presidente ou pelos vereadores, no exercício de competências da câmara que nele ou neles estivessem delegadas ou subdelegadas, recurso para o plenário daquele órgão, sem prejuízo do recurso contencioso (n.os 4, 5, 6 e 7 do artigo 52.º).

Com as alterações introduzidas na LAL pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho, ou seja, posteriormente à prática do acto recorrido, a competência para «superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município», que era uma competência própria da câmara municipal que se considera tacitamente delegada no seu presidente, passou a ser, por força do artigo 53.º, n.º 2, alínea a), uma competência própria deste último.

O artigo 54.º da LAL preceitua ainda que:

«1 — O presidente da câmara será coadjuvado pelos vereadores no exercício da sua competência e da própria câmara, podendo ainda incumbi-los de tarefas específicas.

2 — Poderá ainda o presidente da câmara delegar ou subdelegar nos vereadores o exercício da sua competência própria ou delegada.»

9.3.2 — O conceito do instituto de «delegação de poderes» ou «delegação de competências», como instrumento de desconcentração administrativa derivada, varia de autor para autor.

Uns colocam o acento tónico do instituto no acto de autorização, ou seja, o órgão competente para a prática de certos actos jurídicos autoriza outro órgão ou agente, indicados por lei, a praticá-los também (Prof. Marcello Caetano, in *Manual de Direito Administrativo*, p. 226, sendo também esta a posição dos Profs. André Gonçalves Pereira e Mário Esteves de Oliveira, respectivamente in *Da Delegação de Poderes em Direito Administrativo*, 1986, p. 8, e *Direito Administrativo*, p. 2).

Para outros, a delegação de poderes é uma «transferência de poderes», consubstanciada no acto pelo qual uma autoridade administrativa transfere para outra a competência para satisfazer determinados interesses públicos (Prof. Rogério Soares, in *Direito Administrativo*, Lições de 1977-1978, p. 107).

Finalmente, outros autores enfatizam no instituto o acto de permissão, definindo aquele como «o acto pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem actos administrativos sobre a mesma matéria» (Prof. Freitas do Amaral, in *Curso de Direito Administrativo*, pp. 663 e segs., e, no mesmo sentido, Prof. Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, p. 216, advogando ainda aquele primeiro autor a concepção da delegação de poderes, não como uma transferência desses poderes, mas antes como uma transferência do seu exercício).

A delegação de poderes assenta, assim, nos seguintes requisitos:

- a) Lei que a permita (lei de habilitação) — artigo 114.º da Constituição da República Portuguesa;
- b) A existência de dois órgãos ou de um órgão e um agente;
- c) Acto pelo qual o delegante permite o exercício de poderes pelo delegado; e
- d) Publicidade desse acto quando a delegação seja conferida em abstracto para uma categoria genérica de actos.

Em face destes requisitos típicos da delegação de poderes, haviam quem entendesse (v., nesse sentido, Prof. Freitas do Amaral, in *Curso*, pp. 667 e 668) que a «delegação tácita» a que se referia o artigo 52.º da LAL, antes da nova redacção que, como vimos, lhe foi introduzida pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho, não era uma verdadeira delegação de poderes, mas antes uma figura afim, que concretiza uma forma de desconcentração originária — isto é, que decorre imediatamente da lei —, enquanto a delegação de poderes é antes uma forma de

desconcentração derivada que, carecendo embora de permissão expressa a lei, só se efectiva mediante um acto específico praticado para o efeito pelo delegante.

Quer dizer, na previsão daquele normativo legal, na sua primitiva redacção, ao abrigo da qual foi subscrito o acto recorrido, a delegante — câmara municipal (órgão ao tempo competente para «superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município») — nada delegou no presidente da câmara — entidade delegada —, porque, sem necessidade de qualquer delegação, o poder de decidir passou *ope legis* a pertencer a este último, que ficou, assim, impropriamente investido na veste de «delegado».

Foi esta competência em que o presidente da Câmara Municipal de Lisboa ficou investido, por força da lei, que ele, por sua vez, delegou no vereador subscritor do acto recorrido, subdelegação esta que tanto lhe era autorizada por força do n.º 3 do artigo 52.º, como também por força dos atrás referidos n.ºs 1 e 2 do artigo 54.º da LAL.

Porém, esta subdelegação da competência que «tacitamente» estava delegada no presidente da Câmara Municipal de Lisboa só se operou a favor do subdelegado vereador, autor do acto recorrido, através de um verdadeiro acto de delegação de poderes, que obedeceu a todos os requisitos atrás enunciados para este instituto.

Por tudo o até agora explicitado, poderemos concluir que a «especial» delegação de competências que a LAL permitia, na primitiva redacção do seu artigo 52.º, da câmara municipal para o seu presidente, quanto à «superintendência na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município» — hoje desaparecida com a redacção introduzida pela Lei n.º 18/91, que veio a integrar tal matéria nas competências próprias do presidente da câmara —, não tem qualquer relevância quanto à problemática ora em apreço, dado que, quer com delegação «tácita», quer com verdadeira delegação de poderes da câmara para o presidente, quer com competência própria deste, a subdelegação para o vereador dessas competências tinha sempre que revestir — como efectivamente revestiu — uma verdadeira delegação de poderes, da qual o ora recorrente sempre teve correcto conhecimento.

9.4 — Ora, conforme tem sido jurisprudência uniforme deste Tribunal, em contencioso de anulação, dirigindo-se a pretensão da tutela jurisdicional, em princípio, à anulação de um determinado acto praticado pelo titular de um órgão da Administração no uso de poderes públicos, é a este que deve opor-se em tribunal, pela autoria do acto recorrido, assegurando-se, assim, a legitimidade passiva, porque também é a ele quem caberá a defesa do acto impugnado. A tal ponto isto hoje é assim, que o n.º 2 do artigo 26.º da LPTA estatui que a resposta ao recurso só pode ser assinada pelo próprio autor do acto ou por quem haja sucedido na respectiva competência (neste sentido, acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 16 de Abril de 1991, recurso n.º 14 051, de 26 de Fevereiro de 1987, recurso n.º 21 962, e de 25 de Julho de 1984, este do tribunal pleno, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 283, p. 828).

Por outro lado, se o autor se assumiu como delegado, os actos por si praticados integram-se na sua competência própria, constituindo actos da sua autoria e responsabilidade e não da entidade delegante, que se for demandada no recurso, em vez do delegado, gera a ilegitimidade passiva (ver, entre outros, acórdão do tribunal pleno de 21 de Janeiro de 1981, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 238, p. 1199, e

acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 8 de Abril de 1976, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 178, p. 1230).

E continua a ser assim, mesmo que o autor do acto se tenha assumido como delegado, não imputando à entidade delegante, e não esteja assegurada a validade da delegação de poderes, a regularidade da sua invocação e, consequentemente, a competência do seu autor (artigo 56.º da LPTA e acórdão do tribunal pleno de 25 de Julho de 1984, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 207, p. 332).

Deste modo, bem se andou na decisão recorrida em considerar a entidade delegante — presidente da Câmara Municipal de Lisboa — parte ilegítima para ser demandada como autoridade recorrida.

9.5 — Finalmente, e como já resulta do explanado, o erro na identificação do autor do acto recorrido não pode ser imputado à conduta da Administração, que, em tempo oportuno, não só deu a devida publicidade à delegação de poderes, através da sua publicação no *Diário Municipal*, como também, na publicação que efectuou no *Diário da República* do acto recorrido, fez a rigorosa menção do seu autor, bem como do acto preparatório (aviso do concurso) do procedimento onde aquele foi proferido.

Acresce ao explicitado que o recorrente instruiu a petição do recurso com todas estas últimas publicações, tendo inclusivamente nela mencionado a qualidade em que o autor do acto nele interveio.

Inteirado, assim, da autoria do acto, devia ter interposto o recurso contra o seu autor, a fim de assegurar a legitimidade passiva, e, não tendo feito como devia, incorreu em erro manifestamente indesculpável, inviabilizador da correcção da petição, cujas consequências só à sua conduta e por culpa sua podem ser imputadas.

Assim, não violou a decisão recorrida qualquer normativo legal.

10 — Pelo exposto, decide-se negar provimento ao recurso e manter a decisão recorrida.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000\$ e 5000\$.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Nuno da Silva Salgado* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *José Manuel de Moura Pires Machado*. — Fui presente, *Luís Pais Borges*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Revogação. Artigo 48.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. Medida de encerramento de estabelecimento pelo governador civil de Faro com invocação do respectivo regulamento policial.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *A revogação por substituição do acto administrativo que é objecto de recurso contencioso, quando ocorrida na pendência deste, não obsta ao prosseguimento do recurso, embora apenas para eventual decisão anulatória em re-*

lação aos efeitos produzidos pelo acto revogado até à prolação de acto revogatório — artigo 48.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

- 2 — *O n.º 3 do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro, de 21 de Junho de 1945, com as alterações posteriores, não permite que o respectivo governador civil determine o encerramento definitivo de um restaurante-bar, com o fundamento de que perturba o sossego da vizinhança a emissão, no interior desse estabelecimento, de música gravada com nível sonoro superior ao estabelecido na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Julho, constatado por medição acústica numa única noite, e mandado executar pela Comissão Coordenadora Regional do Algarve que enviou o respectivo relatório ao governador civil para os «devidos efeitos».*

Recurso n.º 30 904, em que são recorrente o governador civil do Distrito de Faro e recorrido José Serrão Duarte Lopes. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I — O Sr. Governador Civil do Distrito de Faro recorre jurisdicionalmente da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de fls. 49 e segs. dos autos, que anulou por vício de violação de lei (n.º 3.º do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro) e vício de forma (falta de proposta de entidade policial prevista no § 3.º do citado artigo 43.º).

Nas suas conclusões úteis fundamenta o recurso nos seguintes termos:

1 — A sentença recorrida, ao interpretar o acto impugnado no sentido de ter determinado o encerramento definitivo do estabelecimento do ora recorrido e não o seu encerramento provisório até que seja removida a causa da incomodidade, fez errada interpretação desse despacho, com violação do artigo 9.º do Código Civil.

2 — A decisão recorrida fez errada interpretação e aplicação do artigo 43.º do citado regulamento policial, pois dele resulta que qualquer estabelecimento pode ser encerrado pelo governador civil do Distrito de Faro quando se encontre na situação do estabelecimento mandado encerrar pelo acto anulado e quando, como no caso ocorria, o nível de 16.2 dB(A), determinado por medição acústica, é passível de causar perturbação do sossego da vizinhança, e pode aquele ordenar o encerramento provisório nos termos referidos, pois quem pode o mais pode também o menos.

3 — A sentença recorrida, ao anular o acto por falta de proposta da autoridade policial, fez errada interpretação do § 3.º do artigo 43.º citado, pois, nos termos do artigo 9.º do Código Civil, aquele preceito tem de ser interpretado acutalisticamente, tendo em conta as entidades fiscalizadoras ao tempo do acto impugnado.

4 — O estabelecimento do ora recorrido encontra-se em funcionamento, tendo sido feitas obras de insonorização, pelo que não deve ser tomado conhecimento do recurso.

II — O ora recorrido contra-alegou, pugnando pelo improvimento do recurso.

III — O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu seu douto parecer de fls. 80 a 82, que aqui se dá por reproduzido, concluindo pelo improvimento do recurso, mas apenas pelo único fundamento traduzido em erro nos pressupostos de direito, pois que, em síntese, o acto contenciosamente impugnado, não obstante não ter querido aplicar qualquer sanção prevista no Regulamento Geral sobre o Ruído, mas apenas a medida de encerramento definitivo prevista no artigo 43.º e n.º 3 do referido regulamento policial, usando da competência que lhe é conferida pelo artigo 408.º, n.º 18, do Código Administrativo, certo é que fez incorrecta aplicação daquele preceito, pois a previsão da norma reconduz-se a uma situação de alteração da ordem e tranquilidade públicas e na suposição de que se trate de acção continuada, com prática frequente e constante de actos incompatíveis com os interesses sociais.

IV — Foram colhidos os vistos legais.

A) Com relevo para a decisão, mostram-se provados os seguintes factos:

1 — Mediante prévio despacho favorável do Sr. Governador Civil de Faro, por acto de 30 de Dezembro de 1987, da Câmara Municipal de Lagos, foi autorizada ao ora recorrido, José Serrão Duarte Lopes, a concessão de licença de abertura de um restaurante-bar, sito na Praça da República, 2, na freguesia da Luz, concelho de Lagos, tendo-lhe sido passados os respectivos alvarás de licença n.ºs 969 e 970, do ano de 1987, renovados em 1989, pelos alvarás n.ºs 30 e 32 (fls. 17 a 26 do apenso II).

2 — Por carta datada de 30 de Dezembro de 1987 e dirigida ao presidente da Câmara Municipal de Lagos, Luísa Borges Parks e David Borges Parks apresentarem queixa contra o referido estabelecimento por poluição sonora, nomeadamente por ser difundida naquele estabelecimento «música alta» até às 2 da manhã, perburbando os queixosos, pois são proprietários do andar que é imediatamente sobranceiro ao restaurante-bar (fls. 7 a 23 do apenso I).

3 — Em 17 de Novembro de 1990, o delegado de saúde do Centro de Saúde de Lagos, em resposta a consulta do respectivo presidente da Câmara Municipal, informou que julgava necessário proceder à medição do ruído proveniente do referido restaurante-bar e, no caso de o mesmo ultrapassar os limites legais, ser intimado o proprietário a proceder ao necessário isolamento — fl. 2 do apenso I.

4 — Em 31 de Janeiro de 1991, o presidente da Câmara de Lagos enviou ao governador civil de Faro fotocópia do referido ofício do delegado de saúde «para os fins tidos por convenientes» — fl. 1 do apenso I.

5 — Os cidadãos referidos em supra 1, por carta datada de 4 de Abril de 1991, repetiram a referida queixa por poluição sonora do citado estabelecimento, mas desta vez dirigindo-se ao presidente da Comissão de Coordenação da Região do Algarve, terminando por pedir, nomeadamente, que «a poluição sonora seja terminada», tendo nessa carta, com data de 8 de Abril de 1991, sido exarado o seguinte despacho:

«À DIV EPP para proceder à medição das condições acústicas conjuntamente com o governador civil de Faro» — fls. 3 a 6 do apenso I.

6 — Em 11 de Abril de 1991 foram feitos ensaios para determinação do nível sonoro na difusão de música no já referido restaurante-bar,

desde as 22 horas e 30 minutos à 1 hora, constando do respectivo relatório técnico nomeadamente o seguinte:

«[...]

3 — Interpretação dos resultados.

O critério de avaliação de uma situação de incomodidade é baseado na diferença entre o valor do nível sonoro do ruído perturbador L_{eq} e o valor sonoro do ruído de fundo L_{95} .

Para as medições efectuadas, a maior diferença obtida foi de 16.2 dB(A), o que, de acordo com o critério de apreciação da reacção humana ao ruído, expresso na NP-1730, poderá originar uma reacção «muito forte» por parte da colectividade, com a possibilidade de ocorrência de uma «acção colectiva enérgica».

4 — Conclusões.

[...]

No que diz respeito à situação originada pela difusão de música interior do estabelecimento Taverna da Luz, o incómodo é evidente. Da diferença entre o valor do nível sonoro contínuo equivalente do ruído perturbador e o valor do nível sonoro do ruído de fundo que foi excedido, durante o período de registo, em 95 % da duração, resultou o valor de 16.2 dB(A).

De notar, no entanto, que, nessa noite, a música difundida não foi executada «ao vivo», mas gravada. Este facto leva a supor poder vir a ser maior a diferença acima referida (e, conseqüentemente, maior o incómodo) quando o estabelecimento apresenta música «ao vivo».

O Regulamento Geral sobre o Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, determina que a diferença entre o valor do nível sonoro contínuo equivalente do ruído perturbador e o valor do nível sonoro do ruído que é excedido, durante o período de registo, em 95 % da sua duração, deve ser inferior ou igual a 10 dB(A).

Para as medições agora efectuadas, a diferença entre os dois níveis sonoros referidos foi de 16.2 dB(A), pelo que deve ser considerada procedente a reclamação da Sr.^a Luísa Borges Parks — fls. 28 a 34 do apenso I.

7 — Tendo-lhe sido enviado pela Comissão de Coordenação da Região do Algarve o referido relatório, o Sr. Governador Civil de Faro, com data de 9 de Maio de 1991, exarou o seguinte despacho:

«O relatório respeitante às medições acústicas efectuadas em 11 de Abril de 1991 pela Comissão de Coordenação da Região do Algarve (CCRA), com o objectivo de avaliar a situação de incomodidade originada pela música difundida no interior do estabelecimento restaurante-bar, denominado 'Taverna da Luz', localizado na praia da Luz, concelho de Lagos, pertencente ao José Serrão Duarte Lopes, concluiu pela existência de 16.2 dB(A) entre o valor do nível sonoro contínuo equivalente do ruído perturbador e o valor do nível sonoro do ruído de fundo que é excedido, durante o período do registo em 95 % da duração deste.

Essa diferença é superior ao máximo de 10 dB(A) permitido na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento Geral sobre o Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, relativamente ao 'licenciamento dos locais destinados a espectáculos, diversões ou quaisquer actividades ruidosas [...]».

A situação descrita perturba o sossego da vizinhança, originou a queixa apresentada à CCRA e determina o encerramento do estabelecimento de harmonia com o disposto no n.º 3.º do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro.

Pelo exposto, em cumprimento das disposições legais citadas e ao abrigo do n.º 18 do artigo 408.º do Código Administrativo e do § 3.º do artigo 43.º do Regulamento Policial, determino o encerramento do estabelecimento 'Taverna da Luz', situado no rés-do-chão do edifício Mar à Vista, na praia da Luz, concelho de Lagos.

Cumpram-se as diligências necessárias.» — Fls. 27 e 38 do apenso I.

8 — Datado de 9 de Maio de 1991, o Sr. Governador Civil de Faro assinou o ofício de fl. 18 dos autos, dirigido ao comandante de posto da Guarda Nacional Republicana de Lagos, enviando-lhe cópia do seu despacho dessa data e do referido relatório da medição acústica, rogando-lhe «se digne proceder ao encerramento do estabelecimento Taverna da Luz» [...] «enviando a este governo civil o respectivo auto [...]».

9 — Desse despacho foi o ora recorrente notificado em 17 de Maio de 1991, constando do auto da notificação que:

«[...] o despacho do Ex.^{mo} Governador Civil do Distrito de Faro, de 9 de Maio de 1991 [...] determina o encerramento do estabelecimento de bar-restaurante denominado Taverna da Luz [...]»

10 — Antes de o ora recorrido ter interposto no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de impugnação do despacho de supra 7, o que fez em 15 de Julho de 1991, o Sr. Governador Civil de Faro exarou o seguinte despacho, com data de 8 de Julho de 1991 (fl. 66 dos autos):

«O relatório respeitante às medições acústicas efectuadas em 25 de Junho de 1991 pela Comissão de Coordenação da Região do Algarve com o objectivo de quantificar o índice de isolamento sonoro a sons de condução aérea existentes entre o restaurante-bar e o fogo que se situa por cima, concluiu pela necessidade de se fazerem obras de insonorização naquele estabelecimento, face às deficiências de isolamento sonoro verificadas.

Efectivamente, o valor obtido para o índice referido foi de 46 dB, inferior, portanto, ao mínimo de 55 dB permitido pelo artigo 6.º, n.º 5 do Regulamento Geral sobre o Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Junho.

A situação descrita perturba o sossego das pessoas residentes na habitação situada por cima do estabelecimento e determina o encerramento provisório deste, nos termos do n.º 3 do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro, até que sejam concluídas as necessárias obras de insonorização e o valor do índice de isolamento sonoro acima mencionado seja igual ou superior ao limite mínimo estabelecido na lei (a verificar em nova medição acústica).

O estabelecimento foi mandado encerrar em 9 de Maio de 1991, em virtude do resultado da primeira medição acústica efectuada.

Pelo exposto, em cumprimento das disposições legais citadas e ao abrigo do n.º 18 do artigo 408.º do Código Administrativo, mantenho o encerramento provisório do estabelecimento Taverna da Luz, pertencente a José Serrão Duarte Lopes, até à conclusão das obras de insonorização mencionadas e realizadas de nova medição acústica, cujo resultado permita a reabertura.

Cumpram-se as diligências.»

11 — Deste despacho foi notificado o ora recorrido através de ofício dessa data, n.º 5785, do governo civil de Faro e, verbalmente, pela GNR de Lagos — fls. 3 e 16 v.º do apenso II e fl. 96 dos autos.

12 — Por ofício da GNR do posto de Lagos, datado de 26 de Outubro de 1992, foi comunicado ao ora recorrente que o recorrido

informara encontrar-se o seu estabelecimento «devidamente insonorizado desde o dia 20 de Outubro de 1992» — fl. 90 dos autos.

C) Na decisão recorrida o Sr. Juiz *a quo* anulou o acto recorrido pelos seguintes fundamentos, que se sintetizam:

É definitivo o encerramento determinado pelo acto impugnado, uma vez que foi praticado ao abrigo do n.º 3 do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro, muito embora não declare expressamente que tal encerramento é definitivo;

«O fundamento invocado no despacho (ruído excedendo o limite previsto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Junho — Regulamento Geral sobre o Ruído) não é susceptível de, por si, impor ou ditar, logo à primeira queixa, o encerramento definitivo do estabelecimento.

A situação, tal como vem descrita, não é susceptível de ser interpretada como uma das situações previstas no n.º 3 do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro, ou seja, no caso em apreço, no sentido de que o estabelecimento se tornou foco de perturbação do sossego da vizinhança.

Para que assim acontecesse, indispensável seria que a situação não fosse materializada num comportamento isolado, mas continuado, reiterado, sem cumprimento dos requisitos legais de funcionamento de tal estabelecimento, após notificações para que este deles fosse dotado.

Assim, não vem demonstrado o requisito de que o estabelecimento se tenha tornado foco de perturbação do sossego da vizinhança [...];

«O encerramento do estabelecimento (do ora recorrido) foi de facto ordenado pelo Sr. Governador Civil do Distrito de Faro, mas não se mostra que o tenha sido «sob proposta fundamentada da autoridade policial» [...]

Esta proposta é condição essencial para ser tomada tal decisão. Digamos que é formalidade essencial a formulação de tal proposta. [...]

Faltava a proposta fundamentada exigida no n.º 3 do artigo 43.º atrás referido para que pudesse ser determinado o encerramento definitivo [...]

D) Conforme resulta da facticidade acima exposta, reveladora das circunstâncias que rodearam o despacho de 9 de Maio de 1991, impugnado no recurso contencioso, tipo legal desse acto administrativo imperativo, e seus termos, por interpretação do mesmo, impõe-se concluir, tal como se fez na sentença impugnada, que por ele se determinou o encerramento definitivo do estabelecimento do ora recorrido, assim se suprimindo o direito de o manter aberto ao público, anteriormente conferido por licença.

Nesse acto, a autoridade ora recorrente, fazendo uso da competência que lhe é conferida pelo n.º 18 do artigo 408.º do Código Administrativo, aplicou a medida prevista no artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro: «encerramento definitivo do estabelecimento».

Para tal serviu-se, é certo, do facto provado através de medição acústica, realizada por técnico a mando da Comissão Coordenadora da Região do Algarve, no sentido de que os níveis sonoros constatados no estabelecimento do ora recorrido e que mandou encerrar não eram permitidos pelo Regulamento Geral Sobre o Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, daí partindo para considerar que essa «situação perturba o sossego da vizinhança, originou a queixa apresentada à CCRA e determina o encerramento do es-

tabelecimento nos termos do n.º 3 do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro [...].»

Embora não tenha, pois, pretendido aplicar qualquer das sanções previstas nesse regulamento, mandou encerrar definitivamente o referido estabelecimento.

Na verdade, embora no despacho se determine expressamente apenas o «encerramento», certo é que se invoca para apoio jurídico dessa imposição, não apenas o n.º 18 do artigo 408.º do Código Administrativo, também o n.º 3 do artigo 43.º do citado regulamento policial.

Ora, no artigo 43.º citado, como se transcreveu, confere-se ao governador civil de Faro competência para aplicar a «pena de encerramento definitivo», relativamente aos estabelecimentos que «se tornem foco de desordens e da perturbação do sossego da vizinhança ou da moral e da decência públicas».

E no seu § 2.º prescreve-se que «os estabelecimentos que forem encerrados [...] só poderão reabrir desde que os seus proprietários apresentem declaração escrita, e com a assinatura reconhecida por notário, de que desejam explorar novo ramo de comércio ou indústria, que especificarão».

E, no pedido da sua execução, assinado pela autoridade que subcreveu tal despacho, não se refere qualquer encerramento provisório ou limitado no tempo, por via de qualquer termo resolutivo, ou com sujeição à realização de quaisquer obras de insonorização, para que cessasse.

O sentido que o ora recorrente lhe imputa nas alegações não tem, pois, qualquer apoio no seu texto nem nas circunstâncias que o rodearam, pelo que não pode ser aceite.

Nesta conformidade, conclui-se, nos termos expostos e em face do disposto no artigo 9.º do Código Civil, que o acto contenciosamente impugnado mandou encerrar definitivamente o estabelecimento do ora recorrido, por o nível sonoro da música aí emitida e constatado em medição acústica feita pela Comissão de Coordenação da Região do Algarve, em 11 de Abril de 1991, perturbar o sossego da vizinhança de tal estabelecimento.

Improcede, assim, o primeiro dos fundamentos do recurso jurisdicional e referido em supra I-1.

D) Mas, a mesma autoridade, proferiu o despacho de supra IV-10, datado de 8 de Julho de 1991, de que foi dado conhecimento ao ora recorrido.

Neste despacho, ordena o encerramento do mesmo estabelecimento, apenas provisoriamente e até que sejam concluídas obras de insonorização, por forma que o valor do índice de isolamento sonoro do dito estabelecimento seja igual ou superior ao limite mínimo estabelecido na lei e após nova medição acústica, por considerar que a situação constatada ao tempo da nova medição acústica, em 25 de Junho de 1991, perturba o sossego das pessoas residentes na habitação situada por cima do estabelecimento.

É certo que, neste acto, também se refere que «mantenho o encerramento provisório do estabelecimento [...]», mas, como vimos, o encerramento decretado pelo acto de 9 de Maio de 1991 foi definitivo e esta transcrita afirmação não pode ter a virtualidade de conferir a tal despacho um significado que ele não assume.

Estamos, pois, perante novo acto administrativo, com conteúdo menos amplo do que o anterior de 9 de Maio de 1991, e, por isso, diverso deste.

Não obstante a ausência de declaração revogatória expressa, a sua vigência simultânea com aquele é, a todas as luzes, inequivocamente incompatível com o primeiro e que é objecto do recurso contencioso a que se reportam os presentes autos.

O acto de 8 de Julho de 1991, tomando o lugar daquele, regulou em novos termos a situação deste e do ora recorrido seu proprietário.

Disciplinou em termos inovatórios e inconciliáveis com o que fora definido pelo acto de 9 de Maio de 1991 o encerramento do estabelecimento do ora recorrido.

Na verdade, não podem subsistir simultaneamente na ordem jurídica dois actos sucessivos, em que no primeiro se determina o encerramento definitivo de um certo estabelecimento e no segundo apenas se determina o seu encerramento provisório, no sentido de que tal encerramento se mantém enquanto o dono dele não realizar certas obras de insonorização a verificar por nova medição acústica.

Em suma, o despacho de 8 de Julho de 1991 revogou implicitamente e por substituição o despacho de 9 de Maio de 1991.

(Neste sentido, cf. acórdão do pleno da Secção de 7 de Novembro de 1991, no recurso n.º 24 240, e demais acórdãos aí referidos.)

Contudo, o acto contenciosamente impugnado produziu efeitos até à sua revogação, pois o estabelecimento do recorrente mantinha-se encerrado ao tempo do acto revogatório de 8 de Julho de 1991.

E, por outro lado, os autos não fornecem elementos suficientes para se concluir que o recorrente tenha sido notificado do acto revogatório antes da interposição do recurso contencioso.

Assim, nada obsta ao prosseguimento do recurso, mas apenas quanto aos efeitos produzidos anteriormente ao despacho de 8 de Julho de 1991 (artigo 48.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos).

Pela mesma razão, contrariamente ao que pretende o recorrente em supra 1-4, nada obsta a que o Tribunal conheça do recurso.

Irreleva, pois, para o caso, a situação aí invocada pelo ora recorrente, mas não provada (supra IV-12), ou seja, que o estabelecimento do ora recorrido está já em funcionamento.

E) Como resulta do exposto, o despacho contenciosamente impugnado determinou o encerramento definitivo do estabelecimento do recorrente, com invocação do disposto no n.º 18 do artigo 408.º do Código Administrativo e do n.º 3 do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro.

Neste, como se viu, confere-se ao respectivo governador civil competência para determinar o encerramento de estabelecimentos que «se tornem foco de desordens e da perturbação do sossego da vizinhança ou da moral e da decência públicas».

Esta medida é da competência exclusiva do governador civil, «sob proposta fundamentada da autoridade policial» — § 3.º do artigo 43.º citado.

Estamos perante medida administrativa cujos efeitos são de grande gravidade e por isso não pode ela ocorrer sem proposta fundamentada de autoridade policial diversa do governador civil.

Por outro lado, como medida extrema de grande gravidade, face ao princípio da «proporcionalidade entre os males a evitar e os meios a empregar para a sua prevenção», como ensina Marcello, *Manual*, vol. II, 9.ª ed., reimp., p. 1159, só se justifica perante actos que pela sua gravidade ponham em risco a ordem social.

Como defende o Ex.^{mo} Procurador-Geral da República, em seu douto parecer, e tendo em conta o texto do n.º 3.º do citado artigo 43.º

«a copulativa parece indicar a necessidade de ocorrerem desordens ou tumultos que perturbem a ordem pública ou ponham em causa os fundamentos morais da sociedade. A previsão da norma reconduz-se a uma situação de alteração da ordem pública. Mas, para além disso, é suposto que se trate de uma acção continuada [...] que implica a prática frequente ou constante de actos incompatíveis com os interesses sociais».

Ora, no caso concreto, tal medida foi aplicada, perante um facto que se não mostra reiterado, e constatado por um único acto de rastreio audiométrico relativamente aos níveis sonoros da música emitida no estabelecimento do ora recorrido em certa noite.

Foi aplicada essa medida unicamente pelo facto de na noite de 11 de Abril de 1991 se ter constatado que o nível sonoro emitido no interior do referido estabelecimento, por meio de música gravada, excedia a diferença de 10 dB(A) entre o ruído sonoro contínuo equivalente do ruído perturbador e o valor do nível sonoro do ruído de fundo, que foi excedido, contrariamente ao que era prescrito no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Geral sobre o Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Julho.

Na verdade, foi apenas isso que se provou, conforme relatório técnico resultante de tal medição acústica ordenada pela CCRA.

Tal facto isolado não indicia que o estabelecimento do ora recorrido seja foco de desordens e da perturbação do sossego da vizinhança do mesmo e a aplicação da medida de encerramento do estabelecimento do ora recorrido por tal facto é desproporcionada à infracção verificada.

Destá sorte, o acto impugnado, por erro nos pressupostos de direito, fez errada aplicação ao caso do disposto no § 3.º do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro.

Tal ilegalidade determina a sua anulação, quanto ao decretado encerramento até ao acto revogatório de 8 de Julho de 1991, pelo que improcede o fundamento do recurso jurisdicional, acima referido em supra 1-4).

A Comissão de Coordenação Regional tem competência para fiscalizar o cumprimento das disposições constantes daquele Regulamento Geral sobre o Ruído, aí se incluindo vistorias e ensaios considerados pertinentes, nos termos do artigo 33.º, n.º 2, do citado diploma, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 292/89, de 2 de Setembro.

No referido relatório entendeu-se que devia ser considerada procedente a reclamação desencadeadora da medição acústica no estabelecimento do ora recorrido e que, como ficou especificado, aquela pedia que fosse terminada a poluição sonora de tal estabelecimento.

Acresce que tal relatório foi enviado pela CCRA à autoridade recorrida «para os devidos efeitos», solicitando-se que o mesmo fosse «anexado ao despacho» a proferir pelo Sr. Governador Civil, e referindo-se que tal relatório «vincula a CCRA relativamente aos resultados obtidos».

O § 3.º do artigo 43.º não determina que a medida de encerramento definitivo só possa ocorrer quando haja proposta que seja no sentido do encerramento definitivo.

Antes é razoável que seja entendido como exigindo apenas que, previamente à decisão por parte do governador civil, a autoridade policial ou fiscalizadora dos factos em causa faça uma descrição da

situação fáctica e fundamente a sua posição, visando assegurar uma decisão esclarecida sobre a situação fáctica concreta que aí foi descrita.

Em face do exposto, e tendo em conta a situação concreta, julga-se ter sido cumprida a formalidade prevista no § 3.º do citado artigo 43.º, contrariamente ao decidido na sentença recorrida, pelo que nessa parte procede o fundamento de supra 1-3.

Pelos fundamentos ora expostos, nega-se provimento ao recurso, confirmando-se a decisão impugnada, mas apenas na parte em que anulou o despacho impugnado de 9 de Maio de 1991 (supra IV-7), restringindo-se a anulação quanto ao encerramento do estabelecimento do recorrido e até 8 de Julho de 1991, por violação do n.º 3 do artigo 43.º do Regulamento Policial do Distrito de Faro, de que se mostra penso um exemplar aos presentes autos.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *José Manuel de Moura Pires Machado*. — Fui presente, *Luís Pais Borges*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Legitimidade passiva. Anulação de concurso. Efeitos da decisão em contencioso de anulação. Cursos do Instituto Superior Militar.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O pedido de anulação de concurso implica, para efeitos de legitimidade passiva, a citação de todos os interessados que sofram de prejuízo directo da procedência do recurso.*
- 2 — *Estão nestas condições os sargentos, cujas nomeações para frequentarem os cursos do Instituto Superior Militar ficariam sem sustentáculo jurídico por anulação do despacho que os nomeou.*
- 3 — *A decisão final em contencioso de anulação produz efeitos erga omnes, quando baseadas em fundamentos objectivos e actos indivisíveis. Porém, não podem prejudicar quem não tenha recorrido nem haja citado para contestar, por a isso se opor o princípio geral do direito de defesa consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa.*

Recurso n.º 30 943, em que são recorrentes José Alberto de Barros Lomba e recorrido o general Ajudante-General do Exército. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nuno Salgado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — José Alberto de Barros Lomba, primeiro-sargento do Serviço Geral do Exército, residente em Santa Margarida, Constância, in-

terpôs, no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, recurso contencioso de anulação do despacho de 2 de Agosto de 1990, do general Adjudante-General do Exército, que nomeou os sargentos para a frequência do 1.º ano do Curso A do Instituto Militar (ISM), no ano lectivo de 1990-1991, praticado ao abrigo de poderes que lhe foram delegados pelo Chefe do Estado-Maior do Exército (CE-ME), invocando, para o efeito, o vício de violação de lei, que inquina e fere de anulabilidade o acto recorrido, alicerçando o seu pedido, em suma, no seguinte: o acto recorrido, ao postergar os critérios legais de antiguidade, determinou que o recorrente fosse preterido por três camaradas mais modernos, e que ao fixar o número de vagas a preencher já distribuídas por armas e serviços, em vez de fixar globalmente o número de vagas, atribuindo, como fez, maior número de vagas às armas, prejudicou duplamente o recorrente; esta preterição do recorrente, bem como a fixação de vagas distribuídas por armas e serviços, resultaram da aplicação dos despachos do CEME n.ºs 143/84, de 19 de Novembro, 35/88, de 18 de Abril, e 43/88, de 17 de Maio, publicados ao arripio do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto, e Portaria n.º 613/77, de 23 de Setembro, que derogaram em alguns dos seus preceitos, em flagrante violação do princípio constitucional da hierarquia das fontes [artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)], violando deste modo a lei.

2 — Não tendo o recorrente indicado recorridos particulares, embora referindo que fora preterido por três camaradas seus, foi aquele notificado, ao abrigo do disposto no artigo 40.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), para regularizar a sua petição, o que fez, identificando os recorridos particulares, que vieram a ser citados para contestar.

Após as alegações finais, e em resultado de uma nova análise do processo, o M.º Juiz do Tribunal *a quo*, fundamentando o seu despacho na circunstância de o recorrente continuar a dar relevo, como fonte viciadora do acto impugnado, ao facto de o CEME não ter fixado globalmente apenas o número de vagas, mas sim ter distribuído as vagas por armas e serviços, podendo, assim, o eventual provimento do recurso prejudicar directamente todos os candidatos admitidos ao curso nas diversas armas e serviços, pelo que deveria ser requerida a sua citação [artigo 36.º, n.º 1, alínea b), da LPTA], novamente por imperativo do artigo 40.º, n.º 1, daquela lei processual, convidou o recorrente a corrigir a sua petição nos termos indicados.

O recorrente, exprimindo entendimento contrário ao do M.º Juiz e de, assim, não ser caso para regularização da petição, recusou-se a dar cumprimento ao convite e requereu antes o prosseguimento do recurso, apenas com a intervenção dos sargentos do Serviço Geral do Exército (SGE) já citados e o conhecimento do seu objecto.

3 — O M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, conhecendo da questão prévia da legitimidade passiva da entidade recorrida e dos recorridos particulares, decidiu rejeitar o recurso, por manifesta ilegalidade na sua interposição, por considerar configurada a ilegitimidade passiva ou, se se entender melhor, a falta de pressuposto legal da coligação passiva.

E isto substancialmente pelo seguinte:

«[...] A conceder-se eventualmente provimento ao recurso, com procedência das aludidas conclusões, a anulação do acto recorrido implicaria necessariamente a anulação também do acto preparatório integrado no acto administrativo em causa que fixou o número de

vagas e as distribuiu pelas armas e serviços, do que obviamente resultaria prejuízo para todos os candidatos admitidos ao concurso no ano lectivo de 1990-1991.

Por isso mesmo se impunha que o recorrente, em observância do disposto no artigo 36.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA, indicasse na sua petição de recurso todos aqueles interessados e requeresse a sua citação — e não só, como fez, os pertencentes ao SGE.

Foi por essa mesma razão que, detectada a falta e fazendo uso da norma do artigo 40.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA, se exarou, a fl. 86 dos autos, despacho a convidar o recorrente a regularizar a sua petição, identificando os interesses das armas e requerendo a sua citação.

[...] Das normas dos artigos 36.º, n.º 1, alínea *b*), e 40.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA resulta seguro que o legislador quis estabelecer aqui um caso de litisconsórcio necessário passivo entre o autor do acto, que é objecto do recurso, e outras pessoas a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar (cf. Ferreira Pinto-Guilherme da Fonseca, *Direito Processual Administrativo Contencioso*, p. 72).

Assim, só com a intervenção de todos os interessados, como se indicou no convite feito (declinado pelo recorrente), se regulariza a instância, legitimando o recorrido, pela via da formação da coligação imposta na lei, e o recurso poderia prosseguir.»

4 — Do assim decidido veio o recorrente interpor o presente recurso jurisdicional para este Tribunal, apresentando a sua alegação, em que formula as seguintes conclusões:

«1.ª O recorrente, que é primeiro-sargento do SGE, porque para tanto preenchia as condições legais [artigos 16.º e 17.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto], requereu a admissão ao curso do ISM, com início no ano lectivo de 1990-1991;

2.ª A admissão de alunos do curso do ISM é feita por concurso, de acordo com as normas do capítulo v (artigos 14.º e 20.º) daquele diploma legal;

3.ª O recorrente foi preterido na nomeação para a frequência do curso referido por camaradas mais modernos, que estavam em condições de igualdade consigo, quanto à prova documental, quando o único critério legal de escalonamento era o da segunda condição de preferência que, por ordem decrescente, o artigo 19.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 347/77 enumera: a maior antiguidade;

4.ª O recurso contencioso foi interposto com vista à defesa dessa maior antiguidade do recorrente, no quadro especial do Exército a que pertence, que é o SGE;

5.ª Essa maior antiguidade é a maior antiguidade relativa, considerada na escala do respectivo quadro, que é a do SGE, uma vez que no Exército os militares se distribuem por quadros correspondentes às armas, aos serviços e às bandas e fanfarras (Decreto-Lei n.º 949/77, de 3 de Dezembro, artigo 4.º, n.º 2);

6.ª No caso dos sargentos do Exército, é isso que resulta dos artigos 6.º, n.º 1, 7.º e 19.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 920/76, de 31 de Dezembro, ou, presentemente, do capítulo III (artigos 133.º e 138.º do EMFAR, anexo ao Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro);

7.ª O provimento do recurso contencioso apenas pode prejudicar directamente os três sargentos do SGE, mais modernos que o recorrente, cuja citação foi requerida, como únicos interessados particulares, *ex vi* do artigo 36.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA;

8.ª A legitimidade passiva ficou, assim, assegurada com os recorridos, cuja citação foi requerida;

9.ª A questão da distribuição das vagas por armas e serviços é irrelevante para o presente recurso, uma vez que o provimento deste não tem efeitos práticos que possam prejudicar candidatos admitidos ao curso, que não seja do quadro do SGE, mais modernos que o recorrente;

10.ª O vício da violação do princípio constitucional da hierarquia dos actos normativos (artigo 115.º da CRP), pelos despachos do CEME n.ºs 143/84, 35/88 e 43/88, conduz à declaração da invalidade do acto recorrido, sendo prioritário na ordem do conhecimento dos vícios que o afectam (LPTA, artigo 57.º);

11.ª Rejeitando o recurso contencioso, pela invocada ilegitimidade passiva, a sentença recorrida violou as disposições legais referidas nestas conclusões, pelo que deve ser revogada, de modo que o recurso contencioso prossiga para conhecimento e decisão da questão de fundo.»

5 — Não contra-alegaram a entidade recorrida nem os contra-interessados.

6 — O Ex.ºº Magistrado do Ministério Público, neste Tribunal, emitiu o seu parecer de fls. 107 e 107 v.º, devidamente fundamentado, no qual acaba por concluir no sentido de ser denegado provimento ao recurso e confirmar-se a sentença recorrida.

7 — Após os vistos legais, cumpre decidir.

8 — A matéria de facto relevante, provada nos autos, é a seguinte:

A) Pelo despacho n.º 78/90, de 8 de Junho de 1990, do general Chefe do Estado-Maior do Exército, foi determinado que, para o ano de 1990-1991, fossem abertas 62 vagas para a admissão ao 1.º ano do curso no Instituto Superior Militar, cabendo 35 vagas ao Curso «A» — SGE — (sendo, dentro deste, 12 vagas à arma de infantaria, 5 à artilharia, 4 à cavalaria, 2 à engenharia, 2 ao Serviço de Administração Militar, 3 ao Serviço de Saúde, 2 ao Serviço do Exército, 3 à Guarda Nacional Republicana e 2 à Guarda Fiscal); 13 ao Curso «B» — Serviço de Material/Serviços Técnicos de Manutenção; 12 ao Curso «C» — Transmissões/Serviços Técnicos de Exploração e Manutenção; e 2 ao Curso «D» — chefes de banda de música (documentos juntos ao processo instrutor);

B) Por despacho de 2 de Julho de 1990 do brigadeiro director do Serviço de Pessoal, por delegação do general Ajudante-General do Exército, após delegação recebida por este do general Chefe do Estado-Maior do Exército, foram deferidas as listas de admissão ao concurso do Instituto Superior Militar, para o ano lectivo de 1990-1991, respeitante aos Cursos «A», «B» e «C» — que, embora contidas no mesmo documento, estão autonomizadas para cada um dos cursos —, tendo o recorrente sido admitido na lista respeitante ao Curso «A» e, dentro deste, no SGE (nota 22.313/N da Direcção do Serviço de Pessoal-Repartição de Sargentos — de 3 de Julho de 1990, junta ao processo instrutor);

C) Por despacho de 2 de Agosto de 1990, do referido general Ajudante-General do Exército, que é o despacho ora impugnado, foram feitas as nomeações de sargentos para a frequência do 1.º ano dos Cursos «A», «B» e «C» do ISM para o ano de 1990-1991, sendo, ao mesmo tempo, feita, em relação a cada um daqueles cursos, a discriminação dos nomeados por cada uma das armas e serviços a que pertencem (documento de fls. 6 e 8 dos autos);

D) Na lista de nomeação respeitante ao Curso «A» não consta o nome do ora recorrente no SGE ou em qualquer outro serviço ou arma do aludido curso;

E) Na lista de nomeação do Curso «A», e no âmbito do SGE, constam como admitidos os primeiros-sargentos Carlos do Amaral Coimbra, José da Silva Pinto e Manuel de Jesus J. Buco (documento de fls. 6 e 8 dos autos);

F) Na relação, elaborada por ordem de antiguidades dos primeiros e segundos-sargentos do SGE elegíveis para o Conselho do Serviço para o ano de 1991, o nome do ora recorrente situa-se à frente dos primeiros-sargentos Manuel de Jesus Jorge Buco e José da Silva Pinto, não constando nela o nome do primeiro-sargento Carlos do Amaral Coimbra (documento de fls. 9 e 10 dos autos);

G) O ora recorrente, por despacho do M.^{mo} Juiz *a quo* de 8 de Janeiro de 1992, foi convidado, nos termos do artigo 40.º, n.º 1, da LPTA, a corrigir a sua petição no sentido de nela serem indicados todos os convidados admitidos ao curso nas diversas armas e serviços, a fim de ser requerida a sua citação nos termos do artigo 36.º, n.º 1, alínea b), daquele diploma legal (fl. 86 dos autos);

H) O ora recorrente recusou-se a corrigir a sua petição nos termos em que foi convidado, requerendo antes o prosseguimento do recurso para se conhecer do seu objecto (documento de fls. 87 e 88 dos autos);

I) A interposição do recurso contencioso deu entrada na secretaria do Tribunal *a quo* em 2 de Outubro de 1990.

9 — O acto contenciosamente impugnado perante o Tribunal *a quo* foi o despacho de 2 de Agosto de 1990, do general Ajudante-General do Exército, que, por delegação do general Chefe do Estado-Maior do Exército, ordenou o escalonamento para a frequência do 1.º ano do ISM, no ano lectivo de 1990-1991, dos sargentos dos Cursos «A», «B» e «C», não tendo o ora recorrente obtido o seu escalonamento e nomeação naquele primeiro curso, para o qual havia apresentado a sua candidatura, dentro do âmbito do SGE a que pertencia.

Como fundamento da causa de pedir do recurso contencioso, e conforme se acentua na decisão recorrida e nas alegações do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público deste Tribunal, invocou duas razões essenciais:

Por um lado, afirma que, ao contrário do que determina o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto, para o referido ano lectivo de 1990-1991, o CEME não se limitou a fixar, globalmente, o número de vagas para o curso, mas distribuiu-as, por percentagens, por armas e serviços, donde resulta que os militares do SGE são prejudicados por se verificarem ultrapassados por camaradas mais modernos das armas, às quais é atribuído maior número de vagas, e ainda que o número de candidatas excedeu o número de vagas distribuídas, designadamente quanto ao SGE.

Por outro, alega a falta de realização das provas de admissão previstas no artigo 19.º do referido Decreto-Lei n.º 347/77, o que, em caso de empate entre os candidatas, permitiria a utilização do único critério legalmente autorizado, que era o da antiguidade.

Estas duas questões não podiam deixar de ser apreciadas na decisão que viesse a conhecer de mérito o objecto do recurso, sob pena da sua nulidade por vício de omissão de pronúncia [artigos 660.º, n.º 2, e 668.º, n.º 1, alínea d), ambos do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da LPTA].

Ora, se o recorrente pede a anulação do acto impugnado, mesmo aduzindo que os critérios atrás enunciados foram utilizados, como invoca, com base nos despachos n.ºs 143/84, de 19 de Janeiro, 35/88, de 18 de Abril, e 43/88, de 17 de Maio, do CEME, que violaram o princípio constitucional da hierarquia das fontes legais (artigo 115.º da CRP), por não se conformarem com o preceituado, quer no citado Decreto-Lei n.º 347/77, quer na Portaria n.º 613/77, de 23 de Setembro, a procedência do recurso, com base nesses fundamentos, não deixa de ter como consequência o esvaziamento da moldura jurídica em que assentou, não só a candidatura de todos os concorrentes ao concurso, como no seu escalonamento e nomeação para a frequência de todos os cursos abrangidos pelo acto recorrido.

Com efeito, a decisão final, em contencioso de anulação, produz efeitos *erga omnes*, ou seja, impõe-se mesmo às pessoas que não intervieram no recurso (ver, neste sentido, acórdão do tribunal pleno de 19 de Novembro de 1987, *Acórdãos Doutriniais*, n.º 319, p. 921).

Há que ponderar, porém, que mesmo as decisões que tenham eficácia *erga omnes*, como é a do caso ora em apreço, por serem baseadas em fundamentos objectivos e actos indivisíveis, não podem, todavia, prejudicar quem não tenha recorrido nem haja sido citado para contestar, visto que a isso se opõe o princípio geral do direito de defesa consagrado na Constituição (CRP, artigo 20.º, n.º 2) — neste sentido, Prof. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. IV, pp. 227 e 228.

Por outro lado, a eficácia *erga omnes* também «não significa que a anulação de um acto que interesse a certa pessoa aproveite a todas as pessoas que hajam sido prejudicadas por *outros actos iguais* não recorridos. Nesta hipótese só aqueles actos de que se recorreu são anulados, e os particulares que se tenham conformado com actos de igual conteúdo têm de sofrer a desigualdade que daí resulta e que é fruto, afinal, da sua vontade (Prof. Marcello Caetano, *Manual*, vol. II, p. 1397).

Ora, desaparecendo da ordem jurídica, como se impõe, o acto impugnado depois de o recurso contencioso obter procedência, com base nos fundamentos invocados pelo recorrente, deixam de ter suporte, não só o escalonamento e nomeação de todos os interessados para a frequência de todos os cursos por ele abrangidos, já que estamos perante um acto plural, como também o próprio acto de admissão ao concurso, que teria de ser feito com base em novos critérios, daí que todos os nomeados no concurso serão directa e imediatamente prejudicados pela suspensão dos actos praticados em seu favor com base na validade do despacho impugnado.

Assim, não é correcto afirmar-se, como o faz o recorrente, nas suas alegações, que o recurso contencioso apenas foi interposto com vista à defesa da sua maior antiguidade no quadro especial do SGE a que pertence e que a eventual procedência do recurso apenas poderia prejudicar directamente os três sargentos daquele Serviço mais modernos que o recorrente e que já foram citados para o recurso.

Face ao exposto, bem andou o M.^{mo} Juiz *a quo*, a fim de garantir a legitimidade passiva, em ter convidado o recorrente a regularizar a sua petição no sentido de indicar todos os candidatos admitidos ao curso nas diversas armas e serviços, a fim de ser requerida a sua citação, por imperativo do disposto nos artigos 36.º, n.º 1, alínea b), e 40.º, n.º 1, alínea b), ambos da LPTA.

Não o tendo feito o recorrente, como devia, gerou-se a situação da falta do pressuposto processual da legitimidade passiva da autoridade recorrida, por com ela não serem chamados ao recurso todos os contra-interessados, cuja apreciação precede o conhecimento do mérito do recurso, o que, por força do disposto no § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e artigos 493.º, n.º 2, e 494.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil, aqui aplicáveis por força do artigo 1.º da LPTA, determinou a sua rejeição.

Tendo julgado neste sentido, a decisão recorrida não violou qualquer normativo legal.

10 — Termos em que se decide confirmar a decisão recorrida e em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 10 000\$.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Nuno da Silva Salgado* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Concurso para recrutamento de professores associados das universidades. Fundamentação da exclusão.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A deliberação do júri que exclui um candidato, de acordo com o artigo 48.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária (Decreto-Lei n.º 408/79, de 13 de Novembro), carece de ser fundamentada.*
- 2 — *É suficiente a fundamentação se no relatório justificativo referido no n.º 2 daquele preceito se qualificam o curriculum, trabalhos, programas e relatório apresentados em termos genéricos, que abstêm a sua concretização no relatório-proposta que serviu de base à votação, foi junto ao processo e ficou a fazer parte integrante deste.*

Recurso n.º 31 015, em que são recorrente Elisa Maria Costa Guimarães Ferreira Taveira e recorrido o júri do concurso documental da Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, no Supremo Tribunal Administrativo:

I — Elisa Maria Costa Guimarães Ferreira Taveira veio recorrer para este Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que lhe negou provimento ao recurso contencioso da decisão final, de 20 de Novembro de 1990, do júri do concurso documental para o provimento de quatro lugares de professor as-

sociado do 2.º grupo (economia) da Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Conclui assim as suas alegações:

1.ª Com base única e exclusivamente, num relatório — aliás inexacto — elaborado por um dos seus membros, sem sujeição a quaisquer princípios, regras, pressupostos, critérios de apreciação e decisão, factores, métodos e sistemas de avaliação aplicáveis a todos os candidatos, o «júri [...] deliberou, por maioria, excluir» a recorrente, «pelas razões seguintes»:

«1.º Apresentou um *curriculum* inadaptado do ponto de vista científico, tendo a maioria dos trabalhos apresentados um carácter profissional e não de investigação;

2.º Insuficiência do programa e relatório apresentados.»

2.ª No condicionalismo descrito na conclusão anterior, a deliberação recorrida não permite a reconstituição do iter cognoscitivo e valorativo do júri, no processo de apreciação do mérito da recorrente, em ordem a decidir sobre a sua admissão ou exclusão do concurso — não se mostra fundamentada;

3.ª Preterida formalidade essencial — fundamentação —, a deliberação do júri revela-se, por falta dela, inquinada de vício de forma [artigos 48.º, n.º 2, do Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU) e 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77];

4.ª Entre, por um lado, a publicação no *Diário da República* da constituição do júri — 22 de Junho de 1990 — e, por outro, a primeira reunião dele e a própria deliberação — 20 de Novembro de 1990 —, mediaram 151 dias;

5.ª Assim, foi violado — preterição de formalidade essencial, determinante da iniquação do acto de vício de forma — o estatuído nos artigos 48.º, n.º 1, parte i, e 51.º, n.º 1, do ECDU;

6.ª O «relatório justificativo» da exclusão da recorrente não se mostra assinado «por todos os [...] membros»; antes, e diversamente, por seis deles, sendo certo que ao todo eram nove;

7.ª Assim, preterida, uma vez mais, formalidade essencial, a deliberação do júri deixou-se afectar de vício de forma (artigo 48.º, n.º 2, do ECDU);

8.ª Decidindo como decidiu — julgando improcedente a arguição dos assinalados vícios, imputados ao acto sindicado —, a decisão sob censura violou os preceitos referidos nas conclusões 3.ª, 5.ª e 7.ª

II — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público pronunciou-se pelo não provimento do recurso, por a sentença sindicada ter analisado correctamente as três questões que agora são postas no recurso jurisdicional.

Com os vistos dos Ex.^{mos} Adjuntos, cumpre decidir.

III — São os seguintes os factos provados na decisão sob censura:

a) Por edital publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 37, de 14 de Fevereiro de 1989 (p. 1663), foi aberto, pelo prazo de 30 dias contados do dia seguinte ao da publicação, concurso documental para o provimento de quatro lugares de professor associado da Faculdade de Economia da Universidade do Porto;

b) Apresentaram-se ao referido concurso cinco candidatos, sendo a recorrente um deles;

c) Conforme publicação constante no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 142, de 22 de Junho de 1990, foram designados, para «fazerem parte do júri do concurso», mencionado supra, os Profs. Doutores Eduardo Guimarães de Oliveira Fernandes, vice-reitor da Univer-

sidade do Porto, servindo, na circunstância, de presidente, António Francisco Espinho Romão, António Serafim de Carvalho Vale e Vasconcelos, António Soares Pinto Barbosa, Bento José Ferreira Murteira, Diogo José Fernandes Homem de Lucena, Francisco José Cruz Pereira de Moura, Manuel Jacinto Nunes, Mário da Silva Murteira e Rui José da Conceição Nunes;

d) Aos 20 dias do mês de Novembro de 1990, na Reitoria da Universidade do Porto, sob a presidência, por delegação reitoral, do Ex.^{mo} Sr. Vice-Reitor Doutor Cândido Augusto Dias dos Santos, e no impedimento do Ex.^{mo} Sr. Prof. Dr. Eduardo Guimarães de Oliveira Fernandes, reuniu o júri em epígrafe, aberto por edital publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 14 de Fevereiro de 1989;

e) A reunião teve lugar nos termos dos artigos 48.^o e seguintes do ECDU, e a ela estiveram presentes, além do Ex.^{mo} Presidente, todos os vogais, com excepção dos Profs. Doutores António Francisco Espinho Romão, Bento José Ferreira Murteira e Mário Luís da Silva Murteira;

f) Aberta a sessão e depois de ter cumprimentado todos os vogais, o Ex.^{mo} Sr. Presidente do Júri deu conhecimento do objectivo da reunião, do processo de concurso e da legislação aplicável. Seguidamente, foi dado conhecimento ao júri, após consulta do respectivo processo, que haviam sido admitidos, nos termos previstos no artigo 43.^o do ECDU os seguintes candidatos: Doutor Alberto João Coraceiro de Castro, Doutora Elisa Maria da Costa Guimarães Ferreira Taveira, Doutor Fernando Teixeira dos Santos e Doutora Maria Isabel Rebelo Teixeira Soares;

g) Os vogais Profs. Doutores António Serafim de Carvalho e Vasconcelos e António Soares Pinto Barbosa informaram que haviam elaborado conjuntamente um relatório sobre o candidato Doutor Fernando Teixeira dos Santos, que fundamentava a sua opinião de que deram conhecimento ao júri e que passou a constituir parte integrante do processo e sobre o qual teceram algumas considerações. O Prof. Doutor António Barbosa leu esse relatório perante o júri;

h) O vogal Prof. Doutor Francisco José Cruz Pereira de Moura informou que havia elaborado, conjuntamente com o Prof. Doutor Bento José Ferreira Murteira, que não pôde estar presente na reunião, um relatório sobre o candidato Doutor Alberto João Coraceiro de Castro, que fundamentava a sua opinião, que entregou e passou a constituir parte integrante do processo e sobre o qual teceu algumas considerações;

i) Os vogais Profs. Doutores Diogo José Fernandes Homem de Lucena e Manuel Jacinto Nunes entregaram igualmente um relatório conjunto sobre a candidata Maria Isabel Rebelo Teixeira Soares, que passou a fazer parte do processo e sobre o qual teceu também algumas considerações;

j) O vogal Prof. Doutor Rui José da Conceição Nunes informou que havia elaborado isoladamente um relatório sobre cada um dos candidatos, Doutora Elisa Maria da Costa Guimarães Ferreira Taveira e Doutor Fernando José Guimarães Freire de Sousa, que de início havia combinado elaborar conjuntamente com os vogais Doutores António Francisco Espinho e Mário Luís da Silva Murteira, respectivamente. Justificou que, pelo facto de não ter recebido de qualquer dos mesmos professores quaisquer informações, elaborou ele próprio um relatório sobre cada um dos candidatos mencionados. O mesmo vogal leu em voz alta os relatórios a que se referira e que funda-

mentavam a sua opinião, os quais entregou ao Ex.^{mo} Presidente e que passaram a fazer parte integrante do processo;

l) Depois de todos os vogais terem trocado impressões entre si sobre o mérito dos candidatos, designadamente quanto aos aspectos mencionados no n.^o 1 do artigo 48.^o do ECDU, o Ex.^{mo} Presidente perguntou a cada vogal do júri se estaria em condições de se pronunciar quanto à admissibilidade, tendo cada um respondido afirmativamente;

m) Passou-se então à votação individual sobre a admissibilidade. O resultado foi o seguinte:

[...] «Candidata Doutora Elisa Maria Costa Guimarães Ferreira Taveira.

Prof. Doutor Francisco Pereira de Moura — votou pela *não* admissão.

Prof. Doutor Manuel Jacinto Nunes — votou pela *não* admissão.

Prof. Doutor Diogo Homem de Lucena — votou pela *não* admissão.

Prof. Doutor António Pinto de Barbosa — votou pela *não* admissão.

Prof. Doutor António Vale e Vasconcelos — votou a *favor* da admissão.

Prof. Doutor Rui da Conceição Nunes — votou pela *não* admissão.

Face aos votos expressos de todos os vogais presentes, a candidata foi *excluída por maioria*, com cinco votos contra a admissão e um voto a favor»;

n) [...] «Uma vez que estava já tomada a decisão quanto à admissibilidade dos candidatos, o secretário esclareceu que, nos termos do n.^o 2 do artigo 48.^o do ECDU, relativamente a cada candidato excluído, o júri deveria elaborar um relatório justificativo, que deveria ser assinado por todos os seus membros, e de cujo teor deveria ser dado conhecimento ao interessado. Esclareceu ainda que o relatório deveria conter a fundamentação de facto e de direito da decisão, de modo a permitir ao candidato conhecer as razões da sua exclusão, e que cada membro do júri cujo voto fosse contrário à decisão da maioria deveria fundamentar o seu voto em declaração autónoma;

o) Face a este esclarecimento, o júri passou de imediato a elaborar os relatórios em questão e que adiante se transcrevem:

Candidata Doutora Elisa Maria Costa Guimarães Ferreira Taveira: «O júri, em sua reunião de 20 de Novembro de 1990, deliberou, nos termos do n.^o 1 do artigo 48.^o do ECDU, por maioria, excluir a candidata Elisa Maria Costa Guimarães Ferreira Taveira, pelas razões seguintes:

Apresentou um *curriculum* inadaptado do ponto de vista científico, tendo a maioria dos trabalhos apresentados um carácter profissional e não de investigação;

Insuficiência do programa e relatórios apresentados.»

O Prof. Doutor António do Vale e Vasconcelos, cujo voto fora contrário ao da maioria, apresentou a seguinte declaração de voto:

«Votei a favor da admissão da candidata Elisa Maria C. Guimarães Ferreira Taveira, por não comungar da opinião dos restantes membros do júri quanto ao mérito científico e pedagógico da concorrente.»

IV — Descritos os factos, há que apreciar os fundamentos do recurso:

a) Invoca a recorrente, o desrespeito do prazo de 30 dias para a primeira reunião do júri, a contar da data da publicação da respectiva constituição no *Diário da República*, o que inquinaria o acto de exclusão da candidata de vício de forma, por violação do artigo 48.^o, n.^o 1, parte I, do ECDU.

Na verdade, e como resulta da matéria de facto, esse prazo foi excedido.

Trata-se, no entanto, de um prazo disciplinador, de tramitação do processo, semelhante, aliás, aos prazos estabelecidos pelo Código de Processo Civil para os actos dos magistrados e da secretaria, cuja inobservância pode implicar responsabilidade disciplinar, mas que não retira à autoridade o poder de decidir o processo gracioso nem inquina o acto praticado do vício de forma.

Improcedem assim as conclusões 4.^a e 5.^a das alegações do recurso; b) Alega também a recorrente preterição de formalidade essencial, na deliberação do júri, por o relatório justificativo não se mostrar assinado por todos os seus membros, mas apenas por seis deles, com violação do n.º 2 do artigo 48.º do ECDU.

Os membros designados para fazer parte do júri do concurso são nove, mas a presença de cinco, mais o presidente, assegura o quórum deliberativo, de acordo com o artigo 46.º, n.º 2, do ECDU.

A exigência da assinatura, por todos os membros do júri, do relatório justificativo, só pode ser entendida no sentido de se referir aos membros do júri presentes na reunião, e aos quais é imputada a deliberação.

Como por esses o relatório está assinado, não se verifica a preterição de qualquer formalidade essencial;

c) Quanto à fundamentação, vem alegado, que a expressa no relatório justificativo, não permite reconstituir o iter cognoscitivo e valorativo do júri, no processo de avaliação do mérito, que conduziu à sua exclusão do concurso.

De acordo com o preceituado no n.º 2 do artigo 48.º do ELPV, a deliberação que decide a exclusão de um candidato a professor associado tem que ser fundamentada.

A fundamentação é um conceito relativo, variando em função do tipo concreto de cada acto e das circunstâncias concretas em que é praticado. E só em face de cada caso o Tribunal pode ajuizar da sua suficiência, mediante a adopção de um critério prático, que consiste na indagação sobre se um destinatário normal, perante a fundamentação concreta, fica em condições de saber o motivo por que se decidiu num sentido e não noutro. Neste sentido, ver acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 1.^a, de 30 de Maio de 1985, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 215, p. 816, e de 413/87, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 319, p. 849, e acórdão de 13 de Fevereiro de 1990, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 394, p. 796.

No caso dos autos, o relatório justificativo apontava como determinantes da exclusão as seguintes razões:

Curriculum inadaptado, do ponto de vista científico;

A maioria dos trabalhos apresentados terem um carácter profissional e não de investigação;

Insuficiência do programa e relatórios apresentados.

Mas, em anexo à acta que contém a deliberação, e, dela fazendo parte integrante, consta o relatório que serviu de base à votação; nela se apreciam os itens constantes do relatório justificativo e se concretizam as razões que vieram a determinar o sentido maioritário do voto dos membros do júri.

Quer dizer que o relatório justificativo apenas sintetizou e resumiu os motivos da decisão, acolhendo o conteúdo desse outro relatório-proposta, que precedeu e serviu de base à votação.

Nesta se afirma, nos termos de suficiente concretização, o seguinte:

Quanto ao *curriculum*: que à dissertação de doutoramento da candidata já havia sido recusada a equivalência por outro júri; que o

curriculum subjacente se traduz em novas aplicações práticas de conhecimentos correntes, além de que em parte são trabalhos colectivos, sendo difícil identificar quais as partes imputáveis à candidata; que não é um *curriculum* indicado para uma candidata à prossecução de uma carreira universitária.

Quanto ao programa, refere-se que tem um carácter demasiado histórico e com excessiva descrição de aspectos institucionais; indicam-se depois certos aspectos do programa, que parecem menos trabalhados, como sejam, no aspecto microeconómico, a importância das barreiras não pautais, etc., e, no plano macroeconómico, haveria que referir problemas relacionados com a coordenação das políticas económicas, dos países da zona integrada, os efeitos externos das políticas económicas internas, etc.

Através das referências exemplificadas a recorrente ficou em condições de saber se as razões pelas quais o programa e relatório que apresentou foram julgados insuficientes, o seu *curriculum* científico inadaptado e os trabalhos apresentados tinham carácter profissional e não de investigação. Face à fundamentação da deliberação colhida no relatório-justificativo e no relatório-proposta, de que a recorrente teve conhecimento, antes da interposição deste recurso contencioso, ficou esta em condições de saber das razões da sua exclusão e habilitada a optar entre a aceitação do acto ou a sua impugnação contenciosa.

Não foi violado o n.º 2 do artigo 48.º do ECDU nem as demais disposições que consignam o dever de fundamentação dos actos administrativos.

Acordam, neste termos, em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 20 000\$ e a procuradoria em 15 000\$.

— Lisboa, 24 de Junho de 1993. — José João Fernandes da Silva (relator) — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa — José Manuel de Moura Pires Machado. — Fui presente, Luís Pais Borges.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Regulamento Geral das Edificações Urbanas. Obras de reparação em edifícios. Destruição parcial de um edifício.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 9.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas permite às câmaras compelir os proprietários a levar a cabo, com a periodicidade ali fixada, obras destinadas a remediar as deficiências originadas no uso normal dos prédios de modo a garantir a sua regular utilização.

2 — O corpo do artigo 10.º do mesmo diploma legal autoriza também aqueles órgãos autárquicos a obrigar os proprietários a executar as obras que, independentemente das

referidas revisões periódicas, venham a revelar-se necessárias para corrigir as más condições de salubridade, solidez ou segurança contra risco de incêndio.

- 3 — As razões que justificam estas interferências são de natureza exclusivamente pública, não tendo por isso as câmaras que se preocupar com eventuais relações de direito privado que intercedam entre os proprietários dos imóveis e terceiros.
- 4 — A destruição parcial de um prédio traduzida segundo o auto de vistoria camarário, designadamente nos seguintes termos: «a cobertura derruiu totalmente», os «vigamentos carbonizados», os «tectos ao nível do 2.º andar derruíram na parte posterior», a «fachada enegrecida pelo fogo com madeiramentos dos vãos em falta ou carbonizados», não é subsumível à previsão dos mencionados artigos 9.º e 10.º (corpo) do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.
- 5 — Para o efeito é apenas relevante a natureza do dano sofrido e não a subsistência de uma realidade reconduzível ao conceito de «edificação» ou a possibilidade, de um ponto de vista técnico, de recuperação do edifício.

Recurso n.º 31 362, em que são recorrentes Maria Joana Arroyo Frick Gonçalves e outra e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Lisboa. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Joana Arroyo Frick Gonçalves, residindo na Avenida de Carlos Silva, 25, em Oeiras, e Alcília Galvez Petersen Gonçalves, residindo em Alto da Barra, bloco E, lote 5, 5.º, direito, em Oeiras, recorrem jurisdicionalmente de uma sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que negou provimento ao recurso contencioso que haviam interposto de um despacho proferido por um vereador da Câmara Municipal de Lisboa (CML) que ordenou a sua intimação, na qualidade de usufrutuária e proprietária de um prédio destruído por um incêndio, a proceder no mesmo a obras de reparação e beneficiação geral.

Na sua alegação, concluem as recorrentes da seguinte forma:

«1.º O acto impugnado viola frontalmente os princípios fundamentais do poder administrativo de justiça e da proporcionalidade, princípios estes com assento constitucional no artigo 266.º, n.º 2, *in fine*, da lei fundamental, sendo, por isso, nulos;

2.º O acto do Sr. Vereador da Câmara Municipal de Lisboa é, ainda, anulável porquanto se habilita nos artigos 9.º e 10.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) e no artigo 229.º do RGEU, cujas normas não são aplicáveis à situação de facto que se pretende a elas subsumíveis, gerando, assim, vício de violação de lei por manifesta carência de base legal;

3.º Mesmo que se considere que o acto impugnado foi expressão de exercício de poderes discricionários, ainda assim o acto é de considerar-se ilegal por evidente desvio de poder por motivos de interesse público, na medida em que os fins que a lei tutela não coincidem com os interesses, ainda que públicos, cuidados pelo acto, tornando-o do mesmo modo anulável;

4.º É igualmente anulável o acto impugnado, porquanto se verifica contradição entre a informação contida na intimação e os fundamentos invocados, situação assimilável, nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, a falta de fundamentação, geradora de vício de forma;

5.º É ainda ilegal, atento o vício de forma que o afecta, porquanto tenha sido praticado por vereador no exercício de poderes delegados, se preteriu formalidade essencial da menção expressa da qualidade de delegado do autor do acto, violando-se assim o disposto no n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, cuja *ratio* torna aplicável esta regra à actividade administrativa desempenhada pelos órgãos da administração local.

Nestes termos, deve ser dado provimento ao presente recurso e, consequentemente, revogada a sentença ora recorrida, declarando-se nulo ou anulado o acto impugnado, atento o disposto nos artigos 88.º e 89.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.»

Contra-alegando, a autoridade recorrida concluiu:

«1.º O acto em crise não viola os princípios constitucionais de justiça e da proporcionalidade;

2.º Os artigos 9.º e 10.º do RGEU são perfeitamente aplicáveis ao caso *sub judice*;

3.º O acto é legal, por não estar eivado do vício de desvio de poder por motivos de interesse público;

4.º Inexiste, também, contradição entre a informação contida na intimação e os fundamentos invocados, não ocorrendo vício de forma.»

Por seu lado, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver, o recurso merece provimento.

De facto, o artigo 10.º do RGEU parece pressupor que as edificações ali previstas possam continuar afectas ao seu normal uso, apesar das más condições de salubridade, solidez ou segurança contra o risco de incêndio que a vistoria tenha detectado.

Isto é, a norma daquele artigo 10.º parece pressupor que o prédio sujeito à execução de obras ordenadas pela Câmara, nos seus termos, esteja ainda em condições de ser habitado (no caso de se tratar de prédio destinado a tal fim) ou de nele continuarem instalados estabelecimentos comerciais (no caso de ser este o uso normal), destinando-se aquelas obras a melhorar esse uso normal.

O caso dos autos que envolve reconstrução e em que o prédio não está apto a suportar o seu uso normal mesmo, em más condições de salubridade ou segurança e solidez, parece não poder enquadrar-se nos artigos 9.º e 10.º do RGEU, que assim terão sido violados por errada interpretação e aplicação, carecendo o acto de base legal.

Parece assim que o recurso merece provimento.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A matéria de facto relevante é a seguinte:

A) As recorrentes são a primeira usufruária e a segunda proprietária de um prédio sito em Lisboa, na Rua da Misericórdia, 111 a 117;

B) Na sequência de um incêndio ocorrido no referido imóvel em 2 de Junho de 1990, a Comissão Permanente de Vistorias da CML elaborou um auto de vistoria em 6 de Junho de 1990 do qual consta:

«[...] As águas-furtadas derruíram na rua quase na totalidade e o que delas resta — uma parte junto à fachada lateral direita e a fachada principal sem a zona à esquerda do vão da janela — encontra-se calcinado; a cobertura derruiu totalmente, à excepção de

uma pequena zona da frente, junto ao cunhal direito, que se mostra calcinado e com os vigamentos carbonizados; os tectos ao nível do 3.º andar também aluíram na sua quase totalidade e os tectos ao nível do 2.º andar derreuíram na sua parte posterior e na zona junto à empena esquerda; na fachada principal e zona superior do cunhal esquerdo e o beirado ao nível do 4.º andar têm também aspecto de estarem calcinados e ao nível dos 3.º e 4.º andares a fachada encontra-se enegrecida pelo fogo com os madeiramentos dos vãos em falta ou carbonizados [...]

Visitado, interiormente, o edifício [...], constataram as seguintes anomalias:

[...] Na caixa de escada: tectos com fendilhação, estuques em falta, manchas negras de humidade e vestígios de escorrências de água resultantes de combate a incêndio, paredes a formar seio com forte fendilhação, reboco e azulejos de revestimentos em falta, deixando à vista a estrutura de madeira apodrecida e humedecida, pavimento com troços desnivelados, madeiramentos apodrecidos e impregnados de humidade e pejado de materiais construtivos provenientes de derrocada da parte superior do edifício, encontrando-se alguns deles carbonizados.

A partir do lanço intermédio entre o 2.º e o 3.º andar e destroços da zona superior do edifício não permitem a passagem.

Na ocupação do 2.º andar (armazém de roupa): na cozinha: tecto abaulado, totalmente enegrecido pelo fogo, com placas de estuque em falta e outras em vias de aluírem e paredes com escorrências negras das águas de combate ao fogo e pavimento pejado de entulho e elementos constitutivos aluídos do tecto; no corredor: tecto com madeiramentos estalados e enegrecidos, parede de tabique comum com a cozinha abaulada e estalada e na zona posterior, tecto totalmente enegrecido e paredes com escorrências líquidas; no compartimento interior: tecto enegrecido e com tintas empoladas, paredes com escorrências líquidas; no compartimento a tardoz da cozinha: estuque do tecto aluído na sua totalidade, estando à vista os vigamentos de madeira queimados e paredes parcialmente derruídas e zonas restantes das paredes escalavradas e enegrecidas pelo fogo e pavimento pejado de materiais construtivos aluídos; no compartimento interior: tecto enegrecido e com tintas empoladas, paredes com fendilhação e as escorrências líquidas; no compartimento da frente (confinante com a empena esquerda): tecto derruído na sua quase totalidade, paredes enegrecidas e com tintas empoladas e em falta e pavimento pejado de materiais construtivos que invadem igualmente parte do compartimento da frente (central): tecto com os madeiramentos de revestimentos abaulados, com tintas empoladas e queimadas, encontrando-se tábuas soltas em risco de aluírem, paredes com fendilhação e escorrências negras provenientes da água de combate ao incêndio; no compartimento da frente (confinante com a empena direita): madeiramentos que revestem o tecto abaulados e a desligarem-se e chamuscados e pavimento desnivelado [...]

Em face do exposto e do que foi dado observar de que resultam forte insegurança e insalubridade para o local — grau A de risco, a Comissão emite o seguinte parecer: [...]

1.º O edifício é recuperável;

2.º Os elementos estruturais que oferecem maior risco são:

O que resta do envolvente do edifício ao nível de 3.º 4.º e águas-furtadas com especial incidência ao nível das águas-furtadas e de zona superior da fachada principal junto à empena esquerda;

Tectos do 2.º andar;

Paredes e tectos da caixa de escada;

3.º As causas de insalubridade são devidas à ocorrência do incêndio;

4.º Deverá ser determinada a execução das necessárias obras de reconstrução de comolidação e da reparação no edifício em causa com vista à eliminação das anomalias indicadas, e a garantia a indispensável solidez da construção, sendo prioritário e muito urgente:

4.1 — Despejo temporário de todos os restantes utentes do rés-do-chão, 1.º e 2.º andares do prédio, dado o tipo de obras urgentes a realizar e a situação actual do prédio.

4.2 — Colocação ao longo de toda a fachada principal e direita do edifício de estrutura metálica com tapume de protecção ao nível do rés-do-chão e rede na parte restante, com vista a abranger a eventual queda descontrolada de elementos das fachadas em risco de aluimento.

4.3 — Instalação nas fachadas principal e direita de uma antepara ao nível do 1.º andar com aproximadamente a largura do passeio assente na estrutura metálica acima referida e no lado exterior apoiada em prumos metálicos, inclinada no sentido do prédio.

4.4 — Apeamento do que resta das águas-furtadas e das zonas de nível do 4.º andar que ameaça aluimento.

4.5 — Limpeza do entulho e dos destroços da construção.»

C) Em 18 de Junho de 1990, pela Direcção do Serviço de Obras da CML foi prestada a seguinte informação:

«Em face dos antecedentes, após homologação do auto de vistoria, a fls. 2, 3 e 4, julga-se de intimar o seguinte:

1 — Execução das obras preconizadas no auto de vistoria, a fls. 2, 3 e 4, ao abrigo do artigo 10.º do RGEU, e das obras de beneficiação geral, ao abrigo do artigo 9.º do RGEU, dado o prédio não ter sofrido beneficiação há mais de oito anos.

Condições da licença: 1.ª a 3.ª, 11.ª e 15.ª e cumprimento do artigo 135.º do RGEU.

Prazos: início, 15 dias; conclusão das obras, 30 dias.

2 — Face à urgência da execução das obras a intimar, e no caso de o proprietário não cumprir os prazos indicados no n.º 1, julga-se de intimar simultaneamente a desocupação do prédio, ao abrigo do artigo 166.º do RGEU, para execução coerciva das mesmas.

3 — Despejo temporário de todos os inquilinos do rés-do-chão, 1.º e 2.º andares, ao abrigo dos §§ 1.º e 3.º do artigo 168.º do RGEU.

Grau de risco A.»;

D) Em 18 de Junho de 1990 o director dos Serviços de Obras da CML proferiu o seguinte despacho: «Ex.^{mo} Sr. Vereador, é de aprovar o procedimento proposto e homologar o auto de vistoria de conclusão — 60 dias»;

E) Na sequência do que, em 19 de Junho de 1990, o vereador da CML Rui Godinho proferiu o despacho de «aprovo» e, sobre o auto de vistoria, referido na alínea B), o despacho de «homologo»;

F) Estes despachos foram ratificados por deliberação camarária de 11 de Julho de 1990;

G) Através da contrafé n.º 2771, emitida em 10 de Outubro de 1990, foram as recorrentes intimadas a executar as obras de reparação e beneficiação, de acordo com as conclusões do autos de vistoria mencionado em B), devendo as mesmas ser iniciadas no prazo de 15 dias a contar da data de intimação e concluídas nos 60 dias seguintes, com a cominação de ocupação do prédio para execução coerciva ao

abrigo do disposto no artigo 166.º do RGEU, caso as obras não forem iniciadas ou concluídas dentro daqueles prazos;

H) A fls. 25 e 26 dos autos consta um parecer técnico subscrito pelo engenheiro civil Francisco Bacelar Begonha, no qual, designadamente, se diz:

«[...] Na construção de novos pavimentos, no caso da ‘recuperação’ deste prédio, já não seria certamente usada madeira por razões de segurança (risco de novo incêndio) e por razões económicas. Seriam certamente usadas lajes maciças de betão armado ou lajes aligeiradas (construídas por vigas pré-esforçadas e blocos cerâmicos), com o consequente aumento de peso e sem possibilidade de ligação aos elementos estruturais principais, o que pioraria consideravelmente as condições de segurança de sismos deste edifício.

Para cumprir a referida regulamentação seria pois necessário inserir no edifício uma nova estrutura resistente constituída por suportes de fundamentação, pilares, vigas, lajes em betão armado, ligadas rigidamente entre si, que, por si só, oferecem as necessárias condições de segurança.

E tal estrutura teria que resistir às combinações de acções regulamentares mais desfavoráveis, as quais, incluindo as acções sísmicas resultante da globalidade das acções permanentes, levaria a que suportasse os decorrentes do actual edifício, adicionados às de si própria. Seria portanto necessário prever uma estrutura muito mais robusta e cara que a necessária para um edifício equivalente.

Tal nova estrutura teria que ser ‘encaixada’ nas paredes existentes, obrigando à construção de sapatas, pilares e vigas em condições muito difíceis e de elevado risco, com cortes nas paredes de alvenaria de pedra, de perigosa execução e de custos elevados.

A instalação de uma estrutura em construção metálica teria condicionamentos semelhantes e, embora fosse mais leve, conduziria certamente a custos mais elevados. Por sua vez a sua mesma rigidez, relativamente a uma de betão armado, levaria a deformações excessivas, com a consequente ruína das antigas paredes exteriores de alvenaria, no caso da ocorrência de sismo nas condições regulamentares.

Face ao exposto, é-se levado à conclusão de que a solução técnica e economicamente mais aconselhável para o caso vertente, em que se pretendem eliminar as anomalias indicadas no referido auto de vistoria e garantir a indispensável solidez da construção, com prioridade e urgência, será a conducente à demolição do actual edifício e construção de um novo, obedecendo à traça local mas executado nas condições regulamentares de segurança e utilizando modernos materiais e técnicas construtivas.»

Começemos pela análise do primeiro fundamento do recurso jurisdicional interposto.

Alegam os recorrentes, em suma, que o acto contenciosamente impugnado, ao contrário do decidido na 1.ª instância, violou os princípios fundamentais da proporcionalidade e da justiça, consagrados no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República.

A exigência ou sacrifício imposto às recorrentes seria desproporcionado em relação ao interesse público que se visava proteger — a necessidade de não descaracterizar de um ponto de vista urbanístico a zona onde o imóvel se integra —, já que seria possível garantir a defesa desse interesse, bem como a observância das condições regulamentares de segurança, lançando mão de materiais e de técnicas construtivas modernas e bem mais económicas.

Por estas razões teria o acto em causa violado ainda, do mesmo passo, o princípio da justiça, limite ao exercício dos poderes administrativos, especialmente dos poderes discricionários.

Vejam, pois.

O acto contenciosamente recorrido, através de remissão operada para a informação da Direcção do Serviço de Obras de 18 de Junho de 1990 [alínea C) da matéria de facto], ordenou a intimação das recorrentes para procederem a obras de beneficiação geral e às obras preconizadas no auto de vistoria, invocando para tanto o disposto nos artigos 9.º e 10.º do RGEU e ainda, por remissão para outro acto, o artigo 229.º do RGEU.

Os dois primeiros preceitos estabelecem o seguinte:

Artigo 9.º

«As edificações existentes deverão ser reparadas e beneficiadas pelo menos uma vez em cada período de oito anos, com o fim de remediar as deficiências provenientes do seu uso normal e de os manter em boas condições de utilização, sob todos os aspectos de que trata o presente regulamento.»

Artigo 10.º

«Independentemente das obras periódicas de conservação a que se refere o artigo anterior, as câmaras municipais poderão, em qualquer altura, determinar, em edificações existentes, precedendo vistoria realizada nos termos do artigo 51.º, § 1.º, do Código Administrativo, a execução de obras necessária para corrigir más condições de salubridade, solidez ou segurança contra o risco de incêndio.

§ 1.º As câmaras municipais compete ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial das construções que ameçam ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública.

§ 2.º [...]»

A doutrina legal contida nestas normas poderá, pois, para os efeitos que agora interessa considerar, resumir-se ao seguinte: os proprietários dos prédios urbanos são obrigados a proceder, periodicamente, a obras de reparação destinadas a eliminar as deficiências provenientes do seu uso normal, mantendo-os em boas condições de utilização (n.º 9) e, além disso, a executar as obras necessárias para corrigir as más condições de salubridade, solidez ou segurança contra risco de incêndio (corpo do artigo 10.º).

Por seu lado, as câmaras municipais, atendendo, tanto ao interesse público que lhes está confiado de efectivo «controlo do parque imobiliário» (artigo 65.º, n.º 4, da Constituição da República), que inclui a garantia de que os prédios disponham das condições mínimas para cumprir o fim para os quais se encontram licenciados, como aos valores também públicos da segurança e salubridade das construções, dispõem do poder-dever de: a) compelir os proprietários a procederem às obras necessárias determinadas pelas deteriorações normais ou acidentais dos prédios; b) ordenar a sua demolição total ou parcial no caso de ameaça de ruína ou de perigo para a saúde pública.

Trata-se, porém, não de um poder discricionário da Administração, que esta seria livre de exercer ou não, segundo critérios de conveniência ou de oportunidade, mas de uma obrigação de intervenção efectiva sempre que, no caso concreto, se verifiquem os pressupostos legais dessa actuação.

Estamos, pois, no domínio da vinculação que não no da discricionariedade administrativa nem na zona contígua da «margem de livre apreciação», portanto num domínio em que não há lugar ao chamamento dos princípios da proporcionalidade, da justiça (ou ainda outros como o da igualdade) que funcionam como limites imanentes ou internos daqueles poderes de livre decisão. Haverá antes e apenas que apreciar a conformidade do acto contenciosamente impugnado com a lei, já que não vem posta em causa a congruência das normas dos artigos 9.º e 10.º do RGEU com o disposto no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição.

Improcede assim a conclusão 1.ª da alegação das recorrentes.

Posto isto, entremos na análise do vício imputado à sentença referido na conclusão 2.ª da mesma alegação: o despacho contenciosamente impugnado, ao contrário do decidido, teria feito errada aplicação dos artigos 9.º e 10.º do RGEU e do artigo 229.º do RGEU, cujas normas não seriam aplicáveis à situação em apreço.

Desenvolvem a este respeito as recorrentes um raciocínio que se resume ao seguinte.

O citado artigo 9.º apenas se refere a obras de conservação corrente destinadas a «remediar as deficiências provenientes do [...] uso normal»; ora o estado em que o prédio ficou deve-se não à sua utilização normal mas à ocorrência de um incêndio.

Por seu lado, o artigo 10.º não abrange na sua previsão a situação em causa, já que o poder concedido ao órgão autárquico se destina «a corrigir más condições de salubridade, solidez ou segurança contra o risco de incêndio»; tendo assim esta norma uma finalidade preventiva contra sinistros, seria absurdo aplicá-la a uma situação que justamente resultou de uma ocorrência desse tipo.

Quanto ao artigo 229.º do RGEU, ele não teria manifestamente aplicação no caso, sendo ilegal a substituição feita na sentença pelo Sr. Juiz desse preceito pelo artigo 220.º do mesmo diploma, com fundamento em equívoco do despacho impugnado.

Ora bem.

Como resulta das considerações precedentes, os artigos 9.º e 10.º do RGEU prevêem três espécies diferentes de intervenção camarária no caso de deteriorações nos prédios urbanos.

A primeira, que se poderá considerar como a mais leve, legitimada pelo artigo 9.º, consiste em compelir os respectivos proprietários a levar a cabo, com a periodicidade ali fixada, as obras destinadas a remediar as deficiências originadas no uso normal dos prédios de modo a garantir a sua regular utilização.

A segunda, obrigatoriamente precedida de vistoria, traduz-se também em obrigar os proprietários a executar as obras que, independentemente daquelas revisões periódicas, venham a revelar-se necessárias para corrigir as más condições de salubridade, solidez ou segurança contra risco de incêndio.

A terceira, igualmente antecedida de vistoria, consiste na ordem de demolição total ou parcial de construções que ameacem ou ofereçam perigo para a saúde pública.

São, pois, tipos de intervenção ou de ordens de actuação dirigidas aos proprietários dos imóveis, com conteúdo diferente e determinado pelas condições técnicas de cada situação concreta.

Ora, as razões que justificam essa interferência apresentam, como não podia deixar de ser, natureza exclusivamente pública e, como sucintamente se referiu já, são duas.

Por um lado, o exercício do «efectivo controlo do parque imobiliário» que a lei fundamental comete ao Estado e às autarquias locais (artigo 65.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa), o qual legitima a outorga às câmaras municipais de poderes coercitivos no sentido de assegurar que os edifícios, nomeadamente os afectos a habitação, sejam mantidos em condições que lhes permitam cumprir o fim social a que se destinam (cf., neste sentido, o acórdão deste Supremo Tribunal de 24 de Maio de 1984, no recurso n.º 19 033).

E, por outro, no que toca às demolições, o interesse geral, por demais evidente, em prevenir a situação de ruína ou o perigo para a saúde pública que os prédios em grave estado de degradação possam oferecer.

A tutela de outros interesses, públicos ou privados, não se descortina na interpretação daquelas disposições legais [nem do preceito paralelo do artigo 51.º, n.º 2, alínea h), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março].

Discute-se muito nos autos se o prédio, na situação resultante do incêndio que nele deflagrou, era susceptível de recuperação através de obras executadas ao abrigo dos mencionados artigos 9.º e 10.º do RGEU.

Conclui o auto de vistoria sancionado pelo despacho contenciosamente recorrido que sim, mau grado a amplitude das destruições verificadas.

Defendem as recorrentes a solução oposta, alegando que os danos ocorridos exigem mais do que as reparações preconizadas naquelas normas, impondo a reconstrução do prédio na forma técnica e económica mais viável da demolição dos escombros e construção de um imóvel novo de raiz.

Nem importa de sobremaneira discutir qual o grau ou extensão dos referidos danos, matéria em que convergem os pontos de vista das partes.

O auto de vistoria descreve-os com a nitidez necessária para permitir a sua qualificação como extremamente profundos: a «cobertura derruiu totalmente», os «vigamentos carbonizados», os «tectos ao nível do 2.º andar derruíram na parte posterior», a «fachada enegrecida pelo fogo com madeiramentos dos vãos em falta ou carbonizados», «reboco em falta com vastas zonas de alvenaria escalavradas à vista», «desagregação da empena esquerda e [...] derrocada da parte superior do edifício», «tectos com fendilhação», «paredes com forte fendilhação, rebocos e azulejos de revestimento em falta, deixando à vista a estrutura de madeira apodrecida e humedecida», «vigamentos de madeira queimados e paredes parcialmente derruídas», etc.

A divergência reside apenas quanto à solução preconizada: reposição da situação preexistente ou demolição e construção *ex novo* do imóvel.

Começar-se-á por dizer que o legislador dos citados artigos 9.º e 10.º não teve em vista situações deste género: nem os prejuízos ocorridos se deveram obviamente ao uso normal do edifício, nem os pressupostos das obras extraordinárias previstas no artigo 10.º destinadas à correcção de meras deficiências de salubridade ou de solidez ou à prevenção do risco de incêndio se confundem (embora nela se encontrem naturalmente consumidos) com a situação de destruição parcial de um prédio.

O caso em discussão nos autos — caracterizado pelas anomalias descritas no auto de vistoria que neste aspecto não é posto em questão — apresenta, pois, um *quid* específico que afasta a aplicação daquele regime legal. Certo que o edifício (ou o que dele resta) continua

a existir; todavia, e ao contrário do que se entendeu na sentença sob recurso, não é a subsistência de uma realidade subsumida ao conceito de «edificação» mas antes a natureza do dano sofrido que determina a aplicação ou não daqueles preceitos legais.

E não vale argumentar, em sentido contrário, como faz a autoridade recorrida, com a conclusão, constante do auto de vistoria, de que «o edifício é recuperável».

Pois, com os meios técnicos hoje disponíveis, raros serão os casos deste tipo em que não seja possível a reposição das situações anteriores ao dano. Por isso, o problema tem de ser encarado por outro ângulo: o da relação entre os custos e o resultado e o da conformidade deste com as normas regulamentares em vigor [cf., quanto a este ponto, o parecer técnico referido na alínea *H*) da matéria de facto].

Por outro lado, com o afastamento da aplicação do disposto nos artigos 9.º e 10.º do RGEU, nem será lícito reechar que fiquem de algum modo ofendidos ou ignorados aqueles valores públicos a que atrás se aludiu e que estas normas visam acautelar.

A alternativa oferecida pelos recorrentes [e que, de resto, poderia ser imposta pela Administração ao abrigo, nomeadamente, dos artigos 10.º, § 1.º, do RGEU e 51.º, n.º 2, alínea *H*), do Decreto-Lei n.º 100/84], de demolição e construção de raiz de um novo edifício, acautelaria integralmente esses interesses. Desde que, naturalmente, sejam observados os condicionalismos impostos ou consentidos pelas normas legais e regulamentares aplicáveis ao respectivo licenciamento, designadamente no que toca à volumetria, preservação da traça originária ou destino habitacional ou outro do imóvel, pontos que cumpre à Câmara fixar e fazer respeitar.

Não se vê, pois, que fim público — e com eventuais relações de direito privado entre os proprietários do imóvel e terceiros não tem a autarquia que se preocupar — pudesse ficar por esta via postergado.

Decidindo-se de modo diferente, na medida em que aprovou a aplicação, no caso, pelo despacho contenciosamente recorrido, das normas dos artigos 9.º e 10.º do RGEU, a sentença sob recurso errou na interpretação e aplicação destes preceitos, procedendo assim, nesta parte, a conclusão 2.ª da alegação das recorrentes.

Por consequência, e ficando prejudicado o conhecimento dos restantes pontos questionados da sentença recorrida, acorda-se em revogá-la e em anular, com fundamento em violação daqueles preceitos legais, o acto contenciosamente impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Nuno da Silva Salgado*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Bonificação nos termos do n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 49 107, de 7 de Julho de 1969, e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 345/73, de 7 de Julho.

Doutrina que dimana da decisão:

Não tem direito à bonificação prevista no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 345/73, de 7 de Julho, conjugado com o n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 49 107, de 7 de Julho de 1969, o militar que, antes de completada a terceira comissão que iniciara por imposição de serviço, passou à situação de comissão por oferecimento (ou voluntário).

Recurso n.º 31 563, em que são recorrente Alberto Ribeiro Soares e recorrido o general Director do Departamento de Finanças do Exército. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Alberto Ribeiro Soares, residente em Oeiras, interpôs recurso contencioso do despacho de 13 de Março de 1990, do general director do Departamento de Finanças do Exército (GDDFE).

Por sentença de 13 de Julho de 1992 do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) foi negado provimento ao recurso.

Inconformado, recorre o Ribeiro Soares, produzindo alegações que assim terminam:

1.ª O recorrente cumpriu, como oficial do quadro permanente do Exército, três comissões de serviço, por imposição, no ultramar, com início em 14 de Maio de 1961 (Angola), 20 de Setembro de 1964 (Moçambique) e 5 de Janeiro de 1968 (Angola);

2.ª Adquiriu o direito ao abono da percentagem de 10% sobre o seu vencimento, que passou a ser-lhe atribuído (artigo 21.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 49 107, de 7 de Julho de 1969);

3.ª Em Fevereiro de 1970 concluiu o tempo normal (dois anos) da terceira comissão, por imposição, que lhe deu direito ao abono de 10%, mais tarde integrado no vencimento por força do Decreto-Lei n.º 345/73, de 7 de Julho;

4.ª O recorrente iniciou em Fevereiro de 1970 uma nova comissão, agora por oferecimento, uma vez que a passagem de comissão por imposição à comissão por oferecimento (com repescagem de início desta a 1968) deixou de ser possível, por não previsto no Decreto-Lei n.º 49 107, nem, posteriormente, nas normas regulamentadoras deste diploma (as NNAPU, aprovadas por despacho do Ministério do Exército de 31 de Outubro de 1973);

5.ª O regime das nomeações de pessoal militar para o ultramar, que contava, antes do início das guerras de África, em 1961, do Decreto-Lei n.º 42 937, de 22 de Abril de 1960, veio a ser substituído pelo Decreto-Lei n.º 49 107, de 7 de Janeiro de 1969, que revogou aquele outro diploma;

6.ª A repristinação dessas normas revogadas não era possível, designadamente por um despacho do Ministério do Exército de 13 de Agosto de 1969, cuja ilegalidade é, por essa razão, manifesta;

7.ª A quarta comissão do recorrente, iniciada em Fevereiro de 1970, prolonga-se por quatro anos (Decreto-Lei n.º 49 107), tendo terminado em 2 de Abril de 1974;

8.ª Essa quarta comissão (por oferecimento) é, assim, inteiramente autónoma, em termos de contagem de tempo, e de espécie diferente em relação à anterior (por imposição), pelo que não conferiu direito a qualquer aumento de percentagem do recorrente, que manteve a percentagem anterior (10%);

9.^a O abono dos 10% só voltou a ser feito depois da publicação do Decreto-Lei n.º 345/73, em face da nova filosofia de considerar aquele abono como parte integrante do vencimento, para todos os efeitos e em todas as situações (artigo 1.º);

10.^a O novo regime do Decreto-Lei n.º 345/73 veio, assim, a corrigir uma situação anómala, que vinha sendo criada por errada interpretação da lei através de aplicação de legislação revogada;

11.^a Esse abono foi pago ao recorrente entre Julho de 1969 e a data da sua passagem à reserva (1 de Fevereiro de 1989), tendo-lhe sido retirado a partir de então, o que significa que não foi considerado no cálculo da pensão de reserva;

12.^a A atribuição desse abono, durante 20 anos, traduz um acto constitutivo de direitos, cuja revogação pela Administração não era possível (artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo);

13.^a A sentença não fez correcta interpretação dos sucessivos regimes legais das nomeações dos militares do quadro permanente para serviço no ultramar, designadamente os dos Decretos n.ºs 42 937 e 49 107, que ocorreram em situações diversas, sendo tal diversidade essencialmente derivada da emergência das guerras de África, a partir de 1961;

14.^a Interpretou e aplicou incorrectamente os regimes legis as nomeações por imposição e por oferecimento, no caso de sucessão de ambas as espécies de nomeação de serviço;

15.^a A sentença, ao fundamentar o não provimento do recurso contencioso na interpretação e aplicação de normas de um diploma revogado (o Decreto n.º 42 937), fez errada apreciação da matéria *sub judice*, e que se traduziu em ofensa das normas legais referidas nestas conclusões, máxime o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 345/73.

Contra-alegou a entidade recorrida no sentido da confirmação da sentença, sendo do mesmo parecer o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público.

Factos assentes:

A) O recorrente cumpriu nas ex-colónias as seguintes comissões:

I — Em Angola, de 14 de Maio de 1961 a 3 de Julho de 1963 — imposição.

II — Em Moçambique, de 20 de Setembro de 1964 a 4 de Novembro de 1966 — imposição.

III — Em Angola, a comissão objecto dos presentes autos, iniciada em 5 de Janeiro de 1968, por imposição, tendo, a requerimento do recorrente, passado, em Fevereiro de 1970, o mesmo à comissão por oferecimento;

B) Com efeito desde de 7 de Julho de 1969, data da publicação de Decreto-Lei n.º 49 107, e nos termos de seu artigo 21.º, n.º 3, passou a ser abonada ao recurso a percentagem de 10% sobre o seu vencimento base, por se encontrar, na Região Militar de Angola, a cumprir a terceira comissão por imposição;

C) Foi interrompido o referido abono quando passou à comissão por oferecimento, por este ter sido considerado, pelas instâncias militares, que a passagem do recorrente, em 1970, à comissão por oferecimento determinou a qualificação de todo o período de estada do recorrente, desde 5 de Janeiro de 1968, como comissão por oferecimento desde a data de desembarque na província, com fundamento no disposto no artigo 17.º e §§ 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 42 937;

D) Após a publicação do Decreto-Lei n.º 345/73, de 7 de Julho, voltou a auferir aquela percentagem, cujo abono lhe foi efectuado, ininterruptamente, até à data da sua passagem à reserva;

E) Em 31 de Outubro de 1989, requereu o recorrente que a percentagem referida, de 10 % sobre o vencimento base, voltasse a ser-lhe abonada, desde a data em que foi suspensa, com fundamento, no essencial, de que a passagem à comissão por oferecimento ocorreu já depois de integralmente cumprido o tempo (dois anos) correspondente à comissão por imposição, conforme mensagem n.º 5211, de 19 de Fevereiro de 1970, da RÓ/DSP;

F) Sobre tal requerimento foi prestada a informação n.º 125, de 7 de Março de 1990, que faz parte da comunicação n.º 61/90;

G) E, subseqüentemente, foi o mesmo requerimento indeferido pelo despacho de 13 de Março de 1990, do GDDFE, proferido no uso de competência delegada pelo general Chefe do Estado-Maior do Exército, por seu Despacho n.º 1-A/88, de 1 de Janeiro, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 21 de Janeiro de 1988.

O direito:

O regime de nomeação de militares para prestar serviço nas então províncias ultramarinas está fixado, na parte que aqui interessa considerar, nos artigos 20.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 49 107, nos seguintes termos:

A nomeação seria por:

- a) Escolha;
- b) Oferecimento;
- c) Imposição de serviço.

As nomeações por escolha ou por imposição seriam de dois anos, ao passo que as comissões voluntárias seriam de quatro anos, prorrogáveis por períodos de um ano, até ao máximo de dois anos, a requerimento dos interessados.

Por seu turno, o artigo 21.º estabelece os direitos que o pessoal nomeado por oferecimento ou por escolha teria, além daqueles que já estavam concedidos, acrescentando que o pessoal nomeado para a comissão por imposição de serviço que em 7 de Julho de 1969, data da publicação deste Decreto-Lei, já tivesse efectuado pelo menos duas comissões, das quais uma por imposição de serviço ou por escolha, teria direito em cada nova comissão por imposição ou por escolha a mais 10 % do vencimento base que lhe competia.

O recorrente cumpriu duas comissões por imposição antes de 7 de Julho de 1969, de modo que para poder beneficiar dos aludidos 10 % teria que cumprir, depois daquela data, mais uma comissão por imposição.

Ora o que acontece é que tendo o recorrente iniciado em 5 de Janeiro de 1968 uma nova comissão por imposição, veio em Fevereiro de 1970, a seu pedido, a passar à comissão por oferecimento, que completou em 2 de Abril de 1974.

Deste modo, o cerne da questão está em saber se esta comissão, a terceira que o recorrente cumpriu no ultramar, terá de se considerar como comissão por imposição ou por oferecimento. A hipótese não está considerada no Decreto-Lei n.º 49 107, mas no artigo 17.º do Decreto n.º 42 937, de 22 de Abril de 1960, estatui-se que os oficiais nomeados por imposição, escolha ou designação podiam passar à comissão por oferecimento em qualquer altura da sua comissão, quando lhes seja concedida autorização pelo Ministro do Exército.

Acrescenta o seu § 1.º que aos oficiais nestas condições é para todos os efeitos a nomeação contada como de oferecimento e o seu § 2.º diz que a data do início do oferecimento será a do desembarque do militar na província.

Face a estes preceitos, a comissão em causa não pode deixar de ser considerada como comissão por oferecimento, como acertadamente foi considerada na sentença, e por isso não assistia ao recorrente o direito ao benefício do aumento de 10 % do vencimento base.

Ao contrário do que o recorrente defende, o Decreto n.º 42 937 não foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 49 107, visto este não incluir qualquer disposição a revogá-lo expressamente, além de que o primeiro veio actualizar as disposições que regulam as comissões de serviço no ultramar e o segundo trata da reorganização das estruturas de comando das Forças Armadas, ditada pela experiência adquirida em oito anos de operações militares no ultramar. Trata-se por isso de diplomas legais com um âmbito de aplicação distinto. Deste modo, a situação dos oficiais nomeados por imposição, como o recorrente, e que passam ao regime de comissão por oferecimento, encontra-se expressamente regulado no artigo 17.º do Decreto n.º 42 937 e em nada se mostra prejudicado pelo n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 49 107. Neste sentido já se decidiu neste Supremo Tribunal Administrativo no acórdão de 20 de Outubro de 1992, recurso n.º 30 581, e também posto que englobando outros aspectos nos acórdãos de 24 de Setembro de 1991, recurso n.º 29 348, e de 28 de Novembro de 1991, recurso n.º 29 646.

Em nada beneficia a tese do recorrente o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 345/73, de 7 de Julho, que se limitou a alargar os aumentos do vencimento base que por força do Decreto-Lei n.º 49 107 estavam limitados ao tempo de permanência no ultramar, mesmo depois de completadas as comissões, como parte integrante dos vencimentos, para todos os efeitos e em todas as situações, inclusive para o cálculo das pensões de reserva e de reforma respectivas.

Resulta da matéria fáctica que desde 7 de Julho de 1969, data da publicação do Decreto-Lei n.º 49 107 que instituiu a aludida bonificação e porque realmente o recorrente estava então a cumprir a terceira comissão por imposição, passou a ser-lhe abonada a percentagem de 10 %. Quando em Fevereiro de 1970 passou, a seu pedido, à comissão por oferecimento, correctamente, o abono foi-lhe retirado, uma vez que desde o seu desembarque em Angola, nos termos do artigo 17.º e seus §§ 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 42 937, foi considerada como comissão por oferecimento, a qual, nos termos do n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 49 107, não dava direito àquela bonificação. Porém, e erradamente, os serviços voltaram a abonar o recorrente após a publicação do Decreto-Lei n.º 345/73, de 7 de Julho, o que se manteve até à sua passagem à reserva, que ocorreu em 1 de Fevereiro de 1989.

Deste facto retira o recorrente a conclusão de que a atribuição da bonificação durante dezasseis anos traduz um acto constitutivo de direitos cuja revogação pela Administração já não era possível nos termos do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo.

Este preceito estabelece que a competência para a revogação das decisões tomadas por quaisquer órgãos da Administração pertence ao autor do acto, ou ao seu superior hierárquico. Se o acto for constitutivo de direitos, apenas pode ter lugar quando a revogação se

fundar em ilegalidade e dentro do prazo fixado na lei para o recurso contencioso ou até à interposição deste.

No caso *sub judice* não tem porém aplicação o preceito, visto que não se trata de revogar acto administrativo anterior que tinha concedido a bonificação.

O que se passa é que por erro dos serviços o recorrente esteve durante dezasseis anos a auferir a percentagem de 10 % que não lhe era devida e que agora lhe foi retirada, limitando-se o acto recorrido a indeferir o pedido do recorrente para que aquela percentagem lhe continuasse a ser liquidada, sem que concomitantemente tivesse sido obrigado a repor as quantias recebidas a mais, como seria curial se tivesse acontecido, no caso de ter ocorrido efectivamente um acto anterior que as tivessem concedido.

Improcedem as conclusões das alegações.

Nestes termos e tudo considerado, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça de 15 000\$ e a procuradoria de 7500\$.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *José Anselmo Dias Rodrigues*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Vício de forma. Falta de fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A deliberação, mesmo tomada por escrutínio secreto, tem de ser fundamentada, desde que se verifiquem os pressupostos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.*
- 2 — *No caso de escrutínio secreto, a fundamentação, para além da publicidade dos membros do júri ou da entidade decidente, deve revelar previamente os itinerários cognoscitivos e valorativos seguidos na valoração dos elementos necessários à decisão.*

Recurso n.º 31 740, em que são recorrente a Câmara Municipal de Loures e recorrida Elisabete do Rosário Barradas Murta Lourenço. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Payan Martins.

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

1 — Tendo o M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa anulado, com fundamento em vício de forma por falta de fundamentação, por sua sentença de 15 de Julho de 1992, a deliberação da *Câmara Municipal de Loures* de 9 de Setembro de 1991 que indeferiu o recurso administrativo interposto por *Elisabete do Rosário*

Barradas Murta Lourenço, casada, primeiro-oficial administrativo do quadro de pessoal daquela Câmara, residente na Rua do Bocage, 151, rés-do-chão, Casal de Mira, Amadora, da decisão de homologação da sua classificação de serviço respeitante ao ano de 1990, aquela Câmara Municipal, discordando do assim julgado, interpôs o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação formula a ora recorrente as seguintes conclusões:

«1.^a O presente recurso circunscreve-se à questão de vício de forma por falta de fundamentação da deliberação recorrida de 9 de Setembro de 1991;

2.^a A deliberação recorrida apropriou-se de todos os fundamentos de facto e de direito do despacho homologatório do vereador Francisco Pereira, que expressamente determina: 'Homologue-se, de acordo com a comissão paritária' — fl. 49 dos autos;

3.^a Por sua vez, a comissão paritária no seu parecer (fl. 53) apropriou-se de todos os fundamentos de facto e de direito dos Srs. Notadores quanto a quase todos os itens, discordando apenas quanto ao item n.º 3 (conhecimentos profissionais), o que fundamenta;

4.^a A deliberação recorrida de 9 de Setembro de 1991, indeferindo o recurso hierárquico apresentado pela recorrente, mantém '[...] conseqüente, o despacho recorrido';

5.^a Deste modo, não pode deixar de se entender, com todo o respeito que nos merece a douda sentença, que a deliberação *sub judice* se apropriou de toda a fundamentação de facto e de direito do despacho homologatório do vereador da recorrida, que se apropriara da fundamentação da comissão paritária, sabendo-se que esta se apropriara da fundamentação dos Srs. Notadores a quase todos os itens, com excepção do terceiro (conhecimentos profissionais), o que aparece fundamentado por aquela comissão paritária;

6.^a Quanto às contradições entre o parecer da comissão paritária e os notadores, não nos parece que a douda sentença tenha inteira razão, já que aquela comissão, no essencial, só não concordou com os notadores no que concerne ao factor 3 (conhecimentos profissionais), o que fundamenta, já que quanto aos outros itens não só concorda como apreende toda a fundamentação de facto e de direito dos Srs. Notadores;

7.^a Assim, a deliberação recorrida, o despacho homologatório do vereador da recorrida e a comissão paritária apreenderam e integraram todos os fundamentos, de facto e de direito, dos notadores, com excepção do que respeita ao factor 3, que a comissão paritária fundamenta especificamente;

8.^a Deve, assim, concluir-se que a deliberação recorrida se encontra devidamente fundamentada, de facto e de direito, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, não padecendo do vício de forma, por falta de fundamentação, que a douda sentença lhe aponta.»

2 — Ainda que para tanto notificada, a ora recorrida Elisabete Lourenço não contra-alegou.

3 — O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público exarou o doudo parecer que segue:

«A necessidade de fundamentação mesmo de deliberações resultantes de votação por escrutínio secreto tem sido, repetidamente afirmada pelo Supremo Tribunal Administrativo, designadamente pelo pleno da Secção. Nesta linha podem ver-se, entre os mais recentes,

os de 17 de Abril de 1992, no recurso n.º 25 294, e de 23 de Junho de 1992, no recurso n.º 24 757.

Essa necessidade de fundamentação, aliás, nem sequer vem discutida pela recorrente, mas convém reafirmá-la. Na verdade, a argumentação da recorrente, a proceder, acabaria por pôr em causa aquela exigência.

A pretensão da recorrente de que se pudesse e devesse entender que a deliberação estava fundamentada pelas razões porque já estava fundamentado o acto que foram objecto do recurso administrativo, o acto do vereador da Câmara, corresponderia, no fim de contas, a dispensar-se a fundamentação própria da deliberação.

Não tem, por isso, qualquer razão, a agravante, pelo que o recurso deve improceder, mantendo-se a sentença.»

4 — Colhidos os vistos dos juízes-adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

4.1 — *Conhecendo.*

Na sentença sob recurso foram considerados os seguintes factos:

I) Em 13 de Fevereiro de 1991 os notadores atribuíram à ora recorrida, primeiro-oficial do quadro da Câmara Municipal de Loures, sendo a pontuação de 4,3, classificação de serviço de *Regular*, respeitante ao ano de 1990;

II) A ora recorrida reclamou para os notadores em 22 de Fevereiro de 1991, tendo estes indeferido a reclamação;

III) A ora recorrida requereu, então, que o seu processo de classificação fosse submetido a parecer da comissão paritária, tendo este concluído ser de manter a notação, com excepção do item «conhecimentos profissionais», que propôs a alteração para a posição 5;

IV) Por despacho de 27 de Junho de 1991, do vereador da Câmara Municipal de Loures, foi homologada a classificação de serviço da recorrente, «de acordo com o parecer da comissão paritária»;

V) Tendo a recorrente interposto recurso daquele despacho, em reunião de 9 de Setembro de 1991, deliberou a Câmara Municipal de Loures:

«Através de escrutínio secreto, foi deliberado, com sete votos a favor do indeferimento do recurso hierárquico e três abstenções, indeferir o recurso hierárquico apresentado por Elisabete do Rosário Barradas Rola Murta Lourenço, mantendo, conseqüentemente, o despacho recorrido.»

É a deliberação contenciosamente impugnada.

4.2 — *Decidindo.*

4.2.1 — Embora não tenha sido posta em causa a obrigatoriedade da fundamentação da deliberação que aprecia recurso hierárquico necessário, ainda que tomada aquela por votação em escrutínio secreto, convém relembrar, como acentua o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, essa necessidade, como é jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Administrativo (cf., por todos, os acórdãos de 17 de Março de 1992, no recurso n.º 25 294, de 23 de Junho de 1992, no recurso n.º 24 757, ambos do pleno da Secção, e de 23 de Fevereiro de 1989, no recurso n.º 24 757, este publicado nos *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 340, p. 441.

É que, conforme se refere no último dos arestos apontados, «[...] o carácter secreto das votações não exclui quer a publicidade dos membros do júri quer a indicação dos itinerários cognoscitivo e valorativo seguidos na apreciação [...]» feita, nomeadamente os cri-

térios usados na valoração dos elementos disponíveis e necessários, no caso, à apreciação e resolução do recurso hierárquico em causa.

4.2.2 — A deliberação contenciosamente impugnada é do seguinte teor:

«Através de escrutínio secreto, foi deliberado, com sete votos a favor do indeferimento do recurso hierárquico e três abstenções, indeferir o recurso hierárquico apresentado por Elisabete do Rosário Barradas Rola Murta Lourenço, mantendo, conseqüentemente, o despacho recorrido» (cf. v da matéria de facto).

Este acto tinha de ser fundamentado como directamente resulta do disposto no artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e do estabelecido no artigo 1.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Essa fundamentação «deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto», como reza o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, citado.

Daqui resulta, pois, que a fundamentação dos actos administrativos ou consta, autonomamente, deles próprios ou pode ser feita *per relationem*, por declaração de concordância com os fundamentos de anterior, parecer, informação ou proposta.

Mas neste último caso, no acto em apreço tem de se invocar *concretamente* parecer, informação ou proposta constante do respectivo processo gracioso administrativo, em termos de deixar bem claro que as razões desse parecer, informação ou proposta, a que se reporta, foram assumidas pela autoridade decidente, as quais, por essa forma, se integram no acto correspondente. Não é, pois, possível, fundamentação *per relationem*, através de remissão genérica para o processo administrativo gracioso ou para pareceres, informações ou propostas nele existentes, sem concreta indicação de qual dessas peças foi a escolhida para fundamentar o respectivo acto. Sem prejuízo, é óbvio, que se a peça escolhida remete directamente e por forma expressa para outro documento existente no processo, este deva ser considerado (v. g., o caso de parecer que homologa informação sobre que recaiu).

Também — como facilmente entendível — o parecer, informação ou proposta perfilhados, para valerem como fundamentação suficiente, têm de satisfazer às exigências constantes do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, citado, sob pena de tal não acontecendo se ter de considerar o acto correspondente como não fundamentado, dado o estabelecido no n.º 3 do artigo 1.º atrás referido [cf. acórdão do tribunal pleno de 20 de Julho de 1983, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 265, p. 95, acórdão (PS), de 5 de Abril de 1990, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 346, p. 1253, e acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 342, p. 750].

Ora da simples leitura da deliberação contenciosamente recorrida retira-se, inequivocamente, que a mesma não só não tem fundamentação própria como não remete para qualquer parecer, informação ou proposta anteriores, existentes no processo gracioso.

Aliás, a afirmação da recorrente de a deliberação se ter apropriado dos fundamentos do despacho homologatório do vereador Francisco Pereira, sob recurso hierárquico, que por sua vez se baseou no parecer da comissão paritária, que por sua vez se apropriou da fundamentação

dos notadores, salvo em relação a um dos itens valorativos, que autonomamente foi fundamentado por aquela comissão paritária, para além de na dita deliberação se não fazer qualquer remissão para o despacho do vereador, tal levaria à situação bizarra de a deliberação que conheceu do recurso hierárquico ir ter por fundamentação essencial a do acto primário, graciosamente impugnado.

O que não pode, evidentemente, ser.

Conclusão: a deliberação contenciosamente recorrida carece em absoluto de fundamentação.

Tendo julgado neste sentido, a sentença recorrida não merece qualquer censura.

O que equivale a dizer-se improcederem totalmente as conclusões da alegação da recorrente Câmara Municipal de Loures.

5 — Nos termos expostos, negam provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *José João Fernandes da Silva*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Abono de ajudas de custo. Domicílio necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Para efeitos de abono de ajudas de custo, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, o domicílio necessário de um funcionário municipal que exerce funções em toda a área do município é a sede deste, onde se apresenta diariamente, fazendo a marcação pontográfica da entrada e saída e recebendo ordens dos seus superiores hierárquicos para se deslocar a outros lugares do concelho para executar trabalhos correspondentes à sua função.*

2 — *As deslocações diárias e em serviço realizadas para além de 5 km da periferia dessa localidade dão direito ao abono de ajudas de custo.*

Recurso n.º 31 776, em que são recorrente a Câmara Municipal de Castelo Branco e recorrido João Gonçalves. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

João Gonçalves, servente da Câmara Municipal de Castelo Branco, interpôs para o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra recurso contencioso de indeferimento tácito da mesma Câmara Municipal sobre os requerimentos por ele apresentados em 25 de Junho,

11 de Setembro, 18 de Outubro e 8 de Novembro, todos de 1991, nos quais pedia o pagamento de ajudas de custo relativas aos boletins itinerários anexos aos requerimentos.

Invocou o vício de violação de lei.

A entidade recorrida contestou defendendo a inexistência de qualquer vício.

As partes alegaram.

O Sr. Juiz, precedendo parecer do magistrado do Ministério Público no mesmo sentido, deu provimento ao recurso e anulou o acto recorrido.

Desta decisão requereu a Câmara Municipal de Castelo Branco, que alegou e formulou as seguintes conclusões:

a) O domicílio necessário dos funcionários e agentes que não têm local certo de exercício de funções é o local onde se situa o centro da actividade funcional, desde que aí estejam colocados com carácter de permanência;

b) No caso *sub judice*, o trabalhador não está colocado com carácter de permanência na localidade onde se situa o centro da sua actividade profissional;

c) Daí que a resolução jurídica da questão não possa ser resolvida pela subsunção do caso ao n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro;

d) Na ausência de força vinculativa geral do despacho conjunto ministerial, a lacuna da lei deverá ser integrada nos termos do disposto no artigo 87.º do Código Civil.

Pede a revogação da sentença.

O Sr. Juiz proferiu despacho de sustentação.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer, entende que a sentença recorrida fez correcta interpretação e aplicação do direito aos factos provados e não merece censura, pelo que, improcedendo as conclusões das alegações da recorrente, deverá negar-se provimento ao recurso.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto.

Estão assentes os seguintes factos:

a) O ora recorrido é funcionário da Câmara Municipal de Castelo Branco, com a categoria de servente;

b) O recorrido exerce a sua actividade, não só na localidade sede do concelho, mas em outras localidades pertencentes à área deste;

c) É na sede do concelho e do município que o recorrido recebe dos seus superiores hierárquicos e, sempre que necessário, ordens para se deslocar a outras localidades da área do concelho para executar trabalhos por conta da recorrente;

d) Para a execução de serviços que lhe foram superiormente distribuídos, o recorrido teve de deslocar-se, nos dias e às localidades discriminadas nos documentos juntos a fls. 10 e 23, que dão por produzidos, localidades que distam mais de 5 km do limite periférico da localidade sede do concelho;

e) O recorrido dirigiu ao presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco, em 25 de Junho, 11 de Setembro, 18 de Outubro e 8 de Novembro, requerimentos em que solicitava o pagamento das ajudas de custo relativas aos meses, respectivamente, de Fevereiro, Março, Abril e Maio, Junho, Julho e Setembro, todos de 1991, «a que se referem os boletins itinerários anexos aos requerimentos respeitantes às deslocações diárias que nesses meses efectuou, para além

dos 5 km da residência oficial, nos termos dos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro»;

f) Sobre os aludidos requerimentos não recaiu despacho ou deliberação.

Entende-se dever aditar os seguintes factos também provados:

g) O recorrido apresenta-se diariamente na sede do concelho, onde faz a marcação pontográfica da entrada e saída — artigo 11.º da petição, artigo III da alegação em 1.ª instância, não impugnado, artigo 840.º do Código Administrativo;

h) Nos boletins itinerários anexos aos requerimentos — fls. 10 a 16, 18 e 19, 21 e 23 — o recorrido fez constar como sua residência oficial Castelo Branco.

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, dispõe que os funcionários ou agentes da administração central e das administrações local e regional, entre outros, quando deslocados da sua residência oficial por motivo de serviço público, têm direito ao abono de ajudas de custo.

O artigo 2.º define *residência oficial* nos seguintes termos:

«1 — Considera-se residência oficial, para efeitos do abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.

2 — O domicílio necessário é determinado pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço, por aquele onde exercer as respectivas funções, se for colocado noutra local, ou, não havendo local certo, por aquele onde se situe o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência, e ainda pelo estabelecido em lei especial.»

O artigo 6.º preceitua:

«Só haverá direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações diárias que se realizem para além de 5 km da residência oficial e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 20 km daquele residência.»

João Alfaia, in *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. II, p. 839, escreve que ajudas de custo são «abonos ocasionados imediatamente pela deslocação em serviço, quando esta ultrapassar determinados limites mínimos especiais e temporais, visando compensar ou indemnizar os referidos funcionários e agentes de despesas efectuadas por virtude dela, sendo referidas a cada dia durante os quais se verifique».

A questão que se coloca neste recurso é a da interpretação do conceito de *residência oficial* para efeito de enquadramento no citado artigo 2.º, n.º 1, a fim de se determinar qual é essa residência no caso de um funcionário que, como o recorrido, exerce as suas funções profissionais em toda a área do município.

Defende a recorrente que o recorrido não tem lugar certo de exercício de funções nem está colocado em permanência em localidade que possa ser considerada centro da sua actividade funcional e por isso o seu domicílio necessário é constituído por toda a área da autarquia, não tendo assim direito a ajudas de custo pelas deslocações dentro desse espaço.

A residência oficial, para efeitos do abono de ajudas de custo, é a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.

Quer isto dizer que o funcionário tem a obrigação e o direito de estabelecer o seu domicílio numa localidade cujo perímetro delimitará a sua residência oficial.

Para determinação em concreto dessa localidade o n.º 2 do artigo 2.º aponta vários critérios de aplicação sucessiva.

Será o local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço ou o local onde exercer as respectivas funções ou, não havendo local certo, aquele onde se situe o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência.

Mostra-se que o recorrido exerce a sua actividade em várias localidades do concelho de Castelo Branco, isto é, sem local certo.

O domicílio necessário é determinado, por isso, pelo local onde se situa o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência.

Ora esse local é a sede do concelho, onde se apresenta diariamente, onde faz a marcação pontográfica da entrada e saída e onde recebe ordens para se deslocar a outros lugares da área do concelho, para executar trabalhos correspondentes à sua função e onde regressa depois de executados.

Por isso mesmo, o recorrido indicou, nos boletins itinerários, como sua residência oficial a cidade de Castelo Branco.

A recorrente tem a sua sede e os seus serviços na cidade de Castelo Branco: aí se situa o centro da actividade funcional do recorrido, como a recorrente reconhece, e aí está colocado com carácter de permanência, embora, por ordem dos serviços, vá executar trabalhos a outros pontos do concelho.

Com efeito, a colocação com carácter de permanência refere-se aos serviços em que está integrado e onde tem de se apresentar diariamente.

O abono de ajudas de custo destina-se a compensar os funcionários pelas despesas acrescidas de alimentação e alojamento que lhes advêm das deslocações em serviço fora da sua residência oficial.

A prestação de serviço fora dessa área naturalmente impede o funcionário de se alimentar na sua residência ou mesmo de nela se alojar.

Por isso lhe é conferido direito a abono de ajudas de custo.

Assim, e quando ocasionalmente o funcionário se encontra nessa situação, o legislador lhe confere tal abono, para acudir a encargos que a remuneração do cargo não cobre, então mais se justifica conferir-lhe esse abono quando o funcionário se tem de deslocar regularmente, no exercício das suas funções, para fora do perímetro da localidade onde estabeleceu residência, por aí se situar o núcleo fundamental do seu trabalho ou a sede da sua entidade empregadora, onde tem de comparecer diariamente.

Se, como refere a recorrente, o recorrido é transportado nas deslocações em causa em veículos do município, nessa parte não terá direito ao respectivo abono, pois tal prestação é fornecida em espécie pela entidade empregadora (artigo 7.º, n.º 5, do indicado diploma).

O despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano e da Reforma Administrativa de 26 de Janeiro de 1983, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Fevereiro de 1983, não contém qualquer razão justificativa da tese que consagra e não tem eficácia externa como fonte de direito, ainda que sob a forma de norma interpretativa, por a tanto se opor o disposto no n.º 5 do artigo 115.º da Constituição da República.

Neste sentido, a jurisprudência deste Tribunal: acórdão de 22 de Abril de 1993 — recurso n.º 31 771, de 18 de Maio — recurso n.º 31 772, de 20 de Maio — recursos n.ºs 31 770 e 31 773, e de 8 de Junho — recurso n.º 31 774.

João Alfaia, no lugar citado, p. 884, reportando-se aos requisitos especiais relativos ao abono de ajudas de custo, assinala: «Para tal efeito, começa a lei (n.º 1 do artigo 2.º do citado Decreto-Lei n.º 519-M/79) por criar o conceito inútil de residência oficial, correspondente à periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário, pois bastaria referir justamente «a periferia da localidade onde o funcionário ou agente tem o seu domicílio».

E no n.º 2 do mesmo artigo define-se «domicílio necessário» num longo arazoado, que se sintetiza na fórmula final utilizada: «o local onde se situe o centro da actividade funcional ou o estabelecido em lei especial».

E aludindo ao citado despacho conjunto, que reputa de duvidosa constitucionalidade, comenta: «Esta uma maneira de subtrair (através de regulamento) o direito a ajudas de custo (conferido por lei): efectivamente, enquanto um agente se encontra colocado em certa localidade (a título permanente ou não), o seu domicílio localizar-se-á nela, sendo a partir da periferia da mesma que deverá medir-se a deslocação para efeito de ajudas de custo».

Em suma: o recorrido tem o seu domicílio necessário na cidade de Castelo Branco, onde se situa o centro da sua actividade funcional e estava aí colocado com carácter de permanência.

A sua residência oficial, para efeito do abono de ajudas de custo, é, pois, a periferia da cidade de Castelo Branco.

As deslocações realizadas para além de 5 km dessa residência dão direito ao abono de ajudas de custo.

Improcedem as conclusões da alegação da recorrente.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso jurisdiccional e confirmam a decisão recorrida.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Luís Pais Borges*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Recurso hierárquico impróprio. Recurso hierárquico obrigatório. Deliberação de júri que exclui candidato a um concurso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *Da deliberação do júri de um concurso público para provimento de um lugar de chefe de secção de uma câmara municipal que exclui um candidato da lista definitiva cabe recurso gracioso, nos termos dos artigos 20.º e 22.º*

do Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4 de Novembro, e hoje artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

- 2 — Trata-se de recurso hierárquico obrigatório para a abertura da via contenciosa, uma vez que a entidade ad quem tem a última palavra sobre a matéria da deliberação impugnada.
- 3 — Porque se trata de deliberação de órgão colegial, não sujeito ao poder hierárquico, considera-se este recurso hierárquico impróprio.

Recurso n.º 31 800, em que são recorrente Maria Eufrásia Gago Traquino Duarte Lopes e recorrido o júri do concurso público para provimento de um lugar de chefe de secção da Câmara Municipal de Olhão. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Maria Eufrásia Gago Traquino Duarte Lopes, primeiro-oficial definitivo do quadro da secretaria do Governo Civil de Faro, interpôs em 29 de Janeiro de 1992 no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso da decisão de 30 de Outubro de 1991 do júri do concurso público para provimento de um lugar de chefe de secção (contabilidade) da Câmara Municipal de Olhão, que a excluiu do concurso.

Contestou a entidade recorrida, deduzindo a questão prévia de extemporaneidade do recurso, por não ter sido interposto recurso hierárquico.

Igual ponto de vista foi sustentado pela recorrida particular Cidália Marçalo dos Reis Soares Azinheira (fl. 71).

Respondeu a recorrente que a exclusão de um concorrente é acto destacável e por isso definitivo e executório, não havendo neste caso recurso hierárquico obrigatório.

A fl. 90 v.º e segs. lavrou o M.º Juiz despacho julgando procedente a questão prévia suscitada, rejeitando o recurso.

Ponderou:

A solução depende da interpretação dos artigos 20.º, n.º 3, e 46.º, n.º 4, do Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4 de Novembro, diploma aplicável à data do concurso, uma vez que o Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, não era aplicável directamente à administração local, só passando a sê-lo, com adaptações, após 25 de Fevereiro de 1991 (artigos 1.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 52/91, de 25 de Janeiro).

O recurso gracioso a interpor era obrigatório.

Porque o acto não é verticalmente definitivo, o recurso contencioso foi interposto ilegalmente — artigos 25.º, n.º 1, e 34.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

O Ministro da Administração Interna tinha a última palavra na matéria.

Está deslocada a invocação do acto destacável, que pressupõe um acto definitivo.

II

Inconformada, interpôs a impugnante recurso jurisdicional, tendo alegado como segue:

1) Uma vez que o Decreto-Lei n.º 498/88 passou a aplicar-se à administração local em 26 de Fevereiro de 1991, era este diploma

(com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 52/91, de 25 de Janeiro) que deveria ter sido seguido pelo júri a partir daquela data, atenta a *vacatio* de 30 dias;

2) E não, como se diz no despacho recorrido, a lei que vigorava à data da abertura do concurso;

3) O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 52/91 diz respeito só ao regime de recrutamento, aos aspectos substantivos do concurso, nada tendo a ver com os aspectos processuais;

4) Ora, o artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 498/88, ao tempo já aplicável ao caso, não previa nem prevê recurso hierárquico necessário;

5) Ainda que o recurso devesse ser rejeitado, como foi, tinha o M.º Juiz que conhecer da inexistência e nulidades invocadas;

6) Deve revogar-se o despacho recorrido, por violação do Decreto-Lei n.º 52/91 e artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 498/88, pelo menos para conhecimento da inexistência e nulidades invocadas.

Em resposta, alega a entidade recorrida que deve manter-se a decisão recorrida, não tendo sentido a pretensão de conhecimento da inexistência e nulidades invocadas, uma vez que o recurso foi rejeitado.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal (fl. 109):

A decisão recorrida deve ser mantida;

Não está em causa a natureza de acto destacável ou não mas a sua definitividade;

É aplicável o Decreto Regulamentar n.º 68/80;

Aliás, também no domínio do Decreto-Lei n.º 498/88, se exige o recurso hierárquico necessário para abertura ao recurso contencioso (artigo 24.º, n.º 3).

III

Matéria de facto fixada no despacho recorrido:

A) A recorrente candidatou-se ao concurso para chefe de secção do quadro da Câmara Municipal de Olhão, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 3.ª série, n.º 30, de 5 de Fevereiro de 1991;

B) No *Diário da República*, 3.ª série, n.º 275, de 29 de Novembro de 1991, foi publicado aviso no qual se insere a lista definitiva dos candidatos admitidos e excluídos àquele concurso:

Como candidata admitida, Cidália Marçalo dos Reis Soares Azinheira;

Como candidatos excluídos, por não terem apresentado certidão comprovativa de classificação de serviço, Juliana Flores Mónica Borrego, Diogo Galveia e Maria Eufrásia Gago Traquino Duarte Lopes;

C) Este aviso reproduz a deliberação do júri do concurso tomada em 30 de Outubro de 1991.

Este é o acto impugnado contenciosamente.

IV

Conhecendo do recurso jurisdicional.

Tem sido entendido que devem considerar-se recursos hierárquicos impróprios os recursos gratuitos interpostos de deliberações de órgãos colegiais, uma vez que não há poderes hierárquicos sobre estes — v. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. IV, p. 60, e *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico*, vol. I, p. 131.

É este normalmente o caso dos júris nomeados para classificar os concorrentes num concurso.

Como escreve o autor citado, os órgãos colegiais têm de gozar de independência na resolução dos assuntos que são cometidos na sua esfera de competência.

Os recursos previstos das suas deliberações para outros órgãos administrativos justificam-se pelo poder de superintendência destes e o seu regime tem de ser estabelecido na lei (sobre recursos hierárquicos impróprios ver ainda o acórdão deste Tribunal de 4 de Outubro de 1989, in *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 343, p. 916).

A distinção entre recursos hierárquicos obrigatórios e facultativos não perdeu interesse face ao artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República, que apenas exige a lesividade do acto para abrir a via contenciosa.

Como se escreveu no acórdão deste Tribunal de 2 de Maio de 1991, recurso n.º 26 823 (estamos a transcrever do acórdão de 21 de Maio de 1992, recurso n.º 30 391), «com a nova redacção do artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República, não se pretendeu subverter as regras que impõem recurso hierárquico obrigatório, mas apenas evitar as consequências nefastas para o cidadão que estava provocando certo entendimento demasiado formalista do que se considera acto definitivo e executório».

Ver ainda sobre este ponto R. M. Ferreira Botelho, in *Revista do Ministério Público*, n.º 49, p. 145.

A pedra de toque para sabermos se um recurso hierárquico, ainda que impróprio, como é o caso, deve reputar-se obrigatório ou facultativo é o efeito atribuído.

Desde que a lei atribua à entidade *ad quem* a decisão final na matéria, deve considerar-se obrigatória — Freitas do Amaral, in *Conceito*. . ., p. 267.

Essa é aliás a regra no nosso direito — *ob. cit.*, p. 187.

Neste caso resulta ainda da competência separada atribuída ao júri, *ob. cit.*, p. 273.

Os actos deste não são definitivos (ver no mesmo sentido o acórdão deste Tribunal de 5 de Fevereiro de 1987, recurso n.º 17 710, e as notas em *Acórdãos Doutrinai*s, n.º 347, p. 1406).

A análise da lei confirma o exposto.

Diga-se desde já que é indiferente se aplique o Decreto Regulamentar n.º 68/80 ou o Decreto-Lei n.º 498/88, como se verá, pois o regime do recurso gracioso se manteve.

Vejamos o primeiro diploma.

Entre as regras gerais da tramitação dos concursos figura o artigo 20.º, sobre «lista provisória».

Prevê, nos n.ºs 3 e 4, o recurso da exclusão das listas para o Ministro da Administração Interna.

Artigo 22.º:

Lista definitiva

«A lista definitiva dos candidatos admitidos ao concurso, bem como dos excluídos, com a indicação do motivo da exclusão, deverá ser publicada no prazo de 30 dias após a publicação da lista provisória ou nos 15 dias imediatos à resolução dos recursos e precedendo despacho de homologação de entidade competente para proceder à abertura do concurso.»

Quer dizer: se houver recurso gracioso, o processo espera pela sua decisão e só depois se faz a publicação da lista, obviamente de harmonia com o resultado desse recurso.

Dá-se assim a última palavra à entidade competente para decidir o recurso.

Será a hipótese de «reexame normal» — *ob. cit.*, p. 275.

Não se prescinde do duplo grau.

A entidade *ad quem* pode substituir uma decisão de forma por diferente decisão de fundo ou decisão de fundo por diferente decisão de fundo mas não pode decidir em primeiro grau.

O Decreto-Lei n.º 498/88 estabelece o novo regime geral de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Pública. Prescreve o artigo 24.º:

Elaboração e publicação da lista de candidatos

«1 — [...].

2 — [...].

3 — Os candidatos excluídos podem recorrer para o dirigente máximo do serviço ou para membro do Governo competente, quando aquele seja membro do júri, no prazo de 10 dias a contar da data da publicação ou afixação da lista, contando-se o mesmo a partir da data do registo da comunicação a que se reporta a alínea c) do número anterior, respeitada a dilação de três dias no tocante aos candidatos mencionados na alínea b) do mesmo número.

4 — A interposição de recursos não suspende as operações do concurso, as quais prosseguirão até à fase de elaboração da lista de classificação final, exclusive, salvo nos concursos em que haja lugar a prestação de provas de conhecimentos ou de exame psicológico de selecção».

Também aqui, como se vê, fica a última palavra para a entidade *ad quem*.

Devia aplicar-se este decreto-lei, como defende a recorrente?

O Decreto-Lei n.º 52/91 veio prescrever a aplicação do Decreto-Lei n.º 498/88 no domínio da administração local (artigo 1.º), com algumas alterações.

Assim, o artigo 9.º define quais são as entidades que conhecem dos recursos gratuitos.

Prescreve o artigo 11.º:

«O regime de recrutamento previsto neste diploma não se aplica aos concursos abertos antes da sua entrada em vigor e até ao termo do período da sua validade.»

O diploma, que é de 25 de Janeiro de 1991, entrou em vigor 30 dias depois (artigo 14.º).

Ora este concurso foi aberto em 5 de Fevereiro de 1991.

Continuou por isso a regular-se pelo Decreto Regulamentar n.º 68/80, como se entendeu no despacho recorrido.

Não se vê como possa justificar-se a distinção estabelecida pela recorrente entre aspectos substantivos e processuais, pelo menos para os efeitos por ela pretendidos.

Viu-se aliás que diferentemente entendimento não lhe aproveitaria.

Resta-nos manifestar estranheza pela pretensão da recorrente: que o M.^{mo} Juiz conheça dos vícios assacados ao acto, apesar da rejeição do recurso.

Parece não entender bem a diferença entre os conceitos de inexistência, nulidade e anulabilidade.

Aquelas só têm que ser declaradas, desde que constatadas em recurso de que o juiz conheça.

Ora, o M.^{mo} Juiz não podia conhecer do recurso, face à ilegalidade da sua interposição.

Também a recorrente não compreendeu que a teoria do acto desatável não tem que ver com a definitividade vertical mas com os «actos de trâmite» de um procedimento administrativo, que em dadas circunstâncias se autonomizam para efeitos de recurso contencioso — v. Pires Machado, in *Contencioso Administrativo*, Livraria Cruz, Braga, p. 98.

Não merece assim censura o despacho recorrido, uma vez que a decisão se firmou na ordem jurídica por não ter sido impugnada graciosamente em tempo oportuno — artigos 25.º, n.º 1, e 34.º da lei fundamental.

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso jurisdicional.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000\$ e 12 000\$.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Hipólito Pereira Pinto* — *Rui Vieira Miller Simões*. — Fui presente, *Luís Pais Borges*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Regulamento Geral das Edificações Urbanas. Obras de reparação em edifícios. Destruição parcial de um edifício.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — O artigo 9.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas permite às câmaras compelir os proprietários a levar a cabo, com a periodicidade ali fixada, obras destinadas a remediar as deficiências originadas no uso normal dos prédios de modo a garantir a sua regular utilização.
- 2 — O corpo do artigo 10.º do mesmo diploma legal autoriza também aqueles órgãos autárquicos a obrigar os proprietários a executar as obras que, independentemente das referidas revisões periódicas, venham a revelar-se necessárias para corrigir as más condições de salubridade, solidez ou segurança contra risco de incêndio.
- 3 — As razões que justificam estas interferências são de natureza exclusivamente pública, não tendo por isso as câmaras que se preocupar com eventuais relações de direito privado que intercedam entre os proprietários dos imóveis e terceiros.
- 4 — A destruição parcial de um prédio que se traduziu, segundo o auto camarário de vistoria, designadamente, na derrocada da «empena lateral esquerda com os respectivos compartimentos (dois quartos e uma sala) correspondentes às habitações de 1.º esquerdo, 2.º esquerdo, 3.º es-

querdo e águas-furtadas», não é subsumível à previsão dos mencionados artigos 9.º e 10.º (corpo) do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

5 — *Para esse efeito é irrelevante se, de um ponto de vista técnico, o edifício é ou não recuperável.*

Recurso n.º 31 821, em que são recorrentes Aurélio de Assunção e outro e recorrido o vereador da Câmara Municipal de Lisboa. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Aurélio de Assunção e José Agostinho da Silva Afonso, identificados nos autos, recorrem jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que negou provimento ao recurso contencioso que haviam interposto do despacho proferido em 6 de Setembro de 1989 pelo vereador da Câmara Municipal de Lisboa Vasco Franco, que intimara o primeiro recorrente, nos termos constantes do documento de fl. 12, a proceder a obra de reparação e beneficiação geral e a cumprir as conclusões de um auto de vistoria num prédio situado na Travessa da Oliveira, 1 e 5, em Lisboa, de que são, respectivamente, usufrutuário e proprietário.

Alegam, concluindo da seguinte forma:

«1.º Os vícios que afectam o acto administrativo reconduzem-se, todos, a violação de lei;

2.º O acto recorrido está ferido de violação de lei, na espécie do vício de forma;

3.º De facto, no parecer da Comissão Permanente de Vistoria (CPV) vem narrada, com objectividade, a situação do imóvel, com metade desabada;

4.º Não obstante ter verificado esse desabamento, opinou que deveriam ser feitas obras de reconstrução na parte que ruiu;

5.º E a reparação da parte restante, escorada e amarrada, para se eliminarem as más condições de salubridade e de segurança;

6.º Finalmente, após este parecer, conclui que o maior risco é em toda a parte esquerda do edifício que está na iminência de ruir;

7.º É evidente a contradição deste auto;

Ruiu metade do prédio, lado esquerdo;

Risco em todo o lado esquerdo na iminência de ruir;

8.º É equivalente à falta de fundamentação a contradição na fundamentação — pretensa — do acto (artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho);

9.º A falta de fundamentação gera o vício de violação de lei, sob a denominação de vício de forma;

10.º Existe, também, o vício de violação de lei, *stricto sensu*, por erros de interpretação e aplicação dos artigos 9.º e 10.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU);

11.º O acto camarário, ora sob reapreciação, apoia-se, na sua fundamentação jurídica, naqueles preceitos;

12.º Os quais não têm aplicação ao caso dos autos;

13.º O artigo 9.º respeita a obras periódicas de beneficiação e conservação de imóveis;

14.º O artigo 10.º tem em vista obras para corrigir o que não oferece boas condições de salubridade, solidez ou segurança;

15.º Esta disposição, quer no seu corpo quer nos parágrafos, contempla hipóteses de risco ou de ameaça;

16.º No caso dos autos não há risco nem ameaça por já não haver metade do prédio;

17.º E a outra metade está devidamente escorada e amarrada;

18.º O acto do Sr. Vereador, sob recurso, fundamentou-se em lei inaplicável;

19.º Pelo que, pelos erros apontados, violou os artigos 9.º e 10.º do RGEU;

20.º Finalmente existe, ainda, o vício de desvio de poder;

21.º As câmaras municipais, nas suas atribuições, têm o poder de ordenar as obras necessárias e adequadas;

22.º Tendo em vista a segurança, solidez e condições de salubridade dos prédios;

23.º Só que não podem usar tais poderes, desviando-os do fim para que a lei os estabeleceu, segundo critérios arbitrários;

24.º O acto recorrido, ora em reapreciação, ordena obras que implicam, realmente, a reconstrução total do prédio;

25.º E não obras para garantir a segurança, solidez e condições de salubridade desse mesmo prédio;

26.º O Sr. Vereador autor do acto usou, *contra legem*, os poderes discricionários de que dispunha;

27.º Pelo que o seu acto homologatório enferma, também, de desvio de poder;

28.º A douta sentença recorrida, ao considerar a inexistência dos apontados vícios, violou o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, bem como os artigos 9.º e 10.º do RGEU;

29.º Pelo que deve ser revogada, dando-se provimento ao presente recurso e, em consequência, anular-se o acto camarário em crise.»

Contra-alegando, o recorrido concluiu:

«1 — Constatada, por vistoria, a ruína e desmoronamento parciais do prédio em causa, mais não restava à autoridade recorrida do que ordenar a execução de obras que viabilizassem a necessária solidez e segurança do mesmo, dado que poderia estar em perigo a segurança de pessoas e bens.

2 — Ao fundamentar-se nos artigos 9.º e 10.º do RGEU a entidade recorrida mais não fez do que subsumir correctamente a lei aplicável aos factos concretos.

Sendo assim, o acto recorrido não padecia de nenhum dos vícios que lhe são apontados pela recorrente.

Consequentemente, o acto *sub judice* não violou nem os artigos 9.º e 10.º do RGEU nem o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

Por seu turno, o Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Parece duvidosa a aplicabilidade ao caso dos autos dos artigos 9.º e 10.º do RGEU, dado que, tratando-se de prédio que ruína parcialmente, deixará de estar em causa a salubridade e solidez do mesmo mas a sua integridade ou existência.

Trata-se porém de questões com carácter marcadamente técnico, sobretudo quando a vistoria aponta para a recuperabilidade do prédio,

daí que, não havendo quaisquer indicações do também alegado desvio de poder, pareça que o recurso não merece provimento.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A sentença sob recurso deu como provados os seguintes factos:

A) Em 11 de Junho de 1989 foi comunicado à Câmara Municipal de Lisboa (CML), Direcção do Serviço de Obras (DSO), que na Travessa da Oliveira, 3, à Estrela, se encontrava um prédio a ruir;

B) Em 22 de Junho de 1989 foi lavrado, pela CPV, o respectivo auto de vistoria, do qual consta:

«a) Estar o prédio em causa, de construção muito antiga, parcialmente em ruína, tendo ruído a empena lateral esquerda com os respectivos compartimentos (dois quartos e uma sala) correspondentes às habitações do 1.º esquerdo, 2.º esquerdo, 3.º esquerdo e águas-furtadas;

b) Estavam suspensos e na iminência de aluir parte dos pavimentos em madeira, portas, paredes e parte da cobertura;

c) A caixa da escada apresentava as paredes escalavradas com canalizações à vista, o 1.º lanço de escadas de acesso ao 1.º andar aguentava-se com assentamento no sentido lateral esquerdo e o pavimento do patamar ao nível do 1.º andar tinha um assentamento bastante acentuado a desligar-se da parede;

d) Os pavimentos dos patamares dos 2.º e 3.º andares apresentavam um pequeno desnível;

e) As águas-furtadas tinham os tectos em madeira apodrecidos e manchados de humidade, as paredes com empolamento de tintas e manchas de humidade.

Face às anomalias apontadas, em resumo, a CPV foi do seguinte parecer:

1.º Deverá ser levada a efeito a execução das obras necessárias de reconstrução da parte que ruuiu e consolidação da parte respeitante do edifício em causa, a fim de serem eliminadas as más condições de salubridade e de segurança originadas pelas acima citadas anomalias;

2.º Deverá ser determinado o despejo temporário de todos os inquilinos do edifício, sem prejuízo da sua reocupação, uma vez dadas por concluídas as obras acima preconizadas;

3.º Deverá ser vedado ao trânsito de peões uma faixa ao longo do edifício [...]

4.º [...]

Classificação.

A) Risco iminente de acidentes por instabilidade de parte da construção.

Situação global do edifício.

1 — O edifício é recuperável.

2 — Os elementos estruturais que oferecem maior risco é toda a parte esquerda do edifício que se encontra suspensa na iminência de ruir.

3 — As obras prioritárias deverão incidir na reconstrução da parte ruída e reparação e consolidação da parte restante do prédio.»;

C) Detectados os ora recorrentes como usufrutuário e proprietário do imóvel em causa, foi, então, emitida a seguinte informação:

«Julga-se de os intimar a executar as obras de BG e os preconizados no auto da vistoria, cuja homologação se propõe. Artigos 9.º e 10.º do RGEU. Licença nas condições 1.ª (obras e andaimes), 2.ª, 3.ª, 11.ª e 15.ª Início: oito dias, a concluir nos 30 seguintes. O imóvel está devoluto. *Matos*, 16 de Agosto de 1989.»;

D) Sobre a informação de 16 de Agosto de 1989 foi proferido o seguinte despacho:

«Ex.^{mo} Sr. Chefe de Divisão.

Concordo — 18 de Agosto de 1989. — O Chefe da 5.^a Repartição da DSO (*Assinatura ilegível.*);»

E) Por informação de 25 de Agosto de 1989 foi considerado proceder-se às intimações, com o que concordou o chefe da 5.^a Repartição da DSO em 29 de Agosto de 1989, tendo sido proferido por um director de serviços o despacho seguinte:

«Concordo, sendo de homologar o auto de vistoria. Não se fazem as intimações para despejo temporário, dado o prédio estar devoluto.»;

F) O director dos Serviços de Obras considerou ser de aprovar as medidas referidas em 1 de Setembro de 1989, que foram aprovadas em 6 de Setembro de 1989 pelo vereador Vasco Franco;

G) Sobre o auto de vistoria de 22 de Junho de 1989 foi então proferido o seguinte despacho: «Homologo. Em 6 de Setembro de 1989. — Pelo Presidente (*Assinatura ilegível.*);»

H) Consta, ainda, a fl. 11 do processo instrutor:

«Foi ratificado em reunião da Câmara de 23 de Outubro de 1989 conforme consta do mapa n.º 337, arquivado nestes Serviços — 2 de Novembro de 1989. — O Chefe de 5.^a Repartição de DSO, (*Assinatura ilegível.*);»

I) A fl. 11 v.º do instrutor encontra-se, ainda, a seguinte informação:

«Tendo em atenção o constante no anverso, julga-se de proceder às intimações (usufrutuário e proprietário) nas condições indicadas no verso de fl. 6. — *Matos*, 8 de Setembro de 1989.»;

J) Foi, então, efectuada a intimação n.º 3688, datada de 2 de Novembro de 1989, da qual consta:

«Tendo em vista o disposto nos artigos 9.º e 10.º do RGEU, fica intimado o cidadão José Agostinho da Silva, na qualidade de proprietário do imóvel [...], situado na Travessa da Oliveira, 1 a 5, a executar obras de reparação e beneficiação geral e a cumprir com as conclusões do auto de vistoria de 22 de Junho de 1989, do qual se junta fotocópia, que, para todos os efeitos, se considera como fazendo parte integrante do presente mandado.

As obras deverão ser iniciadas no prazo de oito dias contados da data da intimação e concluídas nos 30 dias seguintes.

Nota 1: Para a realização das obras intimadas deverá ser levantada uma licença nas condições 1.^a (obras e andaimes) 2.^a, 3.^a, 11.^a e 15.^a, que será passada pelo prazo de 30 dias e que se encontrará a pagamento durante 3 dias a contar do 5.º dia da data da intimação, devendo juntar um termo de responsabilidade no prazo de dois dias.»

Mais importa levar em consideração os seguintes elementos constantes do processo instrutor;

K) Em 26 de Junho de 1989 a DSO da CML informava:

«O prédio assinado em causa está devoluto.

Situa-se contiguamente ao que existe no mesmo arruamento, tornejando a Rua da Bela Vista à Lapa, 44-52, o qual foi demolido em 1983.

Portanto, a empena ruída já se mantinha livre e estabilizada desde 1983, o que leva a concluir-se que o seu desabamento terá sido consequência principalmente de trabalhos de escavações, sem plano aprovado, no lote de terreno resultante do prédio demolido.» Documento de fl. 4 do referido processo instrutor).

Começamos por apreciar a matéria contida nas conclusões 10.^a a 19.^a da alegação dos recorrentes, uma vez que, a revelarem-se como

procedentes as razões aí invocadas, elas importarão, como consequência necessária, a revogação da sentença sob recurso e a anulação do despacho contenciosamente impugnado, inviabilizando a sua repetição com o mesmo conteúdo decisório.

Alegam, em suma, os recorrentes que o acto administrativo em apreço, ao contrário do decidido na sentença, violou o disposto nos artigos 9.º e 10.º do RGEU, em que juridicamente procurou apoio e que são inaplicáveis ao caso. O primeiro porque respeita a obras periódicas de beneficiação e conservação dos imóveis e o segundo porque apenas contempla as hipóteses de simples correcção das condições de salubridade, solidez ou segurança contra risco de incêndios.

No caso dos autos não havia que prevenir essas situações porque metade do prédio havia já ruído e a parte restante, amarrada e escorada, não oferecia qualquer risco ou ameaça.

Vejam, pois.

O despacho contenciosamente impugnado, através de remissão imediata para a informação de 16 de Agosto de 1989 [alínea C) da matéria de facto], ordenou a intimação dos recorrentes no sentido de executarem as obras de beneficiação geral, bem como os trabalhos indicados no auto de vistoria, com fundamento nas normas dos artigos 9.º e 10.º do RGEU, devendo os mesmos ter início no prazo de 8 dias a contar da intimação e estarem concluídos 30 dias depois.

Esses preceitos dizem o seguinte:

Artigo 9.º

«As edificações existentes deverão ser reparadas e beneficiadas pelo menos uma vez em cada período de oito anos, com o fim de remediar as deficiências provenientes do seu uso normal e de as manter nas boas condições de utilização, sob todos os aspectos de que trata o presente regulamento.»

Artigo 10.º

«Independentemente das obras periódicas de conservação a que se refere o artigo anterior, as câmaras municipais poderão, em qualquer altura, determinar, em edificações existentes, precedendo vistoria realizada nos termos do artigo 51.º, § 1.º, do Código Administrativo, a execução das obras necessárias para corrigir más condições de salubridade, solidez ou segurança contra o risco de incêndio.

§ 1.º As câmaras municipais compete ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial das construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública.»

Como resulta logo a uma primeira leitura destes textos legais, eles prevêm ou permitem três espécies de intervenção camarária no caso de deteriorações em prédios urbanos.

A primeira, que se poderá considerar como a mais leve, legitimada pelo artigo 9.º, consiste em compelir os respectivos proprietários a levar a cabo, com a periodicidade ali fixada, as obras destinadas a remediar as deficiências originadas no uso normal dos prédios de modo a garantir a sua regular utilização.

A segunda, obrigatoriamente precedida de vistoria, traduz-se também em obrigar os proprietários a executar as obras que, independentemente daquelas revisões periódicas, venham a revelar-se necessárias para corrigir as más condições de salubridade, solidez ou segurança contra risco de incêndio.

A terceira, igualmente antecedida de vistoria, consiste na ordem de demolição total ou parcial de construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública.

São, pois, tipos de intervenção ou de ordens de actuação dirigidas aos proprietários dos imóveis, com conteúdo diverso, determinado pelas condições técnicas de cada situação concreta.

E as razões que justificam esta interferência apresentam, como não podia deixar de ser, natureza exclusivamente pública.

Por um lado, o exercício do «efectivo controlo do parque imobiliário» que a lei fundamental comete ao Estado e às autarquias locais (artigo 65.º, n.º 4, da Constituição da República), o qual legitima a outorga às câmaras municipais de poderes coercitivos no sentido de assegurar que os edifícios, nomeadamente os afectos a habitação, sejam mantidos em condições que lhes permitam cumprir o fim social a que se destinam (cf., neste sentido, o acórdão deste Supremo Tribunal de 28 de Maio de 1984, no recurso n.º 19 033).

E que outro, no que toca às demolições, o interesse geral, por demais evidente, em presumir a situação de ruína ou o perigo para a saúde pública que os prédios em grave estado de degradação possam oferecer.

Discute-se nos autos se o prédio, na situação resultante do desmoronamento parcial ocorrido, é susceptível de recuperação através de obras executadas ao abrigo dos mencionados artigos 9.º e 10.º do RGEU.

Conclui o auto de vistoria sancionado pelo despacho contenciosamente recorrido que sim, mau grado a amplitude das destruições verificadas.

Defendem os recorrentes a tese oposta, alegando que tais termos exigem mais do que as reparações preconizadas naqueles preceitos, impondo antes a reconstrução do prédio em termos globais, precedida de demolição — única solução economicamente viável e que garante a observância das normas legais em vigor.

Nem importa de sobremaneira apurar com exactidão qual o grau ou extensão dos referidos danos, já que convergem os pontos de vista das partes quanto à gravidade dos mesmos.

O auto de vistoria descreve-os com a nitidez suficiente para permitir a sua qualificação como extremamente profundos: «ruiu a empena lateral esquerda com os respectivos compartimentos (dois quartos e uma sala) correspondentes às habitações do 1.º esquerdo, 2.º esquerdo, 3.º esquerdo e águas-furtadas», encontram-se «suspensos e na iminência de aluir parte dos pavimentos em madeira, portas, paredes e parte da cobertura[. . .] a caixa de escada apresenta as paredes escalavradas com canalizações à vista [. . .] o pavimento do patamar ao nível do 1.º andar tem um assentamento bastante acentuado, estando a desligar-se da parede [. . .]».

A divergência reside apenas quanto à solução preconizada: reposição da situação preexistente ou demolição e construção *ex novo* do imóvel.

Diremos desde já que o legislador dos citados artigos 9.º e 10.º não teve em vista situações deste género: nem os prejuízos ocorridos se deveram obviamente ao uso normal do edifício, nem os pressupostos das obras extraordinárias previstas no artigo 10.º destinadas à correcção de meras deficiências de salubridade ou de solidez ou à prevenção do risco de incêndio se confundem (embora nela se encontrem naturalmente consumidas) com a situação de destruição parcial de um prédio.

O caso em discussão nos autos — caracterizado pelas anomalias descritas no auto de vistoria que neste aspecto não é posto em questão — apresenta, pois, um *quid* específico, o desaparecimento parcial do imóvel que afasta a aplicação das citadas providências ordenadas pelo despacho contenciosamente impugnado.

E não poderá argumentar-se, em sentido contrário, com a conclusão, constante do auto de vistoria, de que «o edifício é recuperável».

Pois, com os meios hoje disponíveis, raros serão os casos deste tipo em que não seja tecnicamente possível a reposição das situações anteriores ao dano. O problema terá assim de ser encarado por outro ângulo: o da relação entre os custos e o resultado e o da conformidade deste com as normas regulamentares em vigor.

Por outro lado, com o afastamento da aplicação do disposto nos artigos 9.º e 10.º do RGEU, nem será lícito reear que fiquem de algum modo ofendidos ou ignorados aqueles valores públicos a que atrás se aludiu e que estas normas visam acautelar.

A alternativa oferecida pelos recorrentes [e que, de resto, poderia ser imposta pela Administração ao abrigo, nomeadamente, dos artigos 10.º, § 1.º, do RGEU e 51.º, n.º 2, alínea *h*), do Decreto-Lei n.º 100/84], de demolição e construção de raiz de um novo edifício, acautelaria integralmente esses interesses. Desde que, naturalmente, sejam observados os condicionamentos impostos ou consentidos pelas normas legais e regulamentares aplicáveis ao respectivo licenciamento, designadamente no que toca à volumetria, preservação da traça originária ou destino habitacional ou outro, pontos que cumpre à Câmara fixar e fazer respeitar.

Não se vê, pois, que fim público — e com eventuais relações de direito privado entre os proprietários do imóvel e terceiros não tem a autarquia que se preocupar — pudesse ficar por esta via postergado.

Decidindo de modo diferente na medida em que aprovou a aplicação, no caso, pelo despacho contenciosamente impugnado, das normas dos artigos 9.º e 10.º do RGEU, a sentença sob recurso errou na interpretação e aplicação destes preceitos, procedendo assim as conclusões 10.^a a 19.^a da alegação dos recorrentes.

Por consequência, e ficando prejudicado o conhecimento dos restantes pontos questionados da sentença recorrida, acorda-se em revogá-la e em anular, com fundamento em violação daquelas normas, o acto contenciosamente impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Nuno da Silva Salgado*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Assunto:

Trabalhador-estudante. Justificação de faltas dadas ao serviço pela entidade empregadora.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto, que aprovou o Estatuto do Trabalhador-Estudiante, abrange os estudantes que não frequentam as aulas, só fazendo por hipótese os exames finais (artigo 2.º, n.º 1).*
- 2 — *O artigo 10.º, ao exigir, nomeadamente, prova do horário escolar e de assiduidade às aulas, foi pensado basicamente para os casos em que o trabalhador frequenta as aulas, necessitando por isso de excepcionais «facilidades» por parte da entidade empregadora, como dispensa de horas de trabalho e horários de trabalho especiais.*
- 3 — *Quando o artigo 58.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, se refere a trabalhador-estudante «não matriculado», quer dizer que esse trabalhador estuda mas não necessita de utilizar o esquema especial gizado pela Lei n.º 26/81 para os que frequentam as aulas.*
- 4 — *Na hipótese prevista na alínea anterior, basta-se a lei com a justificação das faltas segundo os moldes previstos nesse artigo 58.º, n.º 2, não havendo que invocar o artigo 10.º supracitado.*

Recurso n.º 32 039, em que são recorrente a Câmara Municipal do Porto e recorrido Álvaro Ribeiro Martins. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

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

I

Álvaro Ribeiro Martins, cantoneiro de limpeza, interpôs em 12 de Março de 1992, no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, recurso contencioso da deliberação de 7 de Janeiro de 1992, da Câmara Municipal do Porto (CMP), que indeferiu o recurso hierárquico interposto da decisão do chefe da Divisão de Limpeza Urbana da CMP, que lhe considerou injustificadas faltas dadas ao serviço.

Imputa ao acto o vício de violação de lei.

Contestou a CMP (fl. 14), defendendo a rejeição do recurso, ou, se assim não for entendido, a improcedência.

Na sua sentença (fls. 23 e segs.) ponderou o M.^{mo} Juiz:

Na óptica do recorrente, a recorrida teria violado os artigos 58.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, e 6.º da Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto;

A decisão impugnada infringiu de facto esses normativos;

As faltas dadas ao serviço nos dias 25 a 28 de Junho de 1991 não deveriam ter sido injustificadas, já que o recorrente satisfaz os requisitos que condicionavam tal justificação;

Na verdade, logo em 25 de Junho de 1991 solicitou dispensa do serviço para os dias 25 e 26, tendo em vista a realização do exame;

Tal exame, escrito, à cadeira de Propeidética Cirúrgica ocorreu no dia 26 de Junho de 1991;

Em 28 de Junho de 1991 solicitou a dispensa ao serviço nos dias 27 e 28 de Junho de 1991, que se relacionava com a cadeira de Propeidética Cirúrgica;

Ele obedeceu assim aos condicionalismos impostos pelos artigos 58.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, e 6.º da Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto, tendo por isso direito à justificação das faltas dadas nos dias 25 a 28 de Junho de 1991;

Decidindo em contrário, a CMP violou aqueles normativos, pelo que terminou a sentença anulando o acto impugnado, por violação de lei.

II

Inconformada, interpôs a CMP recurso jurisdicional, tendo concluído como segue as suas alegações:

1) O ora recorrido não comprovou não se encontrar matriculado na Faculdade de Medicina da Universidade do Porto;

2) Presumindo-se que estava matriculado naquela Faculdade, estaria sujeito ao regime da Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto;

3) Para beneficiar das suas regalias, nomeadamente para as faltas aqui em causa lhe serem justificadas, teria de fazer prova junto da entidade empregadora da sua condição de estudante, apresentar o respectivo horário escolar, comprovar a assiduidade às aulas no fim de cada período e o aproveitamento escolar em cada ano — artigo 10.º da Lei n.º 26/81;

4) Aliás, a necessidade destas comprovações foi divulgada internamente na CMP através da circular informativa DSP/25, de 9 de Outubro de 1987;

5) O ora recorrido não fez prova de nenhuma dessas circunstâncias;

6) Assim, para que as faltas em causa lhe fossem consideradas justificadas, ele deveria ter feito prova, que não fez, de que não estava matriculado na Faculdade de Medicina, para beneficiar do disposto no artigo 58.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro;

7) Ora, estando matriculado, teria de ter feito prova, que não fez, das condições e circunstâncias constantes do artigo 10.º da Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto;

8) Na sentença foram violadas as disposições invocadas.

Alegou o ora recorrido:

1) As faltas foram dadas para que pudesse ser aprovado, como foi, em exame de disciplina do 5.º ano de Medicina;

2) A CMP considerou-o não matriculado;

3) Então, face ao disposto no artigo 58.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 497/88, tinha direito àquelas faltas;

4) Admitindo que o considere matriculado, ao abrigo do artigo 6.º da Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto, tinha igualmente esse direito;

5) Diz a recorrente que o recorrido tinha de fazer a prova das condições exigidas pelo artigo 10.º da Lei n.º 26/81, que não fez;

6) Esse artigo divide-se em duas partes, respeitando o n.º 1 aos que pretendem beneficiar das regalias e os n.ºs 2 e 3 aos que pretendem continuar a usufruir das regalias [...] de cuja frequência beneficiaria [...];

7) O ora recorrido não está na situação prevista nos n.ºs 2 e 3, pois não frequenta o 5.º ano de Medicina, não assistindo a aulas, nem quis continuar [...] coisa nenhuma;

8) Por isso é que não estava matriculado mas só inscrito;

9) Quanto ao n.º 1 do artigo — provou que era estudante, não apresentou o seu horário, nem tinha que o apresentar, pois não requereu a regalia de frequentar aulas previstas no artigo 3.º;

10) Logicamente, também não tinha que comprovar a assiduidade às aulas;

11) Finalmente, comprovou o seu aproveitamento escolar, mas nem tinha que o fazer, na medida em que a lei só exige que o faça no final do ano escolar;

12) Deve manter-se a sentença recorrida.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal (fl. 43):

1) Deve negar-se provimento ao recurso jurisdicional;

2) A interpretação da lei feita pela CMP é absurda, na medida em que conduziria a maiores facilidades aos que não estão matriculados;

3) Essa interpretação lesaria ainda o artigo 13.º da Constituição da República (princípio da igualdade);

4) Nada deve impedir que os trabalhadores matriculados que não queiram usufruir do regime mais favorável previsto na Lei n.º 26/81 se prevaleçam do artigo 58.º, n.º 2, referido;

5) Aliás, a exigência da recorrente em rigor só seria satisfeita com base em certidões ou declarações negativas de todos os estabelecimentos de ensino existentes.

III

Matéria de facto fixada na sentença:

1 — O ora recorrido é funcionário da CMP, com a categoria de cantoneiro de limpeza.

2 — Ao tempo da injustificação das faltas por ele dadas, de 25 a 28 de Junho de 1991, era estudante do 5.º ano do curso superior de Medicina.

3 — No dia 20 de Junho de 1991 requereu dispensa de prestação de serviço para os dias 25 e 26 de Junho de 1991.

4 — Tal pedido de dispensa relacionava-se com a necessidade de efectuar exame escrito da disciplina de Cirurgia na Faculdade de Medicina do Porto.

5 — Posteriormente, e pela razão de ter transitado ao exame prático da mesma disciplina, efectuando esta a 28 de Junho de 1991, apresentou em 28 de Junho de 1991 o respectivo requerimento para dispensa do serviço.

6 — Nesse mesmo dia 28 apresentou nos serviços camarários um documento subscrito pelo professor da cadeira de Propedéutica Cirúrgica, dando-se notícia de o ora recorrido se ter submetido em 26 de Junho de 1991 a exame na cadeira e de que a prova oral se realizou em 28 de Junho de 1991.

7 — Por decisão do chefe da Divisão de Limpeza, publicitada na *Ordem de Serviço* n.º 79/81, de 16 de Junho, foram declaradas não justificadas as faltas dadas ao serviço pelo ora recorrido nos dias 25 a 28 de Junho de 1991.

8 — Inconformado com tal decisão, interpôs ele recurso hierárquico.

9 — No âmbito desse recurso hierárquico, o advogado síndico da Divisão dos Serviços Jurídicos da CMP elaborou informações em 27 de Setembro de 1991 no sentido de se dever conceder provimento ao recurso hierárquico, com a consequente revogação da decisão recorrida.

10 — Ainda no âmbito do mesmo recurso hierárquico, o chefe da Divisão de Estudos e Formação Profissional elaborou em 31 de Outubro de 1991 informação, onde se conclui:

«[...] a não ser que se comprove que o recorrente não se encontra matriculado na Faculdade de Medicina do Porto, é nossa opinião que as faltas em causa foram correctamente injustificadas face à existência no processo de quaisquer documentos aptos a estabelecer a situação do funcionário quanto aos requisitos exigidos pela alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 26/81, de 20 de Agosto.»

11 — Na sequência desta informação, o director dos Serviços de Pessoal sugeriu que o recorrente fosse notificado no sentido de esclarecer os pontos em dúvida, o que obteve a concordância do presidente da CMP.

12 — Tendo então ao recorrente sido remetidos os ofícios de fls. 14 e 16 do apenso.

13 — Na sequência desses ofícios, o recorrente viria a apresentar a exposição junta a fl. 15 do apenso e o documento de fl. 17 do apenso.

14 — Em 23 de Dezembro de 1991 o chefe da Divisão de Estudos e Formação de Pessoal elaborou informação do seguinte teor:

«A certidão apresentada pelo funcionário Álvaro Ribeiro Martins refere expressamente que só pode ser utilizada para efeitos fiscais (finanças), de modo que, rigorosamente, nada comprova quanto à situação de matrícula na Faculdade de Medicina do Porto, para efeitos de justificação de faltas.

De qualquer forma, e conforme aí se refere, o interessado está no 5.º ano de uma licenciatura em Medicina, é óbvio que está matriculado no respectivo estabelecimento de ensino (Faculdade de Medicina) e portanto não está abrangido pelo n.º 2 do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 497/88, que apenas se aplica a indivíduos não matriculados em estabelecimentos de ensino.

Assim também, e o interessado pretendeu beneficiar de justificação de faltas para exames nesse curso e nessa Faculdade de Medicina, o regime aplicável é já o da Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto, pois a situação do funcionário é enquadrável no regime geral do n.º 1 do aludido artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 497/88 e não já no regime especial de não matriculado, previsto no n.º 2 do mesmo artigo.

Nestas circunstâncias, e uma vez que o interessado não fez prova das condições exigidas pelo artigo 10.º da Lei n.º 26/85, para usufruir das regalias desta lei, que incluem a justificação de faltas para exame dos trabalhadores matriculados em estabelecimentos de ensino, é de indeferir o recurso.»

15 — Esta informação mereceu a concordância do director dos Serviços de Pessoal.

16 — Finalmente, na sua reunião de 7 de Janeiro de 1992, a entidade recorrida deliberou «aprovar o indeferimento do recurso hierárquico» interposto pelo impugnante.

Este é o acto impugnado contenciosamente.

IV

Conhecendo do recurso jurisdicional.

A Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto, aprovou o Estatuto do Trabalhador-Estudante.

Dispõe o artigo 1.º que são ressalvados direitos e regalias constantes de outros diplomas porventura mais favoráveis.

O artigo 2.º, n.º 1, define o que é um trabalhador-estudante (o que frequente qualquer grau de ensino...).

A palavra «frequente» deve entender-se em sentido lato: deve abranger o estudante que não frequenta as aulas, só faz por hipótese os exames finais.

Absurdo seria o contrário.

Pretendeu o legislador democratizar o ensino e elevar o nível educacional do País, particularmente dos que necessitam de entrar mais cedo no mercado do trabalho [v. artigos 73.º, n.º 2, 74.º, n.ºs 1, 2 e 3, alíneas c) e d), e 78.º, n.º 2, alínea a), da Constituição da República)].

Ora, os que só fazem os exames finais ou porventura exames intercalares, não frequentando as aulas, são os que menos «custam» à entidade empregadora, porque dispensam alguns dos privilégios concedidos pela lei.

A que título privá-los dos benefícios que eles precisam de utilizar? Assim, estes não necessitarão das facilidades previstas no artigo 3.º para frequência de aulas.

O mesmo se dirá do artigo 4.º (regime de turnos).

É óbvio que também o artigo 5.º nada tem que ver com esse tipo de estudantes (continua a pressupor-se que a entidade empregadora está fazendo sacrifícios para «ajudar» o seu trabalhador-estudante).

Não se esqueça porém que, no pensamento do legislador, nem só a sociedade recolherá vantagens que compensam esses «sacrifícios».

Também a entidade empregadora lucrará com a valorização dos seus servidores.

O artigo 6.º já abrange o tipo de estudantes de que estamos tratando.

Prescreve esse artigo 6.º:

«1 — O trabalhador-estudante tem direito a ausentar-se, sem perda de vencimento ou de qualquer outra regalia, para prestação de exame ou provas de avaliação, nos seguintes termos:

a) Por cada disciplina, dois dias para a prova escrita, mais dois dias para a respectiva oral, sendo um o da realização da prova e o outro o imediatamente anterior, incluindo sábados, domingos e feriados;

b) Nos casos de provas em dias consecutivos ou de mais de uma prova no mesmo dia, os dias anteriores serão tantos quantos os exames a efectuar, aí se incluindo sábados, domingos e feriados;

c) Nos casos em que os exames finais tenham sido substituídos por testes ou provas de avaliação de conhecimentos, as ausências referidas poderão verificar-se desde que, traduzindo-se estas num crédito de quatro dias por disciplina, não seja ultrapassado este limite, nem o limite máximo de dois dias por cada prova, observando-se em tudo o mais o disposto nas alíneas anteriores.

2 — Consideram-se justificadas as faltas dadas pelos trabalhadores-estudantes na estrita medida das necessidades impostas pelas deslocações para prestar provas de exame ou de avaliação de conhecimentos.

3 — As entidades empregadoras podem exigir, a todo o tempo, prova da necessidade das referidas deslocações e do horário das provas de exame ou de avaliação de conhecimentos.»

Trata o artigo 7.º do regime de férias e licenças.

E o artigo 8.º dos efeitos profissionais da valorização escolar.

O artigo 9.º prescreve as regalias concedidas pelos estabelecimentos de ensino, particularmente em matéria de dispensa de frequência de número mínimo de disciplinas ou número mínimo de aulas.

Prescreve o artigo 10.º:

«1 — Para beneficiar das regalias estabelecidas neste diploma, incumbe ao trabalhador-estudante:

a) Junto à entidade empregadora, fazer prova da sua condição de estudante, apresentar o respectivo horário escolar, comprovar a assiduidade às aulas, no fim de cada período, e o aproveitamento escolar, em cada ano;

b) [...]

2 — Para poder continuar a usufruir das regalias previstas neste diploma, deve o trabalhador-estudante concluir com aproveitamento, nos termos do número seguinte, o ano escolar ao abrigo de cuja frequência beneficiara dessas mesmas regalias.

3 — [...]

Veamos agora o outro diploma legal citado nos autos.

Trata-se do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, que estabelece o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da Administração Pública.

Trata a subsecção XIV das faltas ao abrigo do Estatuto do Trabalhador-Estudante.

É constituída por um só artigo, o artigo 58.º:

Faltas dadas como trabalhador-estudante

«1 — As faltas dadas pelo funcionário ou agente como trabalhador-estudante regem-se pelo disposto na Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto, e implicam a perda do subsídio de refeição.

2 — Ao funcionário ou agente não matriculado em estabelecimento de ensino é aplicável o disposto no artigo 6.º da Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto, para prestação de exames ou provas de avaliação, desde que satisfaça as seguintes condições:

a) Indique por cada disciplina os dias pretendidos para a realização de provas de exame, testes ou provas de avaliação de conhecimentos, sempre que possível com a antecedência mínima de dois dias úteis;

b) Comprove que os dias solicitados para a prestação das provas foram de facto utilizados para esse fim.

3 — [...]

É hoje entendimento unânime que entre os elementos interpretativos de um texto legal sobreleva o factor teleológico.

Como sublinha Karl Engisch, in *Introdução ao Pensamento Jurídico*, pp. 120 e segs., «o método teleológico tem-se vindo a deslocar cada vez mais para um primeiro plano em relação à interpretação literal».

«Segundo o princípio de há longa data conhecido — *cessante ratione legis, cessat lex ipsa* — deve importar mais o fim e a razão de ser que o respectivo sentido literal.»

«Importa que nós, juristas, ao interpretar, transcendamos o horizonte visual do simples prático e nos esforcemos por alcançar uma compreensão de puro plano espiritual-cultural».

Mais que uma simples «interpretação», há que almejar uma «verdadeira e omnímoda compreensão num sentido mais elevado, mesmo que esta nos arraste para uma posição filosófica, histórico-cultural ou política».

O artigo 10.º da Lei n.º 26/81 foi pensado basicamente para a hipótese mais «gravosa» para a entidade empregadora, isto é, para os casos em que o trabalhador frequenta as aulas, o que obriga aquela

a conceder privilégios excepcionais: horários de trabalho especiais, que poderão não convir muito à entidade empregadora, dispensa de horas de trabalho (artigo 3.º), direitos de preferência (artigo 4.º), regime de férias e licenças (artigo 7.º), efeitos profissionais da valorização escolar (artigo 8.º).

Pode surgir a tentação de aproveitamento de tais *benesses* por parte de falsos estudantes, que não passarão afinal de maus trabalhadores.

Para prevenir esse perigo, introduziu o legislador as cautelas do artigo 10.º

Tem a entidade patronal o direito de assim verificar que não está a ser explorada por um pretense estudante.

O artigo 10.º terá sido elaborado pelo legislador pensando mais em estudantes do secundário ou em cursos que não dispensam a presença nas aulas.

Dai a exigência de apresentação do horário escolar, de comprovar a assiduidade às aulas.

Os estudos universitários movem-se (ou podem mover-se) em paralelos bastante diferentes.

A que título exigir horário escolar ou prova de assiduidade, quando não é obrigatória a assistências às aulas?

Juntou o ora recorrido documento passado pela Faculdade de Medicina em como esteve «inscrito» no ano de 1991-1992 no 5.º ano — fl. 17 do apenso.

Alega que não assistia às aulas, o que aliás a Lei n.º 26/81 permite — artigo 9.º, n.º 2.

Assim, de muito poucas «facilidades» da CMP ele necessitaria. Ao que parece, só precisava que lhe justificassem as faltas para comparecer aos exames.

Mas, assim sendo, como tudo indica que é, não tem sentido a exigência do cumprimento das formalidades do artigo 10.º daquela lei.

O caso do ora recorrido está previsto expressamente no artigo 58.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 497/88 (trabalhador-estudante não matriculado).

«Não matriculado» querera dizer precisamente que esse trabalhador estuda mas não necessita de utilizar o esquema descrito para os que frequentam as aulas.

Para esta hipótese, prevê a lei a justificação das faltas, bastando-se, por razões óbvias, com um formalismo mais simplificado — 58.º, n.º 2, alíneas *a)* e *b)*.

Não há que invocar aqui o artigo 10.º da Lei n.º 26/81, que tem um âmbito diferente.

Porque o ora recorrido cumpriu o disposto no artigos 58.º, n.º 2, citado, as faltas tinham que ser justificadas, violando aquela norma o acto recorrido ao injustificá-las.

A sentença recorrida não merece pois censura.

V

Em face o exposto, acordam os juizes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso jurisdicional.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — António Hipólito Pereira Pinto — Rui Vieira Miller Simões. — Fui presente, *Pais Borges*.

Acórdão de 24 de Junho de 1993.

Recurso n.º 32 102, em que são recorrente Moreiras, Gomes e Costas, L.^{da}, e recorridos a Direcção-Geral de Transportes Terrestres e J. Espírito Santo & Irmãos, L.^{da} Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Moreiras, Gomes e Costas, L.^{da}, recorrente nestes autos, vem pedir a esclarecimento de fls. 202 e seguintes, pois não alcança se o acórdão considera que o princípio constitucional da concorrência, invocado pela requerente, não existe ou se não aplica neste caso.

A recorrida pronunciou-se no sentido de que não há obscuridade nenhuma a esclarecer.

O magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal é de parecer que deve ser indeferida a requerida esclarecimento.

Tudo visto:

No acórdão entendeu-se que o requisito da alínea *a)* do artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos está preenchido desde que os elementos disponíveis no processo de suspensão de eficácia permitam concluir que a execução do acto causa com certo grau de probabilidade prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses por ele defendidos.

Se esses prejuízos resultam de acto conforme com a Constituição ou com a lei, portanto lícito, tendo o requerente da suspensão que os suportar, por força da opção do legislador, é matéria que será apreciada no recurso de anulação do acto administrativo.

Defende a requerente, em várias peças do processo, que a concorrência é um princípio constitucional e portanto as pessoas atingidas têm que se sujeitar aos prejuízos que porventura advenham da aplicação correcta desse princípio.

Mas — considerou-se no acórdão — essa matéria só pode ser decidida no recurso de anulação do acto.

Por isso, se escreveu no acórdão:

«Tudo o que muito doutamente se alega, relativamente aos vícios do acto cuja suspensão da eficácia se requer, não pode ser agora conhecido.»

E mais adiante, e em concreto, salientou-se:

«Se essa concessão se insere numa concorrência equilibrada, legal, mesmo constitucionalmente imposta, é matéria de recurso do acto da concessão.»

Decidiu-se, por isso, quanto ao requisito da alínea *a)*:

«O que é provável é que a execução do acto cause prejuízo não quantificável (portanto, de difícil reparação) para a requerente, como esta alega.

Verifica-se, portanto, o requisito da alínea *a)*.»

Não se verifica, assim, qualquer obscuridade que tenha que ser esclarecida.

Pelo exposto, indeferem o pedido de esclarecimento.

Condenam a recorrente nas custas, com a taxa de justiça de 10 000\$.

Lisboa, 24 de Junho de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins*. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 29 de junho de 1993.

Assunto:

Concurso público para adjudicação da exploração da zona de jogo da Póvoa de Varzim. Decreto-Lei n.º 274/88, de 3 de Agosto, e Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto. Preenchimento dos requisitos. Regularidade formal das peças e documentos instrutórios das propostas. Rejeição de proposta pelo Conselho de Ministros por «falta de idoneidade». Discricionariedade imprópria. Liberdade probatória.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O contrato administrativo de concessão de «exploração de jogos de fortuna ou de azar» — tipificado no artigo 1.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (cf. hoje o n.º 2 do artigo 178.º do Código do Procedimento Administrativo) — face à manifesta relevância pública dos interesses e finalidades que lhe subjazem, designadamente de ordem sócio-económica e financeira, reclama para a sua formação o preenchimento e a conjugação de uma série de requisitos de ordem formal, mormente no que concerne à garantia da genuinidade e fidedignidade das peças e documentos instrutórios das propostas apresentadas, em ordem a permitir a formação de um juízo seguro acerca da legitimidade e capacidade dos proponentes e bem assim acerca da credibilidade, consistência e idoneidade das respectivas propostas.*
- 2 — *Face ao princípio da prevalência do interesse público e da sujeição a este dos contraentes particulares, exige-se frequentemente para a elaboração e formulação das propostas um maior rigorismo, solenidade e densidade instrutórios que o que vigora no comércio jurídico privado.*
- 3 — *Não cabe ao Tribunal indagar da justiça ou da injustiça ou sindicar o sentido ou o mérito da deliberação do Conselho de Ministros que, no uso da competência que lhe era conferida pelo n.º 2 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto, decidiu não admitir uma das propostas por não lhe haver reconhecido a necessária idoneidade, designadamente a financeira, rejeição essa traduzida na emissão de um juízo de carácter global, contendo uma impressão abrangente dos diversos elementos integradores da proposta rejeitada.*
- 4 — *Ao Tribunal caberá, tão-somente, o controlo da legalidade da actuação da entidade decidente no que respeita aos pressupostos de facto e de direito em que assentou a pronúncia administrativa.*
- 5 — *Com vista à emissão de tal juízo negativo, desfrutava a entidade decisora da liberdade de interpretar e avaliar os elementos instrutórios, com vista a adopção da solução mais correcta e acertada do ponto de vista do interesse público a prosseguir — e para cuja interpretação era a única legalmente mandatada —, actuando pois não no exercício de um poder discricionário, mas sim ao abrigo*

da chamada discricionariedade imprópria, na modalidade da também apelidada «liberdade probatória». Isto por não lhe assistir a liberdade de escolha entre várias soluções possíveis, mas sim uma margem de livre apreciação das provas e elementos disponíveis.

- 6 — *Cabia aos proponentes, premonitória e cautelarmente, terem tomado a iniciativa de — antes da formulação das propostas — solicitarem à Inspeção-Geral de Jogos os esclarecimentos de que necessitassem, assim acolhendo a sugestão que lhes era endereçada pelo próprio anúncio do concurso.*

Recurso n.º 26 613, em que são recorrentes Socigomes — Comércio e Turismo, S. A., e outros e recorridos o Conselho de Ministros e outro. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Ferreira de Almeida.

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

1 — Socigomes — Comércio e Turismo, S. A., e outros, devidamente identificados na petição inicial, vieram, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação da deliberação do Conselho de Ministros de 29 de Setembro de 1988 que os excluiu do concurso público para adjudicação da concessão do exclusivo da exploração da zona de jogo da Póvoa de Varzim, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 3.ª série, n.º 184, de 10 de Agosto de 1988.

Nas respectivas alegações finais consubstanciaram a profusa matéria alegada nas seguintes seis conclusões:

- «1) Os concorrentes deram satisfação a todos os elementos exigidos para o concurso em questão;
- 2) Elementos a apresentar em dois envelopes — dois envelopes que se completavam — um servindo o outro;
- 3) Eram apresentados por quem tinha a identidade exigível, tanto que acobertados por fiança bancária bastante;
- 4) Aliás, o que está em causa é a admissão a concurso, que não sequer a escritura ou termos de adjudicação, para a qual, como do decreto regulamentar constava, outros elementos como a constituição da sociedade viriam a ser primeiros;
- 5) Tal como se referiu em toda a matéria exposta na petição inicial, houve violação da lei, entre outros, dos preceitos — n.º 1, em particular da sua alínea a), do artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88, artigo 9.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 29/88 e do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88;

6) E houve vício de forma, dado não se ter recorrido às fontes de informação admitidas no decreto regulamentar e sugeridas pelos recorrentes.» (sic).

2 — A entidade recorrida pronunciou-se, na sua resposta, pela improcedência do recurso face à inexistência dos vícios invocados.

3 — Também a contra-interessada SOPETE — Sociedade Poveira de Investimentos Turísticos, S. A., propugnou, quer na respectiva contestação, quer nas respectivas alegações finais, o não provimento do recurso, formulando, nestas últimas, as seguintes conclusões:

«4) A deliberação [. . .] limitou-se a aplicar o estatuído na lei para as situações de não preenchimento ou omissão das condições do con-

curso, falta de credibilidade, imprecisão, vaguidade e pouco rigor dos documentos apresentados e inidoneidade dos concorrentes;

B) Cada uma das situações referidas acha-se justificada e caracterizada correctamente na própria deliberação e é real e efectiva;

C) A deliberação recorrida respeitou a lei, mormente as disposições a que se acha vinculada, e teve em vista salvaguardar o interesse público;

D) O juízo sobre a inidoneidade dos concorrentes em causa é adequado face aos elementos por estes apresentados no concurso;

E) A fiança bancária por eles apresentada, além de não infirmar esse juízo por ter finalidade diversa, não satisfazia sequer aos requisitos exigidos pelo normativo do concurso;

F) A deliberação recorrida interpretou e aplicou correctamente todos os preceitos do Decreto Regulamentar n.º 29/88, designadamente a alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º, o n.º 2 do artigo 9.º e o n.º 1 do artigo 10.º;

G) A Administração não estava obrigada a solicitar aos concorrentes quaisquer esclarecimentos nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88, pelo que não preteriu qualquer formalidade, omitindo tal diligência.» (igualmente *sic*).

4 — O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto nesta Secção emitiu parecer no sentido da denegação de provimento ao recurso, baseando-se, para tanto, na argumentação expendida quer pela entidade recorrida quer pela recorrida particular nos respectivos articulados.

5 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

6 — Em matéria de facto relevante vem provado nos autos o seguinte:

a) No *Diário da República*, 3.ª série, n.º 184, de 10 de Agosto de 1988, p. 13 795, foi publicado o seguinte anúncio:

«Concursos públicos para adjudicação das concessões da exploração de jogos de fortuna ou azar nas zonas de jogo de Espinho e da Póvoa de Varzim.

1 — Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto, se declaram abertos concursos públicos pelo prazo de 30 dias [...] para adjudicação das concessões de exploração de jogos de fortuna ou azar nas zonas de jogo de Espinho e da Póvoa de Varzim, pelos prazos de 20 anos, a partir de 1 de Janeiro de 1989 e nas condições referidas no citado decreto regulamentar e nos Decretos-Leis n.ºs 48 912, de 18 de Março de 1969, e 274/88, de 3 de Agosto.

2 — As propostas [...] obedecendo aos requisitos constantes do mencionado decreto regulamentar serão [...] apresentadas em sobrescrito duplo: o sobrescrito interior [...] mencionando exteriormente a identificação e endereço do proponente referirá o concurso a que respeita e conterà unicamente a proposta propriamente dita; o sobrescrito exterior [...] referirá também o concurso a que respeita e terá capacidade para nele serem admitidos, em condições de não serem danificados à abertura, não só o atrás referido sobrescrito interior como também os documentos mencionados nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 8.º do mencionado decreto regulamentar, bem como a declaração de compromisso a que alude o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 274/88.

3 — Na Inspeção-Geral de Jogos se prestarão aos interessados os esclarecimentos que solicitem e serão emitidas guias respeitantes

aos depósitos a que alude a alínea c) do n.º 1 do mencionado artigo 8.º [...]» — cf. fl. 30;

b) Dentro do prazo cominado no citado anúncio, foram apresentadas na Inspeção-Geral de Jogos três propostas, entre as quais uma subscrita em conjunto por todos os ora recorrentes — os quais se propunham constituir dentro do prazo legal uma sociedade destinada à exploração da concessão do jogo — e outra pela contra-interessada e actual concessionária SOPETE — Sociedade Poveira de Empreendimentos Turísticos, S. A. — cf. processo instrutor II apenso e fls. 75 e segs. dos presentes autos;

c) Com data de 21 de Setembro de 1988, o Conselho Consultivo da Inspeção-Geral de Jogos emitiu sobre as propostas em causa o parecer n.º 39/88 — cujo conteúdo se dá aqui por inteiramente reproduzido, mas de que se respiga o seu teor conclusivo — no sentido da exclusão dos ora recorrentes pelos seguintes fundamentos:

«[...]»

a) A documentação que integra a proposta enferma de deficiências insanáveis conforme se referiu a fls. 26 e 27 deste parecer;

b) O valor da garantia bancária apresentada pelo Banco Totta e Açores, E. P., a pedido e por conta dos concorrentes, não satisfaz, pelas razões expostas a fl. 30 deste parecer, o requisito exigido pela alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto;

c) Nestes termos e com estes fundamentos devem os concorrentes Socigomes — Comércio e Turismo, S. A., e outros ser excluídos do concurso, nos termos da parte final do n.º 2 do artigo 9.º do citado Decreto Regulamentar n.º 29/88.» (*sic*) — cf. fls. 75 a 106 dos autos;

d) Em 29 de Setembro de 1988, o Conselho de Ministros adoptou uma deliberação da qual se extraem as seguintes passagens:

«[...] 1 — Quanto à proposta apresentada pelo concorrente Socigomes — Comércio e Turismo, S. A., e outros:

a) Em nenhum dos documentos se encontram reconhecidas as assinaturas que os subscrevem.

Trata-se, pois, de documentos meramente particulares, cuja veracidade, uma vez contestada pelos outros concorrentes, se encontra posta em causa, nos termos do artigo 374.º do Código Civil;

b) Relativamente aos sócios que são sociedades, a documentação que lhes respeita não se encontra autenticada, com excepção de uma certidão passada pelo 1.º Cartório Notarial de Viana do Castelo em 31 de Dezembro de 1987;

c) A crescer à circunstância referida na alínea anterior, acontece que a mesma documentação tem datas muito antigas, nada provando quanto à situação actual das empresas;

d) Nestes termos, o processo não prova:

Se as empresas existem neste momento;

Quais são os titulares dos respectivos corpos sociais;

Quem os obriga.»;

e) Não foi feita prova de que os corpos sociais das empresas que se propõem constituir a Socigomes tenham decidido apresentar-se a este concurso;

f) Mesmo fazendo fé na documentação antiga e não autenticada que foi apresentada, verifica-se:

De acordo com os estatutos da Empresa de Pesca de Viana, S. A. — separata de 1966 —, a Empresa obriga-se mediante a assinatura de dois administradores ou, em conjunto, por um administrador e

por qualquer outra pessoa a quem o conselho de administração confira esse poder, bastando a assinatura de um só administrador se o conselho de administração assim o entender (§ único do artigo 12.º).

A proposta vem apenas subscrita por um administrador sem que se faça prova de que foi tomada a deliberação referida na parte final do parágrafo anterior;

Também de acordo com o exemplar dos estatutos da Armínio — Importação e Comércio de Produtos Alimentares, S. A. — documento datado de 12 de Dezembro de 1979 —, esta empresa só se obriga com a assinatura de dois administradores, ou de um administrador e um procurador de outro, ou com a assinatura de dois procuradores e de dois administradores — n.º 3 do artigo 12.º

A proposta encontra-se, no entanto, subscrita apenas por um procurador, sem que tenha apresentado a respectiva procuração;

g) No que concerne à Comissão de Turismo do Verde Minho (Costa Verde):

Não está provado no processo que o seu presidente seja a pessoa que assinou em seu nome;

Não foi apresentada prova de que o órgão competente da região de turismo em referência — que não é seguramente o presidente da comissão regional — tenha deliberado candidatar-se ao presente concurso;

h) As «informações semelhantes» a que se refere a alínea b) do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 29/88, relativamente aos indicados futuros sócios em nome individual da sociedade a constituir, são apresentadas em mero documento particular, o que não constitui prova sobre a solvabilidade dos subscritores, nomeadamente sobre a existência de hipotecas ou outros ónus sobre os prédios mencionados ou partes sociais, e situação financeira das sociedades respectivas;

i) O processo não está instruído com declarações comprovativas da regularidade da situação dos candidatos à futura sociedade perante a Fazenda Nacional e a Segurança Social;

j) Inexistem no processo os documentos a que alude o artigo 7.º § 3.º, do Decreto-Lei n.º 48 912, comprovativos da nacionalidade.

2 — A proposta em causa, ante tudo quanto se deixa referido, contém pois em si mesma, e face aos documentos apresentados, um carácter impreciso, vago e de falta de rigor, o que contraria as disposições constantes do Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto, e é, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do aludido diploma legal, fundamento de exclusão.

3 — A natureza das irregularidades apontadas e descritas no n.º 1 supra e a falta de rigor de que padecem os documentos apresentados, determinam, por outro lado, a total falta de credibilidade e, consequentemente, não pode, face ao Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto, reconhecer-se a idoneidade dos respectivos concorrentes, o que constitui, igualmente, nos termos da lei, fundamento de exclusão.

Acresce ainda que, face ao referido no ponto 1 supra, designadamente nas suas alíneas c), h) e i), igualmente se não pode reconhecer ao concorrente em causa a necessária idoneidade financeira.

Nestes termos:

O Conselho de Ministros, reunido em 29 de Setembro de 1988, deliberou:

É excluída do concurso público para adjudicação da concessão do exclusivo de exploração da zona de jogo da Póvoa de Varzim, ao

abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 9.º e no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto, a concorrente Socigomes — Comércio e Turismo, S. A., e outros [...]» — cf. doc. de fls. 25 a 29 dos presentes autos.

Fixados os factos pertinentes, passemos agora ao direito aplicável.

7 — Deixámos já dito acima no n.º 6, alínea a), que o anúncio do concurso publicitou como legislação aplicável, quer à admissão das propostas quer à adjudicação da concessão, os Decretos-Leis n.ºs 48 912, de 18 de Março de 1969, e 274/88, de 3 de Agosto, e o Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto.

Nos termos do disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 48 912 — verdadeira lei quadro dos contratos de concessão de exploração das zonas de jogo temporário —, «o período de duração das concessões de exploração das zonas de jogo, bem como as obrigações mínimas a que devem sujeitar-se as empresas concessionárias, para além das que constam do presente diploma e demais legislação aplicável, serão estabelecidos em diploma regulamentar». E acrescenta o § 1.º do mesmo preceito: «No mesmo diploma serão estabelecidas as condições de adjudicação das concessões e o processo do respectivo concurso.»

Observando tal quadro normativo referencial, foi publicado em 3 de Agosto de 1988 o Decreto-Lei n.º 274/88, relativo às concessões das zonas de jogo de Espinho e da Póvoa de Varzim, o qual veio estabelecer «para além do estatuído no Decreto-Lei n.º 48 912, de 18 de Março de 1969, aplicável à generalidade dos concursos para adjudicação das zonas de jogo, alguns requisitos especiais que terão de ser satisfeitos pelos candidatos nos concursos em causa». É o que esclarece o preâmbulo do diploma, esclarecimento que completa ao referir que «para além das preocupações respeitantes aos montantes do capital social das futuras empresas concessionárias, à sua titularidade e ao controlo da transferência da respectiva propriedade», «se tomam ainda» algumas medidas com vista a evitar o controlo de mais de uma concessionária de zona de jogo por parte de um mesmo indivíduo ou empresa. Institui ainda o decreto-lei em apreço uma salvaguarda de nacionalidade ao estatuir no n.º 4 do respectivo artigo 2.º que «sem prejuízo do disposto em normas constantes de convenções internacionais, pelo menos 60% do capital social das empresas concessionárias deverão pertencer a portugueses ou a pessoas colectivas portuguesas em que igual percentagem do respectivo capital pertença a portugueses».

Dando cumprimento a tais directivas de enquadramento, e na mesma data de 3 de Agosto de 1988, foi publicado o Decreto Regulamentar n.º 29/88.

Assumem aqui especial relevância para a decisão do recurso os artigos 8.º, 9.º e 10.º deste decreto regulamentar, que se transcrevem, na parte útil:

«Artigo 8.º — 1 As propostas a que se refere o n.º 1 do artigo 1.º só serão consideradas se forem acompanhadas dos seguintes elementos:

a) Documentos comprovativos da constituição da sociedade anónima, obedecendo aos requisitos fixados nos Decretos-Leis n.ºs 48 912, de 18 de Março de 1969, e 274/88, de 3 de Agosto, incluindo certidão do registo comercial, estatutos e indicação dos membros dos corpos sociais, ou identificação completa das entidades que se proponham constituí-la, *nos mesmos termos*, dentro do prazo de 90 dias a contar da data da notificação da adjudicação;

b) *Exemplares* de relatórios e contas, respeitantes aos três últimos exercícios, das sociedades concorrentes *ou informações semelhantes* onde se indiquem também as fontes de informação susceptíveis de inquirição quando os concorrentes não sejam sociedades ou sejam empresas cujo acto de constituição se tenha verificado nos 90 dias anteriores ao anúncio de abertura do concurso;

c) Caução, no valor da primeira prestação das contrapartidas estabelecidas na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º, constituída por depósito a efectuar na Caixa Geral de Depósitos à ordem do inspector-geral de Jogos;

d) Declaração da aceitação de todas as obrigações estabelecidas pelos Decretos-Leis n.ºs 48 912, de 18 de Março de 1969, e 184/88, de 25 de Maio, e legislação complementar, bem como pelo Decreto-Lei n.º 274/88, de 3 de Agosto, e pelo presente diploma.

Artigo 9.º — 1 — A Inspecção-Geral de Jogos *pode* solicitar aos concorrentes os esclarecimentos que sejam julgados necessários.

2 — O Conselho de Ministros *pode excluir* dos concursos as propostas que, em si ou nos documentos que as acompanham, contenham *expressões vagas*, ou que condicionem, por qualquer forma, as obrigações a assumir, que se apresentem em termos que possam dificultar o confronto com as demais propostas *ou que não preencham os requisitos dos concursos*.

Artigo 10.º — 1 — No 3.º dia útil posterior ao do encerramento dos concursos proceder-se-á, na Inspecção-Geral de Jogos, à abertura das propostas para o efeito de apreciação das condições de admissão dos concorrentes, que será feita no prazo de 15 dias, *durante os quais o Conselho de Ministros poderá rejeitar a admissão aos concursos dos concorrentes em relação aos quais não reconheça a necessária idoneidade, nomeadamente a financeira.*»

Este pois o condicionalismo legal em que se moveu a entidade recorrida ao decidir rejeitar a proposta dos ora recorrentes. Será que tal quadro foi subvertido pela concreta conduta administrativa?

8 — Depara-se-nos um processo de formação de um contrato administrativo de concessão de exploração de jogos de fortuna ou de azar, precisamente um dos contratos típicos, como tal especificamente contemplado no artigo 9.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) — cf., hoje, o n.º 2 do artigo 178.º do Código do Procedimento Administrativo em vigor.

Figura contratual esta em que, atenta a manifesta relevância pública dos interesses e finalidades que lhe subjazem — designadamente de ordem sócio-económica —, reclama para a sua formação e perfeição a conjugação e o preenchimento de uma série de requisitos essenciais, mormente no que concerne à capacidade dos contraentes.

No que toca à capacidade dos contraentes particulares, já o Prof. M. Caetano, in *Manual*, vol. 1, 10.ª ed., p. 591, observava a necessidade de se atender não só «aos requisitos da capacidade civil mas ainda a outros estabelecidos nas leis administrativas e até em simples regulamentos pelos quais a autoridade define as condições de idoneidade técnica, moral e financeira a que os concorrentes devem obedecer».

Face aos princípios da prevalência do interesse público e da sujeição a este do contraente particular, exige-se frequentemente neste tipo de contratos a satisfação de um conjunto de condições e pressupostos mais apertados e mais exigentes do que os que vigoram no direito privado: requisitos e condições estipulados não só em leis e regu-

lamentos gerais ou específicos, como ainda no chamado «programa do concurso» ou no respectivo «caderno de encargos».

As propostas dos diversos concorrentes, para além de sérias, firmes e concretas, devem ser elaboradas com o máximo cuidado, particularmente no que tange à observância dos requisitos formais das diversas peças e documentos que as devem integrar. Com efeito, admitir-se uma dada proposta notoriamente eivada de irregularidades formais ou de omissões que prejudiquem a emissão de um juízo seguro acerca da respectiva credibilidade, representaria a postergação do princípio da seriedade e da consistência prático-económica de que a mesma deve exarar-se e acabaria por infringir o princípio da igualdade de condições dos diversos proponentes que houvessem satisfeito com oportunidade e escrúpulo o condicionalismo legal e formal exigível.

A comissão de tais irregularidades ou a preterição de formalidades essenciais por parte do proponente será pois motivo para a exclusão da respectiva proposta, não se chegando, por isso, a apreciar o mérito substancial do respectivo conteúdo — cf. M. E. de Oliveira, in *Direito Administrativo*, vol. 1, p. 669.

Na hipótese dos autos, o Conselho de Ministros, no uso da competência que lhe era conferida pelo n.º 1 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto, rejeitou a admissão da proposta dos ora recorrentes por não lhe haver reconhecido a necessária idoneidade, nomeadamente a financeira — cf. supra n.º 6, alínea d). E torna-se claro que não cabe ao Tribunal indagar da justiça ou da injustiça dessa decisão administrativa, traduzida esta na emissão de um juízo de carácter global, contendo uma impressão abrangente dos diversos aspectos e acerca dos diversos elementos integradores da proposta. E com vista à emissão de um tal juízo desfrutava a entidade decisora da liberdade de interpretar e avaliar tais elementos instrutórios tendentes a permitir a adopção da solução mais correcta e acertada do ponto de vista do interesse público a prosseguir. Não existe neste domínio poder discricionário mas sim discricionariedade imprópria, na modalidade que o Prof. Freitas do Amaral in *Direito Administrativo*, vol. II, 1988, pp. 168 e segs., rotula de «liberdade probatória»; isto porque «não há liberdade de escolha entre várias soluções possíveis, há sim uma margem de livre apreciação das provas com obrigação de apurar a única solução correcta» — cf. p. 172, *ob. cit.*

O sentido ou o critério do exercício do poder-dever de rejeitar liminarmente a proposta dos ora recorrentes por parte do Conselho de Ministros, face aos elementos disponíveis e depois de obtido o parecer do Conselho Consultivo de Jogos — isto é, o mérito da decisão não é pois sindicável pelo Tribunal — contra o que parecem pretender os recorrentes na respectiva alegação; ao Tribunal caberá tão-somente o controlo da legalidade da actuação da entidade decidente no que respeita, v. g., aos pressupostos de facto ou de direito em que assentou a pronúncia da Administração. E é esta última análise que faremos a seguir.

9 — Confrontando o conteúdo das alegações finais de fls. 212 e segs. com o da petição de recurso, e tendo em atenção as conclusões daquelas formuladas a fl. 218, logo se alcança — como bem observa a recorrida particular «SOPETE» — que os recorrentes acabaram

por abandonar e deixar cair os seguintes vícios que haviam inicialmente invocado:

a) *Vícios de violação da lei:*

Artigos 260.º e 409.º do Código das Sociedades Comerciais (artigo 63.º da petição);

Portaria n.º 924/84 (artigo 66.º da petição);

Artigo 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 48 912 (artigo 85.º da petição);

b) *Vício de forma:*

Notificação tardia (artigo 105.º da petição).

Não se conhece, por conseguinte, de tais vícios.

10 — No que se refere à alegação e argumentação aduzida pelos recorrentes relativamente à aventada insuficiência da caução por si prestada, dado que essa suposta insuficiência não chegou a ser acolhida como fundamento do acto de exclusão da proposta — apesar da sugestão em tal sentido formulada pelo parecer em que se ancorou —, apresenta-se a mesma como totalmente inócua para a decisão do recurso e, por isso, se julga inteiramente improcedente.

11 — Os recorrentes não contestam propriamente a existência material das situações que a entidade recorrida no n.º 1 da sua deliberação — (cf. fl. 29) — qualifica como «irregularidades» ou de «falta de rigor documental» geradores da falta de credibilidade da proposta.

Contra o que se insurgem é com a exigência de maior rigorismo, solenidade e densidade instrutória e probatória não reclamados, no seu entender, quer pelos textos legais que enformam o concurso quer pelo próprio anúncio do concurso. E daí que, em seu entender, o acto de exclusão haja violado as supracitadas disposições do Decreto Regulamentar n.º 29/88.

Vejamos, pois.

Está pois claro que os documentos instrutórios da proposta não só não se encontravam devidamente autenticados como ainda não continham o reconhecimento da assinatura das entidades subscritoras. Mas tais reconhecimento e autenticação, se bem que não expressamente estipulados nos diplomas acima referidos e bem assim no anúncio do concurso, tornavam-se indispensáveis para garantir a genuinidade e a fidedignidade dos documentos. A este propósito da autenticação dos documentos escreveu-se no acórdão desta Secção de 22 de Outubro de 1991, no recurso n.º 29 269: «[...] não é possível neste domínio do processo administrativo gracioso proceder-se a uma transposição automática das normas de direito probatório geral relativas aos processos entre simples particulares [...] No procedimento administrativo, a Administração goza de ampla liberdade quanto a fixação das modalidades e do formalismo das provas a produzir, tendo acima de tudo em vista o acautelamento da legalidade e de todos os interesses em presença, sendo certo que a decisão final pertence sempre a um órgão administrativo que é parte como representante do interesse público — cf. o Prof. M. Caetano, in *Manual*, tomo II, 10.^a ed., p. 1182; para este último ilustre mestre, in *ob. cit.* e *doc. cit.*: «[...] importa tomar as necessárias precauções para que a última palavra nesse processo seja quanto possível legal, justa e conveniente.»

A imposição ou a exigência da necessidade de autenticação dos documentos instrutórios funciona pois como uma garantia graciosa da legalidade, designadamente no domínio das pessoas de «tipo misto» — como é aquele de que ora curamos — onde, ainda no dizer daquele Professor, «se encontram características dos processos de interesse público e dos processos de interesse particular: dos primeiros, têm

o carácter oficioso e tudo quanto respeita à promoção dos interesses públicos; dos segundos, as solenidades exigidas pelo respeito dos interesses particulares dos intervenientes e até de terceiros» (*sic*) — cf. *ob. cit.*, p. 1280.

De realçar que, no caso *sub specie* a veracidade do conteúdo dos documentos apresentados, bem como a identidade e a legitimidade dos respectivos signatários, foram postas em crise pelos demais concorrentes sem que os recorrentes houvessem chegado a esboçar a tentativa de fazer a contraprova da respectiva impugnação — cf. acta da sessão pública da abertura das propostas junta a fls. 31 e segs.

A exigência da necessidade de autenticação e legalização dos documentos e de reconhecimento das assinaturas, correspondendo a um princípio geral de garantia da legalidade do processo administrativo, não foi pois violadora da lei, como sugerem os recorrentes.

12 — A interpretação que os ora recorrentes fazem do disposto no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88 não pode também ser acolhida.

Na realidade, a expressão «nos mesmos termos» tem de ser entendida como a de formulação da imposição de identificação e satisfação dos demais requisitos por parte das entidades integrantes da sociedade «a constituir», em perfeita igualdade com a idêntica necessidade para as sociedades já «constituídas». Deveriam pois os seis primeiros concorrentes — como sociedades que se afirmavam ser — ter feito a demonstração, em forma legal e solene, de que obedeciam aos requisitos contemplados nos Decretos-Leis n.ºs 48 912, de 18 de Março de 1969, e 274/88, de 3 de Agosto, com exibição das certidões do registo comercial, de exemplares dos estatutos e com indicação e identificação dos membros dos corpos sociais, o que manifestamente não fizeram, assim como não apresentaram qualquer prova documental das deliberações autorizativas da apresentação ao concurso e da participação na sociedade a constituir.

E no que tange especificamente aos particulares ou pessoas físicas potencialmente participantes da empresa a constituir, sem embargo de não se encontrar previsto qualquer formalismo para o que a lei concatena na expressão «informações semelhantes», nem por isso os eventuais interessados se encontravam dispensados de fornecer as fontes de prova ou os elementos indiciadores da respectiva idoneidade económico-financeira, cívica e moral. E, neste capítulo, sem dúvida que seria de bom aviso a apresentação de certidões negativas de qualquer inibição — designadamente de falência ou insolvência — e comprovativas do cumprimento das obrigações fiscais, da ausência de passado criminal, etc., o que igualmente não fizeram. Isto para além de os documentos exigidos nada esclarecerem acerca da existência de quaisquer eventuais ónus reais ou outros sobre os prédios e partes sociais de sua pertença e sobre a situação financeira das sociedades de que se afirmavam partícipes ou quotistas.

No que respeita à imposição das provas de quitação para com a Fazenda Nacional e para com a Segurança Social, resultava ela dos diplomas legais ao tempo em vigor. Assim, e quanto à contribuição industrial, o artigo 116.º do respectivo Código impunha tal obrigatoriedade quer às pessoas físicas quer às pessoas jurídicas não especificamente excepcionadas; e quanto à Segurança Social, a prova da regularidade da situação decorria do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, e, mais tarde, do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 52/88, de 19 de Fevereiro.

Torna-se necessário, com efeito, não olvidar que o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 912 estabelece, como condição da adjudicação da concessão, que as eventuais adjudicatárias sejam entidades «de reconhecida solvabilidade» pelo que, além do mais, os aludidos elementos probatórios se perfilavam como imprescindíveis para aferir ou aquilatar dessa solvabilidade.

Relativamente à prova da nacionalidade portuguesa da maioria dos membros dos corpos sociais das empresas constituídas ou a constituir e, bem assim, da pertença a cidadãos portugueses ou a pessoas colectivas portuguesas de pelo menos 60% do capital social das empresas já constituídas ou a constituir, a respectiva obrigatoriedade resultava directamente do estatuído no § 3.º do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 912, de 18 de Março de 1969, e do n.º 2 do artigo 1.º e do n.º 4 do artigo 2.º, ambos do Decreto-Lei n.º 274/88, de 3 de Agosto. De resto, o anúncio do concurso reportava-se explicitamente à necessidade de os concorrentes apresentarem a declaração de compromisso a que alude o n.º 3 do artigo 1.º deste último decreto-lei, compromisso esse atinente não só ao tipo de acções representativas do capital social como ainda às garantias a fornecer quanto à nacionalidade das posições accionárias e quanto à percentagem de reserva de nacionalidade, entre outros — cf. artigo 2.º, n.ºs 2 e 4, do mesmo diploma —, requisito esse que os ora recorrentes também não satisfizeram.

Assim, a exibição de documentos não assinados, de documentos assinados sem prova adequada da respectiva credenciação dos correspondentes subscritores, de documentos simples e sem qualquer autenticação, de documentos desactualizados, v. g., os relativos a balanços, para além do não preenchimento dos requisitos legais enformadores do concurso — falhas e omissões essas aliás devidamente discriminadas no texto da deliberação impugnada — eram sem dúvida e, em abstracto, consubstanciadoras da faculdade de exercitação do poder de exclusão da proposta estabelecido pelo n.º 2 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto.

De igual modo, a omissão de prestação de informações na forma exigível sobre as concretas condições económico-financeiras dos proponentes consorciados e sobre o cumprimento das respectivas obrigações fiscais e contributivas, bem como ainda as deficiências detectadas pela entidade decidente nos documentos aos mesmos itens respeitantes, eram, também em abstracto, potenciadores da emissão de um juízo de inidoneidade, nomeadamente de natureza financeira, pela única entidade legalmente mandatada para, na hipótese concreta, ser a intérprete do interesse público subjacente ao concurso — o Conselho de Ministros.

Nem se diga — contra o que pretendem os recorrentes — que a Inspecção-Geral de Jogos deveria ter procedido à solicitação dos elementos em falta ou ao suprimento ou sanação das irregularidades preliminarmente detectadas. O artigo 9.º, n.º 1, do decreto regulamentar em apreço alude exclusivamente a «esclarecimentos julgados necessários», o que supõe a subjacência de qualquer ponto obscuro ou controverso nos documentos já apresentados; não seria concebível que a lei tivesse pretendido que a entidade administrativa em causa, subvertendo o princípio da igualdade de condições dos diversos proponentes e a própria data limite previamente fixada para a apresentação das propostas devidamente instruídas, passasse a sugerir a em dado momento a apresentação ou o fornecimento de concretos

elementos complementares que na sua óptica (dessa entidade apreciadora) fossem indiciadores da respectiva capacidade e idoneidade, designadamente da sua solvabilidade económica e financeira? Seja como for, tratar-se-ia sempre de uma mera faculdade que não de uma vinculação da aludida entidade, conforme o preceito claramente indica. Muito pelo contrário, caberia antes aos recorrentes, premonitória e cautelarmente, terem tomado a iniciativa de solicitar à Inspecção-Geral de Jogos os esclarecimentos de que necessitassem, assim acolhendo a sugestão que lhes era endereçada pelo próprio anúncio do concurso — cf. fl. 30. Acresce que a apreciação das condições de admissão dos concorrentes sempre teria de ser consumada no exíguo prazo de 15 dias cominado no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto, o que não se compadeceria com as delongas de complexas indagações complementares. E no que se refere especialmente aos concorrentes que «não sejam sociedades», o recurso às fontes de informação oferecidas e susceptíveis de inquirição, apresentava-se também como meramente facultativo e só seria recomendável se à entidade decidente subsistissem dúvidas razoáveis sobre a emissão do juízo de idoneidade que só a si competia. Nunca pois a abstenção de utilização desses meios complementares de indagação poderia ser catalogada como preterição de uma formalidade essencial geradora do vício de forma, como sugerem os recorrentes.

13 — Em suma: não se demonstra a omissão de qualquer erro nos pressupostos de facto nem de qualquer erro de interpretação ou aplicação de qualquer dos preceitos legais alegadamente violados pela deliberação contenciosamente recorrida, ou seja, os artigos 8.º, n.º 1, alínea a), 9.º, n.º 2, e 10.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 29/88, de 3 de Agosto.

Não foi igualmente cometida preterição de formalidade legal essencial determinante do apontado vício de forma.

Improcedem, por conseguinte, todas as conclusões das alegações dos recorrentes.

14 — Em face do exposto, negam provimento ao recurso contencioso.

Custas pelos recorrentes, com a taxa de justiça de 100 000\$ e a procuradoria de 50 000\$.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Adelino Lopes*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Inconstitucionalidade das normas que serviram de suporte jurídico ao acto administrativo recorrido. Efeitos.

Doutrina que dimana da decisão:

A inconstitucionalidade das normas jurídicas em que o despacho recorrido se baseou constitui erro nos pressupostos de direito, gerador de vício de violação de lei, a determinar a anulação de tal despacho.

Recurso n.º 28 137, em que são recorrente o general Ajudante-General do Exército e recorrido Rui Manuel Vidigal Vaz. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Rui Manuel Vidigal Vaz, casado, primeiro-sargento de engenharia, residente na Quinta D. João, lote 4, 6.º, esquerdo, em Coimbra, interpôs perante o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. General Ajudante-General do Exército, de 15 de Setembro de 1988, constante da mensagem n.º 23 556, da Repartição de Sargentos da Direcção de Serviço de Pessoal do Estado-Maior do Exército, da mesma data, que homologou o parecer da Direcção de Arma de Engenharia que fez o escalonamento dos militares para a matrícula no 1.º ano do Curso A do Instituto Superior Militar.

Imputou ao acto recorrido o vício de violação de lei.

Em resposta, a autoridade recorrida sustentou a legalização do despacho.

Por sentença daquele Tribunal de 11 de Outubro de 1989, exarada de fls. 47 v.º a 52 dos autos, foi dado provimento ao recurso e, em consequência, anulado o despacho recorrido.

A autoridade recorrida, não se conformando com a sentença, veio dela interpor o presente recurso, formulando, na respectiva alegação, as seguintes conclusões:

«1 — Não se verificou qualquer violação do n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 347/77, porquanto não se verificou qualquer igualdade de classificações dos candidatos, logo, consequentemente, não houve lugar à aplicabilidade da norma citada;

2 — O recorrente sustenta a conformidade dos despachos do Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), com o disposto no capítulo v de Decreto-Lei n.º 347/77;

3 — O recurso do recorrente, que pressupõe claramente a legalidade, nomeadamente do Despacho n.º 35/88, do CEME, sustenta a defesa da antiguidade como factor de desempate entre os candidatos, pois nunca o ingresso nos cursos do Instituto Superior Militar (ISM) se faria com base naquela condição de preferência;

4 — A tese do recorrente baseia-se, assim, no critério do demérito — critério exclusivo da antiguidade —, e que contraria o espírito do próprio Decreto-Lei n.º 347/77, tese que é, precisamente, o oposto ao critério do mérito, critério este em que se baseou o citado Despacho n.º 35/88 do CEME;

5 — O Decreto-Lei n.º 347/77 atribui concretamente competência regulamentar ao CEME no que respeita a provas, respectivas matérias, bem como a operações do concurso de admissão ao ISM (artigo 20.º, conjugado com o artigo 27.º);

6 — Face ao actual quadro decorrente da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, a competência atribuída ao CEME pelo ar-

tigo 27.º daquele diploma — competência que tem vindo a ser utilizada para aprovar, designadamente, regulamentos —, só se pode materialmente através de despacho, dado que, actualmente, o CEME não dispõe do poder de regulamentar através de portarias;

7 — De qualquer modo, a eventual ilegalidade dos despachos do CEME não foi invocada, pelo que o acto recorrido não pode ser anulado, já que o vício de violação de lei gera anulabilidade e esta não é de conhecimento officioso.»

Com estes fundamentos, entende o agravante que deverá ser dado provimento ao presente recurso, com as legais consequências.

Na sua contra-alegação, o ora agravado Rui Manuel Vidigal Vaz pronunciou-se pelo improvimento do recurso, formulando as seguintes conclusões:

«I — O ora recorrido foi excluído da frequência do ISM com base no disposto no Despacho n.º 35/88 do CEME;

II — Nos termos desse despacho passou a ser exigível (cf. Despacho CEME n.º 143/84) como condição de admissão a aprovação no 12.º ano de escolaridade e foi consagrado critério prioritário o princípio de selecção dos candidatos pelo seu 'perfil militar';

III — As normas constantes desses despachos estão em desconformidade com o que dispõe e capítulo v do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto [máxime os seus artigos 16.º, 18.º e 19.º, n.º 2), pelo que violam o princípio da hierarquia das fontes — Constituição da República Portuguesa (CRP), artigo 115.º];

IV — O acto impugnado devia ser — como foi — declarado nulo, por se fundar em normas claramente ilegais e assim o impor o artigo 4.º, n.º 3, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF);

V — A sentença recorrida fez, assim, correcta interpretação e aplicação da lei, pelo que deve ser mantida.»

No sentido do improvimento do recurso se pronunciou, também, já neste Supremo Tribunal, e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, nos termos do seu seguinte douto parecer:

«Visto. Pelas razões expostas no parecer do Ministério Público na 1.^a instância, substancialmente acolhidas na douta sentença recorrida, entendemos que o recurso não merece provimento.

Aliás, a improcedência das conclusões da alegação do recurso decorre, inclusive, dos fundamentos da sentença fotocopiada a fls. 63 e seguintes, que, por sua iniciativa, juntou aos autos, sendo certo que a matéria da conclusão 7.^a, a ser procedente — e, na realidade, não é, conforme decorre da conclusão III das alegações do recurso contencioso —, apenas poderia configurar nulidades de sentença, por excesso de pronúncia, que não vem arguida.»

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Vem provado que:

1 — O ora agravado Rui Manuel Vidigal Vaz é primeiro-sargento de engenharia desde 31 de Janeiro de 1984 (v. fl. 6 do processo instrutor);

2 — Tem como habilitações literárias o 12.º ano de escolaridade — terceiro curso — via de ensino (v. doc. junto a fl. 15 do processo instrutor);

3 — Requereu, em 12 de Maio de 1988, a sua admissão à frequência do Curso A do ISM, no ano lectivo de 1988-1989 (v. fl. 14 do processo instrutor);

4 — Da informação prestada a seu respeito, em 30 de Maio de 1988, pelo Chefe do Estado-Maior da Região Militar do Centro, consta o seguinte:

«1.º Comportamento militar e civil e espírito militar — *Bom*;

2.º Qualidades morais — *Boas*;

3.º Qualidades pessoais, intelectuais e profissionais para o desempenho das funções do posto imediato — *Boas* (v. fl. 16 do processo instrutor);

5 — Pelos Despachos do CEME n.ºs 143/84, de 19 de Novembro, 35/88, de 18 de Abril, e 43/88, de 17 de Maio, para admissão ao ISM no ano lectivo de 1988-1989 foi exigida apenas prova documental, com vista à satisfação de condições de admissão expressas no capítulo v do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto (v. docs. juntos a fls. 10 e 13 destes autos);

6 — A RS/DSP/EME, na posse de todos os processos dos concorrentes em condições de poderem ser admitidos, remeteu-os à Direcção da Arma de Engenharia, com vista à selecção a levar a efeito por aquele organismo, que procedeu ao escalonamento dos candidatos tendo em consideração os parâmetros éticos, culturais e técnico-profissionais, vendo-se o ora agravado preterido por três outros concorrentes mais modernos, os recorridos particulares no recurso contencioso, primeiros-sargentos António José Fernandes Gonçalves, Silvino Nunes Escabelado e Manuel dos Santos Lopes — (v. docs. juntos de fls. 7 a 9 dos autos e fls. 2, 3, 9 e 10 do processo instrutor);

7 — A respectiva lista, na qual o ora agravado figurava em 7.º lugar, veio a ser homologada por despacho de Sr. General Ajudante-General do Exército, de 15 de Setembro de 1988 (v. fl. 3).

Este o despacho contenciosamente impugnado.

Exposta a matéria de facto relevante, impõe-se indagar a adequada solução de direito.

O Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto, aprovou a organização do ISM, estabelecimento criado pelo Decreto-Lei n.º 241/77, de 8 de Junho, com a finalidade de formar oficiais para o quadro permanente do Exército, oriundos essencialmente da classe de sargentos.

No seu capítulo v, constituído pelos artigos 14.º a 20.º, regula-se admissão de alunos àquele Instituto.

Assim, de acordo como o disposto no artigo 14.º, n.º 1, «a admissão de alunos no ISM processa-se através de concurso para a matrícula no 1.º ano dos cursos e para o preenchimento das vagas anualmente fixadas pelo Estado-Maior do Exército».

As condições gerais de admissão à matrícula no Instituto e as condições especiais de admissão aos cursos são as estabelecidas nos artigos 16.º e 17.º, respectivamente.

O artigo 19.º dispõe, por sua vez, no seu n.º 1, que «quando o número de candidatos exceder as vagas, serão os mesmos ordenados pela classificação obtida na prova de admissão e admitidos os respectivos cursos por esta ordem, até ao limite das vagas». E, no seu n.º 2, que «em caso de igualdade de classificação na prova de admissão, são condições de preferência:

1.ª Posto mais elevado;

2.ª Maior antiguidade;

3.ª Mais tempo de serviço efectivo;

4.ª Maior idade.

Nos termos do artigo 20.º, as «provas e respectivas matérias, bem como as operações do concurso de admissão ao ISM, serão objecto de regulamento».

Finalmente, dispõe o artigo 27.º: «O presente diploma será regulamentado na especialidade por portarias do CEME».

No seguimento e em observância do disposto nos citados artigos 20.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto, foi publicada a Portaria n.º 613/77, de 23 de Setembro, emanada do CEME, a «aprovar e pôr em execução» e Regulamento de Admissão de Alunos ao Instituto Superior Militar.

De acordo com o n.º 1 do artigo 8.º da referida portaria, «as provas de admissão ao ISM constam de provas escritas das disciplinas de Português, Matemática e Físico-Químicas, englobando as matérias correspondentes aos programas oficialmente estabelecidas para o curso complementar dos liceus».

A classificação final do candidato, obtida pela média das classificações das disciplinas objecto de exame, é efectuada pelo júri que superintende nas operações do concurso, conforme rezam os artigos 11.º e 12.º da mesma portaria.

As relações dos candidatos a admitir, por cada curso, são homologadas por despacho do CEME (artigos 13.º e 14.º).

Quando o número de candidatos exceder as vagas, serão os mesmos ordenados pelas classificações obtidas na prova de admissão e admitidos aos respectivos cursos os de mais elevadas classificações até ao limite das vagas (artigo 17.º, n.º 1).

Em caso de igualdade de classificação na prova de admissão, são condições de preferência: 1.ª Posto mais elevado; 2.ª Maior antiguidades; 3.ª Mais tempo de serviço efectivo; 4.ª Maior idade (artigo 17.º, n.º 2, normativos estes todos da citada Portaria n.º 613/77, de 23 de Setembro).

Entretanto, foram, sucessivamente, proferidos pelo CEME os Despachos n.ºs 143/84, de 19 de Novembro, 35/88, de 18 de Abril, e 43/88, de 17 de Maio, contendo, todos eles, normas relativas à admissão ao ISM.

Com efeito, no Despacho n.º 143/84 determinou-se, na sua alínea b), que «a partir do ano lectivo de 1987-1988, inclusive, passa a ser condição de acesso aos Cursos A, B, C e D do ISM a aprovação no 12.º ano de escolaridade, via de ensino, ou habilitação que tiver conferido o ingresso no ensino superior, sendo abolidas a partir deste ano as provas de admissão ao ISM e devendo os concorrentes fazer prova documental das suas habilitações, até 16 de Agosto do ano de admissão ao concurso».

No Despacho n.º 35/88 determinou-se que:

«1 — O presente de admissão ao ISM inclua um concurso constituído pelas seguintes operações:

a) Prova documental com vista à satisfação de condições de admissão expressas no capítulo v do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto, a qual servirá de base a um primeiro escalonamento — que poderá conduzir à exclusão de candidatos —, a efectuar pelas Direcções das Armas e Serviços, Chefia dos Serviços e Inspeção das Bandas e Fanfarras, determinando na quantificação e qualificação do serviço prestado (nos serviços éticos, culturais e técnico-profissional), seleccionando, assim, os candidatos pelo seu perfil militar, enquanto sargentos dos quadros permanentes;

b) Conjunto de provas psicotécnicas com vista à avaliação de aptidão para o desempenho de funções de oficial e para a evolução no sentido da nova carreira, as quais serão eliminatórias para os candidatos que não satisfaçam aos parâmetros mínimos exigidos.

2 — [...].

3 — [...].

4 — [...].

No entanto, pelo Despacho n.º 43/88, determinou-se que o disposto na alínea b) do n.º 1 do Despacho n.º 35/88, de 18 de Abril, só tenha execução a partir do ano lectivo de 1989-1990.

A sentença recorrida decretou a anulação do despacho impugnado na consideração de que este, «fundando-se nos sobrealudidos despachos e divergindo das normas que regulam a admissão à matrícula no ISM» (Decreto-Lei n.º 347/77 e Portaria n.º 613/77), violou a lei.

Com efeito, atente-se no seu seguinte trecho: «Através do Despacho n.º 143/84, de 19 de Novembro, o CEME impõe como condição de acesso aos cursos do ISM a aprovação no 12.º ano de escolaridade. E, com o Despacho 35/88, de 18 de Abril, determina-se que a prova documental deva permitir, através da quantificação e qualificação do serviço prestado, a selecção dos candidatos pelo seu perfil militar.» Esta exigência não consta do capítulo v do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto, e, nomeadamente, nos seus artigos 16.º e 18.º Ora, «as normas corporativas não podem contrariar as disposições legais de carácter imperativo» — n.º 3 do artigo 1.º do Código Civil. E, por outro lado, a interpretação, modificação, integração, suspensão ou revogação do que no Decreto-Lei n.º 347/77 e na Portaria n.º 613/77 se dispõe com condições de admissão ao ISM, só lograria eficácia externa através dos actos normativos constitucionais consagrados (CRP, artigo 115.º).

Na verdade, os indicados Despachos n.ºs 143/84, 35/88 e 43/88, do CEME, contêm, indiscutivelmente, matéria regulamentar que, nos termos sobreditos, altera substancialmente, no que concerne às operações do concurso, o Regulamento de Admissão de Alunos ao Instituto Superior Militar, aprovado pela Portaria n.º 613/77, de 23 de Setembro.

Não obstante, por acórdão desta Secção de 30 de Abril de 1991, exarado a fls. 83-90, foi entendido que «o acto contenciosamente recorrido tem base legal, que lhe é dada, designadamente, pelos aludidos despachos normativos do CEME, não enfermando, pois, do vício de violação de lei, que, na tese do M.º Juiz *a quo*, acolhida na sentença recorrida, determinou que fosse anulada na 1.ª instância».

Consequentemente, e pela demais fundamentação, acordou-se em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando-se a sentença recorrida, e em negar provimento ao recurso contencioso.

Sucedeu que, pelo acórdão do Tribunal Constitucional de 18 de Março de 1993, exarado a fls. 117-135, proferido no recurso interposto pelo recorrente do acórdão de fls. 83-90, foram julgadas inconstitucionais, por violação do n.º 7 do artigo 115.º da Constituição, as normas constantes dos referidos despachos normativos do Chefe do Estado-Maior do Exército n.ºs 35/88, de 18 de Abril, e 43/88, de 17 de Maio.

Impõe-se, por isso, reformar o acórdão desta Secção de 30 de Abril de 1991, proferido a fls. 83-90 dos autos, em conformidade com o

referido julgamento de inconstitucionalidade, nos termos do artigo 80.º, n.º 2, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro.

A inconstitucionalidade, por vício de ordem formal, de que estão afectadas as normas constantes dos despachos normativos do CEME n.ºs 35/88, de 18 de Abril, e 43/88, de 17 de Maio, determina que as mesmas não possam ser aplicadas nos feitos submetidos a julgamento, de acordo com o disposto no artigo 206.º da CRP e no artigo 4.º, n.º 3, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Tendo essas normas servido, como vimos, de suporte jurídico ao acto administrativo contenciosamente recorrido, está este eivado de erro nos respectivos pressupostos de direito, gerador de vício de violação de lei, a determinar a sua anulação.

Pelo exposto, e sem necessidade de mais considerações, decidem negar provimento ao presente recurso jurisdicional, assim se reformando o acórdão de fls. 83 a 90 dos autos.

Não são devidas custas.

— Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Rolão Preto*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Concurso. Função pública. Júri. Regulamento do concurso.

Doutrina que dimana da decisão:

À luz do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, que veio definir os princípios gerais enformadores do recrutamento e selecção de pessoal e do processo de concurso na função pública, se o júri do concurso pautou o seu comportamento classificativo por normas regulamentares que não foram dadas a conhecer aos concorrentes, desde logo por não serem objecto de publicação no periódico oficial, sendo, por isso, ineficazes, todo o processo do concurso está inquinado.

Recurso n.º 28 411, em que são recorrente Maimuna Omar Cardoso e recorrido o Ministro do Ambiente e Recursos Naturais. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Maimuna Omar Cardoso, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor «recurso directo de anulação do despacho de S. Ex.ª o Ministro do Planeamento e da Administração do Território, datado de 8 de Março de 1990, comunicado pelo ofício n.º 4109/DSA/RC — 1.ª Secção, de 23 de Março de 1990, da Direcção dos Serviços Administrativos do mesmo Ministério», por via do qual foi indeferido o recurso hierárquico por ela interposto «do despacho

de homologação da lista de classificação final, de 15 de abril de 1989, do concurso interno de acesso para provimento de 30 lugares de primeiro-oficial do quadro único do Ministério de Planeamento e da Administração do Território, dotação da Direcção-Geral dos Recursos Naturais», fundando a impugnação, por «ordem de subsidiariedade», nos vícios que «a seguir vão indicados (artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 267/85)»:

a) Erros de facto e de direito nos pressupostos conforme os fundamentos dos n.ºs 10, 14 e 16 da presente petição;

b) Violação de lei, designadamente dos preceitos dos artigos 6.º, n.ºs 2 e 3, e 11.º do citado regulamento de concursos do mesmo Ministério;

c) Vício de forma — falta ou insuficiente fundamentação do acto recorrido e dos do júri que o precederam, conforme os n.ºs 14, 15 e 16 desta petição.»

2 — Na fase da resposta, a autoridade recorrida veio sustentar que o «recurso deve ser rejeitado liminarmente ou, quando assim se não entenda, não deve merecer provimento» (resposta apresentada pelo Ministro do Ambiente e Recursos Naturais).

Isto porque, e fundamentalmente, o «recurso é intempestivo», ou, então, «não se verificam os alegados erros de facto e de direito, violação de lei e vício de forma de que enfermaria o acto recorrido».

3 — Citados os recorridos particulares, só veio contestar o interessado Hélder Rodrigues de Abreu, mas a respectiva contestação foi mandada desentranhar dos autos, por não ter sido pago o preparo devido.

4 — Ouvida a recorrente sobre a questão prévia suscitada pela autoridade recorrida, veio opor-se-lhe, sustentando que ela deve ser julgada improcedente, no que a recorrente é acompanhada pelo Ministério Público, tendo sido entretanto relegado «o seu conhecimento para final [artigo 9.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho]», por despacho do relator.

5 — Nas suas alegações, a recorrente formulou as seguintes conclusões:

1.ª A nota final da recorrente de 14,75 valores, como o conseqüente posicionamento no 44.º lugar da lista, não está em consonância com o seu *curriculum* em mérito absoluto e relativo;

2.ª O júri, para mais sendo o mesmo, no curto espaço de tempo, na sua segunda apreciação, adoptou outras formas de avaliação curricular (AC), eliminando a principal componente do tempo de serviço (T), em contradição flagrante ao n.º 2 do artigo 6.º do regulamento dos concursos do respectivo Ministério (ao tempo Ministério do Planeamento e Administração do Território, e que se encontrava em pleno vigor);

3.ª Também houve erros de avaliação da sua «formação profissional», aliás a recorrente era única candidata com cursos de formação, pelo que para essa componente deveria ser-lhe atribuída a nota de 13-14 valores, conforme o regulamento citado;

4.ª Em posições muito cimeiras ficaram candidatos com habilitação a 4.ª classe e que nunca tinham exercido funções nem mesmo de terceiro-oficial e os currículos de alguns era em empresas privadas e até metalomecânicas;

5.ª O critério de entrevistas só serviu para injustiças e no caso da recorrente a nota atribuída de 12 valores está em flagrante de-

sacordo com a sua longa e brilhante folha de serviço na categoria, carreira e na função pública;

6.ª Daí que, e conforme o artigo 18.º da petição do recurso, cujo conteúdo aqui se dá por reproduzido, houve:

a) Erros de facto e de direito nos pressupostos e violação de lei;

b) Vícios de forma, falta de ou insuficiente fundamentação do acto recorrido e dos que lhe serviram de suporte, despacho, pareceres e actos do júri.

Requerendo que os vícios invocados sejam conhecidos pela ordem acima indicada (artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 267/85).

6 — Também apresentou alegações a autoridade recorrida, limitando-se a concluir que «o acto recorrido não merece qualquer censura, pelo que o recurso não deve merecer provimento».

7 — No seu visto, O Ministério Público pronunciou-se no sentido de que o «recurso não merece provimento».

Isto porque, e fundamentalmente, «as classificações finais foram obtidas, criteriosamente, com base nos critérios definidos nas respectivas actas, nomeadamente a de 14 de Setembro de 1989, complementando e substituindo a anterior de 30 de Janeiro de 1989, em conformidade com o aviso de abertura»; também a «entrevista se encontrava devidamente fundamentada e regularmente ponderada».

«A alegada falta de fundamentação referida nos artigos 14.º, 15.º e 16.º da p. i. não tem o menor fundamento em factos», acrescenta aquele magistrado, para concluir ainda: «A classificação da formação profissional complementar foi feita de acordo com os critérios definidos na acta aplicados pelo júri no âmbito da sua discricionariedade técnica, mas em termos que parecem perfeitamente aceitáveis no plano de justiça classificativa.»

8 — Vistos os autos, cumpre decidir.

E, com interesse para a decisão, podem alinhar-se estes dados, na perspectiva que irá acolher-se:

8.1 — No *Diário da República*, 2.ª série, n.º 151, de 2 de Julho de 1988, foi publicado um aviso respeitante à abertura de «concurso interno para o provimento de 30 lugares de primeiro-oficial para o quadro único do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, com colocação da Direcção-Geral dos Recursos Naturais», dele constando, designadamente, os métodos de selecção («mediante avaliação curricular e entrevista»), os factores a ponderar na avaliação curricular e a constituição do júri.

8.2 — No *Diário da República*, 2.ª série, n.º 259, de 9 de Novembro de 1988, foi publicada a lista provisória dos candidatos, entre estes constando a recorrente como candidata admitida condicionalmente.

8.3 — No *Diário da República*, 2.ª série, n.º 8, de 10 de Janeiro de 1989, foi publicada a lista definitiva dos candidatos, dela constando a recorrente entre os admitidos.

8.4 — No *Diário da República*, 2.ª série, n.º 44, de 29 de Abril de 1989, foi publicada a lista de classificação final dos candidatos, figurando a recorrente no 47.º lugar, com 15,22 valores.

8.5 — Com a data de 6 de Junho de 1989, a Secretaria-Geral do citado Ministério prestou o parecer n.º 45/DSJ/89, relativamente aos recursos interpostos da lista de classificação por três candidatos, sendo um deles a recorrente, e concluindo pela revogação do despacho de homologação dessa lista, por estar «ferido de ilegalidade» o concurso, «procedendo-se a novos actos de avaliação dos candidatas, funda-

mentando-os devidamente em termos de actos e no que toca a avaliação curricular, considerando o que está determinado no n.º 4.2 do aviso de abertura do concurso» (sobre o parecer recaiu o despacho ministerial concordante, de 21 de Julho de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 192, de 22 de Agosto de 1989, mandando-se repetir «todas as operações de selecção»).

8.6 — Com a data de 14 de Setembro de 1989, foi lavrada uma acta de reunião do júri do concurso, em que se deliberou «repetir a avaliação curricular (AC) e a entrevista (E)», «alterar a fórmula da AC constante da metodologia anteriormente aprovada», «acrescer ao valor de experiência profissional» a valorização de tempo de serviço» e manter «no resto a metodologia anterior» (metodologia constante da acta da reunião do júri datada de 30 de Janeiro de 1989, em que se deliberou estabelecer as «normas para a valorização dos candidatos», com apelo desde logo às «regras da legislação em vigor à data da abertura do concurso, designadamente o Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, e, também, as normas do regulamento de concursos aprovado para o Ministério do Planeamento e da Administração do Território»).

8.7 — Com a data de 10 de Novembro de 1989, foi lavrada uma acta da reunião do mesmo júri, para atribuir aos candidatos «a classificação final», conforme lista anexa, em que a recorrente figura no 44.º lugar, com 14,75 valores (sobre a acta foi proferido o despacho homologatório datado de 15 de Novembro de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 283, de 11 de Dezembro de 1989).

8.8 — Com a data de 21 de Dezembro de 1989, e sob o n.º 8235, deu entrada na secretaria de apoio do Gabinete do Ministro do Planeamento e da Administração do Território um recurso hierárquico interposto pela recorrente, relativamente àquela lista de classificação final, peticionando-se que «o acto de homologação e os actos do júri que o precederam estão enfermos de vários vícios de violação de lei, erros e vício de forma», pelo que devem «os mesmos ser revogados, atribuindo-se à requerente uma classificação e uma posição relativa condigna».

8.9 — Seguiu-se o parecer n.º 22/DSJ/90, datado de 20 de Fevereiro de 1990, da Secretaria-Geral do mesmo Ministério, e assinado pela consultora jurídica Mercês Ferreira Marques, relativo a três recursos de outros tantos candidatos ao concurso, entre eles a recorrente, em que se propõe o indeferimento de todos eles «em virtude de o concurso não enfermar de qualquer vício ou ilegalidade e as classificações dos candidatos estarem legalmente fundamentadas».

8.10 — Sobre esse parecer foram proferidos despachos concordantes e, por fim, o despacho de «indefiro», datado de 8 de Março de 1990, do ministro Fernando Real.

Este o acto recorrido (comunicado à recorrente com o ofício n.º 11 109, de 23 de Março de 1990, da Direcção dos Serviços Administrativos do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais).

8.11 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos os documentos referenciados nos n.ºs 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9 e 8.10.

9 — O relato feito mostra que estamos perante um concurso interno para provimento de 30 lugares de primeiro-oficial para o quadro único do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, com colocação na Direcção-Geral dos Recursos Naturais, sendo o seu âmbito normativo marcado pelo Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro,

que veio definir os princípios gerais enformadores do recrutamento e selecção de pessoal e do processo de concurso na função pública.

E, sendo a arguição dos vícios do acto impugnado feita pela recorrente «segundo uma relação da subsidiariedade», conforme permite o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, avultam aqui, de acordo com a sua alegação, os erros «de facto e de direito nos pressupostos e violação de lei» que encabeçam tal alegação. Por eles, conseqüentemente, se vai começar, com respeito pelo princípio dispositivo indicado naquele artigo 37.º, conjugado com o artigo 57.º, n.º 2, alínea b).

O tipo legal do despacho recorrido é o de um acto de indeferimento de um recurso hierárquico interposto pela recorrente do despacho homologatório da lista de classificação final do dito concurso, no qual ela figura como candidata graduada ao 44.º lugar. Tipo legal fixado no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84, a culminar o processo administrativo de concurso comum, sendo que o recurso aí previsto se deve considerar de pura legalidade, não havendo que conhecer nele do mérito da graduação dos candidatos, salvo erro manifesto (linguagem do acórdão desta Secção de 4 de Maio de 1984, recurso n.º 24 665).

Desenhando assim o quadro do juízo decisório, relevam *in casu* os vícios ou as irregularidades que a recorrente imputa ao processo do concurso, designadamente as deliberações do júri, e que, a verificarem-se, o inquirarão, pelo que deles importa conhecer, respeitando a tal «relação de subsidiariedade» invocada pela recorrente. E o *punctum saliens* da arguição primeira da recorrente radica na referência a um regulamento dos concursos do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, conquanto os efeitos jurídicos e a qualificação desse regulamento possam não coincidir com a tese sustentada pela recorrente, que defende a sua aplicabilidade ao concurso e as vantagens daí derivadas para a sua posição.

Vejam, pois, se se detecta alguma irregularidade nesse regulamento dos concursos, que não foi mencionado no aviso de abertura do concurso em causa, na medida em que, a proceder ela, todo o processo administrativo ficará invalidado e, por consequência, o despacho ora impugnado, que é o acto final, na via hierárquica, do concurso em apreço, radicando na ordem jurídica a lista de classificação e ordenação dos candidatos elaborada pelo júri, e por isso mesmo susceptível de ser afectada pelos vícios arguidos pela recorrente, e relativos ao processo do concurso, muito embora seja distinta a sua perspectiva.

10 — Da matéria de facto provada no n.º 8.6 resulta inequivocamente que o júri do concurso, na acta de 30 de Janeiro de 1989, deliberou estabelecer as «normas para a valorização dos candidatos» e mandou aplicar as «regras de legislação em vigor à data de abertura do concurso, designadamente o Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, e, também, as normas do regulamento de concurso aprovado para o Ministério do Planeamento e da Administração do Território». E, na acta de 14 de Setembro de 1989, deliberou «repetir a avaliação curricular (AC) e a entrevista (E)», e manter «no resto a metodologia anterior», a que foi definida na acta primeira de 30 de Janeiro de 1989, envolvendo o dito regulamento (o qual teria sido aprovado pelo Ministro do Planeamento e da Administração do Território, por despacho de 23 de Abril de 1987, mas não consta ter sido publicado

em parte alguma, designadamente no periódico oficial, e também não foi mencionado no aviso de abertura do concurso).

Donde deriva que o júri do concurso pautou o seu comportamento classificativo por normas regulamentares que não foram dadas a conhecer aos concorrentes, o que desde logo infringe os princípios consignados nas alíneas *a*) e *c*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 44/84: a igualdade de condições para todos os candidatos e a divulgação atempada dos «sistemas de classificação». E também contraria a disciplina da regulamentação das operações de recrutamento e selecção estabelecida no artigo 8.º do mesmo diploma legal, que dispensa os serviços e organismos da «aprovação e publicação no *Diário da República*» da regulamentação de concursos, considerando que eles devem «obedecer directa e automaticamente aos normativos deste diploma» (em todo o caso, trata-se de uma faculdade, podendo, assim, ser emitidos regulamentos pelos serviços e organismos, mas que não podem deixar de obedecer à exigência de publicação no *Diário da República*).

Além de que o artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 44/84, regulando o conteúdo do aviso de abertura do concurso, prevê na alínea *l*) a «indicação do regulamento do concurso», o que significa que nele deve ser indicada, existindo, em obediência a um princípio de transparência da actuação da Administração e ao respeito pela fé dos concorrentes. E isto nada tem a ver com o entendimento que se vem adoptado de que em tal aviso não é exigível a «publicitação de códigos ou modelos representativos dos factores e critérios de ponderação, consubstanciando o sistema de classificação adoptado» (cf. o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 26 de Janeiro de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 93, de 21 de Abril de 1989, e o acórdão desta Secção de 9 de Junho de 1988, recurso n.º 24 813).

Aliás, à luz do artigo 122.º, n.ºs 1, alínea *h*), 2 e 3, da Constituição, revista em 1982, tais normas regulamentares seriam sempre ineficazes, exactamente por falta de publicação ou falta de publicidade, sanção que, dada a referência genérica da alínea *h*) aos «demais decretos e regulamentos do Governo», abrange, «não apenas os diplomas do Conselho de Ministros mas também os de cada um dos membros do Governo (v. g., portarias ministeriais)», como entendem Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição Anotada*, 2.ª ed., 2.º vol., p. 91, acrescentando mesmo que a expressão parece abarcar também os próprios «regulamentos internos».

E, em todo o caso, não é a circunstância de o mencionado regulamento dos concursos ter sido ditado ao abrigo do poder administrativo conferido ao ministro no artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho, que aprovou a Lei Orgânica do respectivo Ministério, que lhe imprime eficácia jurídica, pois tal regulamento não pode escapar à obrigatoriedade de publicação no jornal oficial (*Diário da República*).

Tudo se passa, pois, como se o júri tivesse actuado sem critérios de selecção e sem sistemas de classificação para avaliar e graduar os concorrentes, exactamente por serem ineficazes as normas regulamentares de que se serviu esse fim, o que inquina todo o processo do concurso. E com isto não briga a perspectiva sustentada pela recorrente de se encontrar «em pleno vigor» o dito regulamento, pois do que se trata é qualificar diferentemente a matéria alegada pela

recorrente, chegando-se ao mesmo resultado que ela também peticiona, o da viciação do processo administrativo.

Com o que, e nesta medida, procede a conclusão 6.ª, alínea *a*), das alegações da recorrente, estando, por consequência, ferido de ilegalidade o despacho recorrido.

11 — Uma última palavra, muito embora deslocada, para a questão prévia suscitada pela autoridade recorrida, acerca da rejeição limiar do recurso, porque «é intempestivo».

Não tem, contudo, qualquer sentido tal questão, que parte do disposto no n.º 2 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84, ao marcar o prazo de 10 dias para ser decidido o recurso hierárquico, procurando-se extrair efeitos do silêncio da Administração transcorrido esse prazo sem haver decisão expressa.

Só que o interessado não está obrigado a reagir contra esse silêncio da Administração e, como aqui aconteceu, preferir aguardar a decisão expressa do recurso hierárquico e, como ela lhe foi desfavorável, reagiu atempadamente contra essa decisão, por via do recurso contencioso.

Tanto basta para julgar improcedente tal questão prévia, que não tem o mínimo fundamento para vingar.

12 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso, anulando o despacho recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Recurso n.º 29 000, em que são recorrente José Manuel Soares Beleza Pais Moreira e recorridos o Primeiro Ministro e o Ministro dos Negócios Estrangeiros. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

Considerando a necessidade de completar a instrução do recurso com elementos que não constam ainda dos autos;

Considerando que, *no mínimo*, interessa conhecer o conteúdo do acto de abertura do concurso, a acta n.º 141 do Conselho de Ministros e o acto de homologação da lista de graduação dos candidatos à promoção a primeiro-secretário de embaixada (artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 34-A/89, de 31 de Janeiro);

Acordam em mandar notificar a autoridade recorrida, Ministério dos Negócios Estrangeiros, para remeter aqueles elementos ou, *preferentemente*, todo o processo do concurso.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Curso do Instituto Superior Militar. Ajudas de custo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O regime dos abonos para alimentação e alojamento a militares que frequentam cursos do Instituto Superior Militar é apenas o constante do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril.*
- 2 — *O abono em dinheiro para alojamento, a que se refere o Despacho conjunto n.º 37/88-XI dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, contraria o previsto no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, na medida em que neste se estabelece uma percentagem das ajudas de custo e não aquele abono, que também não se pode considerar equivalente à atribuição de alojamento.*

Recurso n.º 30 905, em que são recorrente o general director do Departamento de Finanças do Exército e recorrido Valter Leal dos Santos. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Valter Leal dos Santos, casado, primeiro-sargento de cavalaria, residente na Praceta de Bento de Jesus Caraça, 15, 2.º, direito, em Queluz, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação do despacho de 17 de Abril, do Sr. General Director do Departamento de Finanças do Exército, que indeferiu o requerimento no sentido de lhe ser concedido abono de ajudas de custo, a título de alojamento, na frequência do Curso de Formação de Oficiais no Instituto Superior Militar (ISM), com o fundamento de que tal indeferimento viola o disposto no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril.

A sentença de fls. 45 e seguintes concedeu provimento ao recurso e anulou o acto recorrido por violar o artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85.

Inconformado com tal decisão, dela interpôs o presente recurso jurisdicional, em que, produzindo alegação, não apresentou conclusões, o que veio a fazer, após convite do Tribunal, pela seguinte forma:

«A decisão recorrida, ao conceder provimento total ao recurso interposto do despacho impugnado, com os fundamentos de que foi violado o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85 e de que o Despacho conjunto A-37/88-XI, não se pode sobrepor às normas legais, pelo que a sua ilegalidade vicia o acto administrativo praticado sob a sua égide, viola, ela sim, as normas legais seguintes:

Os artigos 3.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 44 941, donde resulta claro que o direito aos abonos de alimentação e alojamento por conta do Estado tanto pode assumir carácter de prestação em espécie como de prestação pecuniária (embora a douta sentença recorrida faça interpretação diversa);

O artigo 26.º, alínea *d)*, do Decreto-Lei n.º 41 964, em conjugação com as normas acima invocadas, legitima o estabelecimento do montante a abonar a título de alojamento através de despacho ministerial, está, pois, o Despacho conjunto A-37/88-XI dentro da estrita observância formal e material desta disposição, e nela colhe a sua fonte legitimadora, em vez de se lhe sobrepor, como é afirmado;

O próprio n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, considerado violado pela sentença recorrida, mas cuja existência só se compreende se, pelo menos, uma das prestações for pecuniária. É que se ambas fossem em espécie, aplicar-se-ia o artigo 5.º do mesmo diploma legal.

Ilegalidade poderia existir se o direito a 10% da ajuda de custo não tivesse sido reconhecido; porém, tal não é o caso.

O fundamento final da douta sentença de que o conhecimento, por parte do militar recorrente, dos abonos praticados desde sempre no ISM não resista à invocação da que ele também sabia não poder a lei ser revogada por simples despacho, para além do seu carácter subjectivo, que dificulta qualquer apreciação técnica, parte da consideração de que tal despacho revogou uma lei, fundamento que acima refutámos.

Considera o agravante que a douta sentença não apenas violou as normas citadas, mas igualmente a alínea *h)* do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, porquanto a respectiva fundamentação se mostra deficiente, incompleta e mesmo errada quando considera ilegal o despacho conjunto por aplicação do princípio da hierarquia das fontes de direito.»

O ora recorrido em contra-alegações conclui:

«I — O recorrente, ao frequentar no ISM o Curso de Formação de Oficiais (condição especial, indispensável para a sua progressão na carreira com acesso a oficial), passou a estar na situação legal de deslocação por dias sucessivos, regulada pelo Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril.

II — O Decreto-Lei n.º 119/85 é o diploma legal que regula especificamente essa situação, fixando no artigo 4.º as condições de atribuição das ajudas de custo.

III — O Estado assegurou ao recorrente a alimentação em espécie, não o fazendo, no entanto, no que respeita ao alojamento, que não assegurou, mas apenas participou por subsídio em dinheiro fixado pelo Despacho conjunto MDN/MF n.º A-37/88, de 19 de Abril de 1988.

IV — As ajudas de custo a que o recorrente tinha direito eram reduzidas de 45%, nos termos da primeira parte do artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85.

V — A autoridade recorrida aplicou, no entanto, a segunda parte dessa disposição, reduzindo tais ajudas de 90%.

VI — Esse entendimento carece de base legal, já que o Despacho conjunto MDN/MF, mencionado na conclusão III, não refere, quanto ao alojamento, qualquer acto legislativo que autorize a atribuição de subsídio em dinheiro.

VII — E tinha que o fazer, sob pena de inconstitucionalidade [Constituição da República Portuguesa (CRP), artigo 115.º, n.º 7].

VIII — Mas ainda que em acto legislativo existisse — e não existe —, o referido despacho conjunto, como despacho normativo interno ou regulamento interno que é, não podia *contrariar* o preceituado no referido artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, sob pena de violação

do princípio constitucional da hierarquia dos actos normativos (CRP, artigo 115.º, n.ºs 5 e 7).

IX — A imposição legal do requerimento de frequência do Curso de Formação de Oficiais, para a progressão da carreira, não é impeditiva do direito ao abono das ajudas de custo [(Decreto-Lei n.º 44 941, artigo 1.º, n.º 1.º, alínea g)].

X — A sentença recorrida, ao conceder provimento ao recurso contencioso, fez correcta apreciação dos factos e aplicou-lhe bem o direito pertinente, pelo que deve ser confirmada.»

Após se obter a informação, por promoção do Ex.º Magistrado do Ministério Público, de que o Despacho conjunto A-37/88-XI, dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, de 16 de Março de 1988, foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 71, de 25 de Março de 1988, a p. 2797, aquele mesmo Ex.º Magistrado emitiu o seguinte douto parecer:

«Por nossa parte, julgamos que o recurso merece provimento.

O despacho de 17 de Abril de 1991, na parte que lhe foi impugnada, apenas diz respeito ao *diferencial* de 45 % de abono de ajudas de custo, já que, tendo aquele delas atribuindo 10 %, o ora recorrido defende que essa percentagem deverá subir a 55 % por força do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, tal como entendeu a sentença impugnada, uma vez só beneficiar, enquanto instruindo do ISM, de alimentação e não já de alojamento nesse estabelecimento de ensino militar.

Sendo esse o objecto da impugnação contenciosa, vedado está a este Supremo Tribunal averiguar da legalidade da atribuição de 10 % das ajudas de custo, feita pelo despacho recorrido, e, nomeadamente, determinar se a deslocação do ora recorrido no ISM cai dentro da previsão do artigo 1.º, n.º 1, daquele Decreto-Lei n.º 119/85, por o mesmo ter requerido a frequência daquele estabelecimento de ensino.

Ora, no âmbito considerado, julgamos que o n.º 3 do artigo 4.º daquele diploma não define o que seja, quer o regime de alojamento, quer o de alimentação dos militares quando em estabelecimentos militares de ensino.

No caso, tal regime resulta dos Decretos-Leis n.ºs 40 423, de 6 de Dezembro de 1955 (artigo 56.º) e 44 941, de 28 de Março de 1963, alínea g) do n.º 1 do artigo 1.º, diplomas estes ainda em vigor.

Daí que, nesta perspectiva, não se veja qualquer obstáculo à legalidade do Despacho conjunto A-37/88-XI, dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, que ao abrigo das citadas normas daqueles decretos-leis, fixou o concreto regime de alojamento dos alunos do ISM, permitindo a substituição da sua prestação pelo abono de certa quantia em dinheiro.

O que significa tal abono *equivaler* para todos os efeitos — incluindo o processamento de ajudas de custo — à atribuição de *alojamento* por parte do Estado.

Daí que, segundo julgamos, a concessão de ajudas de custo de apenas 10 %, nos termos da parte final do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, feita no despacho impugnado, não sofra da ilegalidade que lhe vem assacada, padecendo a sentença ora recorrida de erro de julgamento na parte em que assim não decidiu.»

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

A douta sentença recorrida considerou provada a seguinte matéria factual:

a) O recorrente é primeiro-sargento de cavalaria, no Regimento de Lanceiros, em Lisboa, e está a frequentar em Águeda, no ISM, o Curso de Formação de Oficiais que teve início em 2 de Outubro de 1989;

b) Para esse efeito, encontra-se deslocado, em serviço, do seu domicílio, em Queluz;

c) Está a ser abonado integralmente de alimentação em espécie, recebendo ainda um subsídio de alojamento de 10 % de ajudas de custo;

d) Em 28 de Janeiro de 1991 dirigiu-se ao Sr. Chefe do Estado-Maior do Exército o requerimento de fls. 4 e 4 v.º, o qual termina nos seguintes termos:

«Nesta conformidade, vem requerer a V. Ex.ª que lhe seja concedido o abono de 55 % de ajudas de custo a título de alojamento, desde 2 de Outubro de 1989.»;

e) Em 17 de Abril de 1991 foi proferido pela entidade recorrida o seguinte despacho:

«Concordando com o procedimento do comandante que mandou arquivar o primeiro requerimento apresentado por carecer de fundamento legal e, concordando, também, com o parecer do chefe do CFF, deve este segundo requerimento ser arquivado, dando-se do facto conhecimento ao interessado.»

Perante estes factos há que decidir de direito, não sem que antes se determine qual o âmbito do presente recurso e se conheça da nulidade da sentença arguida nas conclusões do recorrente.

Refere o Ex.º Magistrado do Ministério Público que o objecto do recurso contencioso foi o despacho de 17 de Abril de 1991 do Sr. General Director do Departamento de Finanças do Exército, na parte apenas em que indeferiu a pretensão do ora recorrido, de lhe serem calculadas as ajudas de custo na percentagem de 55 %, sendo alheia ao objecto daquele recurso a questão de se saber se a deslocação do ora recorrido no ISM cai dentro da previsão do artigo 1.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 119/85, por o mesmo ter requerido a frequência daquele estabelecimento de ensino, pelo que está vedado a este Supremo Tribunal conhecer da mesma.

A questão assim suscitada teve lugar após a alegação do recorrente, que na mesma a referiu.

Aconteceu, no entanto, que com aquela alegação não apresentou conclusões e foi convidado a fazê-lo após parecer daquele Ex.º Magistrado. E nas conclusões que então apresentou não fez referência àquela questão, pelo que a abandonou.

Assim, deixou de ter relevância a questão suscitada pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público, dado que o âmbito do recurso ficou delimitado pelas conclusões e estas situam-se no âmbito em que se desenvolveu a cognição na sentença recorrida.

Refere o recorrente que a sentença violou a alínea b) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, porquanto a respectiva fundamentação se mostra deficiente, incompleta e mesmo errada quando considera ilegal o despacho conjunto por aplicação do princípio da hierarquia das fontes de direito.

Nos termos do artigo 668.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil, a sentença é nula quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão.

Em comentário a esta disposição, in *Notas ao Código de Processo Civil*, escreve Rodrigues Bastos: «A falta de motivação a que alude a alínea b) do n.º 1 é a total omissão dos fundamentos de factos ou dos fundamentos de direito em que assenta a decisão; uma especificação apenas incompleta ou deficiente não afecta o valor legal da sentença.»

Ora, o recorrente imputa à sentença apenas que a fundamentação se mostra deficiente e incompleta, o que, independentemente de não concretizar com factos tais conceitos, nunca poderia determinar a nulidade da mesma.

Imputa a esta também fundamentação errada, mas, a verificar-se tal deficiência, a mesma nunca poderia determinar a nulidade arguida mas tão-somente um eventual erro de julgamento.

Desta maneira, não assiste razão ao recorrente na arguição da nulidade da sentença, que não existe.

A questão que se coloca no presente recurso consiste, essencialmente, em determinar se, tal como se decidiu na douda sentença recorrida, as ajudas de custo devidas ao ora recorrido que, como primeiro-sargento, se encontra a frequentar, em Águeda, no ISM, o Curso de Formação de Oficiais, tendo o domicílio em Queluz, se calculam de harmonia com as disposições do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, ou de harmonia, como sustenta o recorrente, com o Despacho conjunto A-37/88-XI, dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, de 16 de Março de 1988, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 25 de Março de 1988.

A questão não é inédita, pois uma questão em tudo idêntica ao caso em apreço foi objecto de apreciação no recurso n.º 31 177, de 21 de Janeiro de 1993, deste Supremo Tribunal Administrativo, ao qual aderimos por merecer a nossa concordância e passamos a seguir de muito perto.

O despacho conjunto acima referido é do seguinte teor:

«Tendo em conta que o valor fixado para o abono de alojamento em dinheiro aos alunos do ISM não sofre qualquer alteração desde 1978;

Considerando que a situação dos referidos alunos não justifica o estabelecimento de excepções às normas de abono de alimentação por conta do Estado consignado no Decreto-Lei n.º 329-G/75, de 30 de Junho, e despacho regulamentador;

Considerando, por outro lado, a conveniência de manter actualizado o montante do alojamento a dinheiro, tomando como referência o preço anualmente fixado para o quarto simples com banho nas messes da Manutenção Militar, ao abrigo do artigo 56.º do Decreto n.º 40 423, de 16 de Dezembro de 1955, conjugado com a alínea g) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 44 941, de 28 de Março de 1963, determina-se o seguinte:

1 — a) Os alunos do ISM serão abonados de alimentação, nos termos do Decreto-Lei n.º 329-G/75, de 30 de Junho, e do Despacho n.º 4/MDN/85, de 7 de Fevereiro;

b) Os alunos do ISM a quem não seja fornecido alojamento serão abonados, a dinheiro, num montante igual ao estabelecido nas tabelas das messes de sargentos da Manutenção Militar para quarto simples com banho, o qual será anualmente actualizado.

2 — Em 1988 o quantitativo do referido abono, a dinheiro, será de 470\$ diários.

3 — Este despacho produz efeitos, para o abono de alojamento a dinheiro, a partir de 1 de Janeiro de 1988, e para o abono de alimentação, em espécie, a partir do primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.»

Fundamenta-se assim este despacho conjunto para a fixação em dinheiro dos abonos de ajudas de custo aos alunos do ISM a quem não seja fornecido alojamento, nas disposições conjuntas do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 40 423, de 16 de Dezembro de 1955, e alínea g) do Decreto-Lei n.º 44 941, de 28 de Março de 1963.

Ao referir-se ao artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 40 423, fê-lo, certamente, por mero lapso, dado que tal diploma não comporta tal artigo, querendo, certamente, referir-se ao artigo 26.º, que dispõe sobre tal matéria e sendo este o indicado nas conclusões do recorrente como o que a douda sentença violou.

Ora o artigo 1.º, alínea g), do Decreto-Lei n.º 44 941 dispõe:

«Têm direito ao abono de alimentação e alojamento por conta do Estado os oficiais e sargentos, ou equiparados, na frequência de tirocínios, cursos ou estágios nos estabelecimentos militares de ensino ou de instrução ou outros que como tal estejam funcionando.»

E o artigo 26.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 41 964 dispõe:

«Têm direito ao abono de alimentação e alojamento a dinheiro todos os casos especiais autorizados por despacho ministerial.»

Posteriormente àqueles diplomas, fonte legitimadora do Despacho conjunto A-37/88-XI, citado, foi publicado o Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, que no seu preâmbulo diz:

«Tornando-se necessário reajustar as disposições regulamentadoras das ajudas de custo ao pessoal militar em face do que, para a generalidade dos funcionários do Estado, foi publicado pelo Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro;

Tendo em atenção a conveniência de, simultaneamente e sem prejuízo desse reajustamento, sanar as distorções mais evidentes na actual legislação e reunir num único diploma as diversas disposições legais relativas ao abono de ajudas de custo ao pessoal dos três ramos das Forças Armadas [. . .]»

Donde resulta, inequivocamente, que é este diploma que presentemente regula o regime e modalidades de ajudas de custo devidas ao pessoal dos três ramos das Forças Armadas e até ao pessoal militarizado e civil, em serviço nas mesmas, como também se refere no mesmo preâmbulo.

As ajudas de custo, como escreve João Alfaia, in *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. II, p. 839, «são os abonos ocasionados mediatamente pela deslocação em serviço, quando esta ultrapasse determinados limites mínimos espaciais e temporais, visando compensar ou indemnizar os referidos funcionários e agentes de despesas efectuadas por virtude dela, sendo referidas a cada dia durante as quais se verificarem.

Têm, pois, por finalidade compensar despesas de alimentação e alojamento efectuadas no decurso das deslocações em serviço pelo facto de o funcionário ou agente se encontrar fora da localidade onde exerce normalmente funções e onde consequentemente se encontra domiciliado.»

Assim, prevê-se no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 119/85 deslocações diárias e para além de 5 km da residência oficial e deslocações por dias sucessivos para além de 20 km daquela residência, consideran-

do-se estas como as que se efectivam num período de tempo superior a 24 horas.

E no artigo 7.º do mesmo diploma dispõe-se:

«No abono de ajudas de custo por deslocação são ainda de observar as seguintes normas:

1.ª Se relativamente ao serviço a que o militar pertencer não houver disposição legal que limite o tempo de deslocação para efeitos de ajudas de custo, não poderá este abono ter lugar além do período de 90 dias seguidos de deslocação;

2.ª Exceptuam-se do disposto na alínea anterior as deslocações de militares que tenham funções de inspecção ou sejam encarregados de inquéritos, sindicâncias ou processos disciplinares, para execução das quais tenha sido previamente marcado um período superior, ou, ainda, sejam instrutores, monitores ou instruendos de cursos ou estágios ou outras modalidades de instrução cuja duração seja superior àquele período;

3.ª [...];

4.ª [...];

5.ª [...];

6.ª [...];

7.ª [...];

8.ª [...].»

O teor da última parte da norma 2.ª, citada, prevê, assim, na sua estatuição, a situação do ora recorrido que tem residência em Queluz e se encontra deslocado em Águeda a frequentar o Curso de Formação de Oficiais no ISM.

Desta maneira não é possível, ao contrário do que sustenta a recorrente, decidir-se a questão do montante das ajudas de custo devidas ao ora recorrido que não seja à luz do que dispõe o Decreto-Lei n.º 119/85.

Ora, no n.º 3 do artigo 4.º daquele diploma dispõe-se:

«Nas deslocações por dias sucessivos, em que o alojamento ou a alimentação sejam assegurados pelo Estado, as ajudas de custo são reduzidas de 45 % quando se verifique uma daquelas hipóteses e de 90 % quando se verifiquem ambas.»

E no n.º 1 do artigo 5.º do mesmo decreto-lei acrescenta-se o seguinte:

«Atendendo a que as percentagens referidas nos artigos 3.º e 4.º correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e dormida, não há lugar aos respectivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie, com prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 4.º.»

Como no caso *sub judice*, a alimentação era assegurada em espécie ao recorrente, mas não alojamento, ele tinha direito a ajudas de custo de 55 %.

O abono em dinheiro para alojamento a que se referem os n.ºs 1, alínea a), e 2 do Despacho conjunto A-37/88-XI contraria o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/85, na medida em que neste se estabelece uma percentagem de ajudas de custo e não o abono em dinheiro, que nem sequer prevê.

Assim, aquele abono, ao contrário do que sustentam o recorrente e o Ex.ºº Magistrado do Ministério Público, não se pode considerar equivalente à atribuição de alojamento.

Do que vem exposto conclui-se, pois, que a douta sentença recorrida não violou os artigos 3.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 44 941 e o artigo 26.º,

alínea d), do Decreto-Lei n.º 41 964, sendo certo que é irrelevante para a decisão do presente recurso o facto de o ora recorrido ter ou não conhecimento dos abonos praticados no ISM.

Pelo exposto, nega-se provimento ao recurso e confirma-se a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *Manuel António Lopes Rocha*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Pessoal da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos. Perito tributário. Comissão de serviço. Chefe de repartição de finanças. Carreira de origem. Provimento. Integração no novo sistema retributivo. Vencimento. Fundamentação do acto administrativo. Poder vinculado. Princípio do aproveitamento do acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Promovido um perito tributário em consequência de concurso aberto até 30 de Setembro de 1989, e cessando a comissão de serviço do cargo de chefe de repartição de finanças que vinha desempenhando, o mesmo deve ser integrado no novo sistema retributivo constante do anexo II ao Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, em função da categoria em que, na carreira de origem — artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro — acabou de ser promovido e passou a exercer as correspondentes funções e não em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 4.º daquele primeiro diploma.*
- 2 — *A diminuição do vencimento resultou não do novo sistema retributivo mas em virtude de ter deixado de desempenhar, em comissão de serviço, um cargo de chefia, não se verificando, assim, a violação da norma do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho.*
- 3 — *A falta de fundamentação do acto administrativo (obscuridade ou incongruência) há-de resultar dos seus próprios termos e não do confronto entre estes e os da resposta prestada posteriormente no recurso contencioso pelo seu autor.*
- 4 — *Desde que o acto administrativo seja proferido no exercício de poderes vinculados, a sua validade deve ser apreciada em função dos pressupostos legais, independentemente da sua fundamentação em concreto, face ao princípio do aproveitamento do acto.*
- 5 — *Assim, tendo o recorrente sido reintegrado correctamente no novo sistema retributivo, embora com apelo a errada*

fundamentação de direito, não é de anular o despacho que indeferiu pretensão em que aquele se insurgia contra o mesmo.

Recurso n.º 30 946, em que são recorrentes Abel Fernandes Lima e outros e recorrida a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Abel Fernandes Lima, Agostinho Ribeiro Bernardo, Alfredo Maria Martins, Alípio Carlos Gonçalves da Fonseca, António Aníbal da Silva Ferreira, António Ernesto Teixeira, António Joaquim dos Reis Aleixo, António José Ribeiro da Silva, António Manuel Monteiro Pereira, António Manuel do Rosário Brásio, António Silva Pereira, António Valente Marta Oliveira, Armando Augusto Mendes, Armindo de Jesus Pereira Brites, Bernardino Luís Cepeda, Eduardo Joaquim Garrido de Sá, Ema de Sousa Raposo Inácio, Fernando Vieira Marques, Francisco António Figueiredo Fonseca da Cruz, Horácio Caseiro da Cunha, Inácio Domingos Guerreiro, João Albino de Oliveira Vieira, João Fernando de Oliveira Mendes Alves, João Gonçalves Lopes Pereira, Joaquim Antunes Caria, Joaquim Dias da Costa, Joaquim da Graça Louro Marques, Joaquim José Brigas Gonçalves, José António dos Santos Gomes Moreira, José Artur Abreu da Cândida, José Augusto Nunes da Silva, José Carlos da Cunha Sequeira, José Dinis Franco Casimiro Ribeirinho, José Elmiro Macedo Leal, José Ferreira Lopes, José Francisco Parreira Salvado, José Joaquim Cabrita Duarte, José Lino Domingos Lourenço, José Luís Correia da Costa, José Manuel Alves, José Manuel Ferreira Agostinho, José Manuel Picote Rocha, José Mourato Canatário, José Pinheiro da Costa Bernardes, José Quintino Alfaia da Rosa, José Vinício Peste Palma, Luís Filipe Maia Cristo, Luís Manuel Barreira Cebolais, Luís Manuel Mendes Oliveira Manaia, Manuel António Gonçalves, Manuel Carlos Rodrigues, Manuel Joaquim Rodrigues, Manuel Marques Simões, Manuel Reis de Carvalho, Marcolino da Conceição Nunes, Mário Laurindo Moutinho de Freitas, Milton Joaquim Magalhães, Pedro Óscar Beco Pestana, Rui Correia de Sousa, Rui Francisco Malveiro Apolinário, Sérgio José Lacinha Mendes, Victoriano Costa Romão, Urbano Murta Mendes, Valter José Ribeiro Lopes, Vasco Baltazar Ferreira do Amaral, Vítor Augusto Gonçalves Magalhães, Zacarias da Conceição Ceia de Oliveira, António dos Santos Rocha, Fernando de Jesus Gonçalves, José Carlos Ferreira Cascão, José Fernando Fraga Ganja, José Luís de Oliveira Gonçalves, José Manuel Torrado Rações Malveiro, José Manuel Viana Fernandes, Manuel Marques de Figueiredo e Sá, Manuel Vicente Rodrigues Pita Andrade, António Gonçalves Domingues, Jorge Manuel dos Santos Pinto, Nuno Ruivo Gonçalves e José Manuel Gonçalves Coutinho, todos peritos tributários de 1.ª classe ou peritos de contencioso tributário de 1.ª classe, dos quadros dos serviços da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), representados em juízo pela ilustre advogada Dr.ª Eduarda Mello Gomes, inter-puseram, para este Supremo Tribunal Administrativo, recurso contencioso de anulação do despacho da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, de 17 de Abril de 1992, que revogou, parcial e

implicitamente, o despacho do director-geral das Contribuições e Impostos de 31 de Julho de 1991.

Alegaram, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1) O despacho recorrido, ainda que, por hipótese, tenha recebido a fundamentação da nota do gabinete constante dos autos, está efectivamente carecido de fundamentação, posto que a nota em questão padece de obscuridade e ou incongruência, não permitindo vislumbrar a motivação de facto e de direito do acto, no que concerne à situação dos recorrentes;

2) Tal obscuridade e ou incongruência inquina o acto sob recurso de vício de falta de fundamentação, nos termos previstos no artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77;

3) O acto sob recurso padece igualmente de vício de violação de lei, porquanto ao considerar inaplicável à situação dos recorrentes o regime previsto no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, faz errónea interpretação da lei, violando efectivamente aquele preceito legal que, em conjunto com o artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, é directamente aplicável ao caso *sub judice*;

4) De resto, a não aplicação do preceito contido no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 187/90, ao caso concreto, conduziu ao resultado absurdo de determinar que os recorrentes por virtude da promoção a categoria superior (perito tributário/fiscalização/contencioso de 1.ª classe) com a consequente cessação automática do cargo de chefia desempenhado por virtude da sua categoria anterior, de peritos tributários de 1.ª classe, tivessem descido, na generalidade dos casos, de índice remuneratório (!) o que, contraria o princípio de interpretação das leis constante do artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil;

5) Finalmente, por força da descida generalizada de índice remuneratório aplicada aos recorrentes (à excepção de quatro, como se refere no artigo 9.º da petição de recurso), violou ainda o despacho sob recurso o disposto no artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, segundo o qual em caso algum pode resultar da introdução do novo sistema retributivo redução da remuneração que o funcionário já auferia, ainda para mais quando, como é o caso, tal redução resultou de uma promoção a categoria superior!».

1 — A entidade recorrida sustentou, em síntese, na resposta ao recurso, que «o acto impugnado não enferma de qualquer dos vícios invocados, devendo, por isso, ser confirmado e o recurso ser julgado improcedente, com todas as consequências legais», o que reafirmou nas contra-alegações cuja conclusão se passa a transcrever:

«1.º O despacho recorrido contém uma fundamentação sucinta mas suficiente dos fundamentos de facto e de direito da decisão tomada, os quais permitem identificar com clareza a sua causa;

2.º Ao concordar com a nota sobre que recaiu, o acto recorrido apropriou-se dos seus fundamentos, isto é, estamos perante um tipo de fundamentação por remissão ou *in aliunde*, pacificamente aceite, quer em Portugal, quer noutros ordenamentos jurídicos, como o francês;

3.º Nessa conformidade, improcede o alegado vício de falta de fundamentação;

4.º A pretendida aplicação do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, só seria possível se os recorrentes, após a promoção na carreira, tivessem sido nomeados para exercer o cargo de chefe de repartição de finanças de 1.ª classe;

5.º Não tendo ocorrido tal nomeação, a atribuição do escalão e índice retributivo não poderia fazer-se nos termos daquele preceito, mas nos das disposições legais aplicáveis à promoção a categoria superior;

6.º As quais foram estritamente respeitadas, conforme mais detalhadamente se explicita nos artigos 19.º e 48.º da resposta, para as quais se remete;

7.º A diminuição da retribuição de alguns recorrentes não decorreu da aplicação do novo sistema retributivo mas tão-somente da circunstância de os mesmos terem deixado de exercer cargos dirigentes e de estarem sujeitos ao ónus da chefia;

8.º Não se mostra, assim, violado o artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, nem qualquer outro preceito vigente em sede retributiva dos funcionários da DGCI.»

1.1 — O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto emitiu o seguinte duto parecer:

«À data em que devia efectuar-se a integração no novo sistema retributivo os recorrentes encontravam-se a exercer funções de chefe de repartição de finanças de 2.ª classe e de adjunto de chefe de repartição de finanças de 1.ª classe e não tinha ainda sido publicada a lista classificativa do concurso de promoção a que se candidataram, o que só ocorreu em 10 de Abril de 1991.

Assim, a transição para a nova escala salarial só poderia ser efectuada nos estritos termos do anexo II ao Decreto-Lei n.º 187/90, tendo em conta a categoria que detinham (chefe de repartição de finanças e adjunto de chefe de repartição de finanças), nunca ao abrigo do n.º 3 do artigo 4.º desse diploma, que apenas seria aplicável se os interessados, mantendo os seus cargos dirigentes, estivessem aprovados em concurso de promoção para categoria superior.

Tendo ocorrido ulteriormente a nomeação dos recorrentes, respectivamente, para perito tributário de 1.ª classe, perito de contencioso de 1.ª classe e perito de fiscalização tributária de 1.ª classe, por efeito do aludido concurso, e tendo cessado, conseqüentemente, as comissões de serviço nos referidos cargos de chefes de repartição de finanças e adjuntos de chefes de repartição de finanças, tornava-se necessário efectuar uma nova integração na estrutura remuneratória, de acordo com o anexo II do Decreto-Lei n.º 187/90, para determinar o posicionamento na escala salarial correspondente às categorias para que foram nomeados, uma vez que a progressão nos escalões remuneratórios futuramente teria de ser considerada na estrutura referente a essas categorias, e não já na estrutura prevista para o pessoal dirigente.

E uma vez que o aviso de abertura do concurso de promoção foi publicado antes de 30 de Setembro de 1989, tornava-se aplicável o disposto no artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, segundo o qual 'os candidatos que tenham sido ou vierem a ser aprovados nesses concursos são integrados no escalão para que transitaram os actuais titulares das categorias a que se candidataram, com idênticas diuturnidades'.

O despacho impugnado ao efectuar a integração dos recorrentes na categoria de promoção para que foram nomeados, tendo em conta, para determinação do respectivo escalão com diuturnidades que já possuíam, não enferma de ilegalidade.

Pelas razões constantes da resposta da autoridade recorrida, o referido despacho não incorre também em qualquer dos restantes vícios alegados.

Pelo exposto, deverá negar-se provimento ao recurso.»

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

São os seguintes os factos que se consideram provados:

a) Os recorrentes eram peritos tributários de 2.ª classe mas encontravam-se nomeados, em comissão de serviço, ou em chefes de repartição de finanças de 2.ª classe ou nos cargos de adjunto de chefe de repartição de finanças de 1.ª classe, encontrando-se, por isso, integrados nos escalões remuneratórios dos respectivos cargos de dirigentes, previstos no anexo I do estatuto remuneratório do pessoal das carreiras de administração tributária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, atentas as suas diuturnidades;

b) Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 11 de Março de 1989, foi aberto concurso de acesso para a categoria de perito tributário de 1.ª classe ou de perito de contencioso tributário de 1.ª classe ou de perito de fiscalização tributária de 1.ª classe dos quadros da DGCI;

c) Os recorrentes, encontrando-se em comissão de serviço a desempenhar os referidos cargos dirigentes, candidataram-se a tal concurso, vindo a figurar na lista classificativa publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 10 de Abril de 1991;

d) E, por despachos do director-geral das Contribuições e Impostos de 10 de Julho de 1991 e de 28 de Agosto de 1991, foram os mesmos nomeados, face à referida lista classificativa, ou peritos tributários de 1.ª classe ou peritos de contencioso tributário de 1.ª classe ou peritos de fiscalização tributária de 1.ª classe;

e) De tais cargos tomaram posse, após prolação do despacho do director-geral das Contribuições e Impostos, de 31 de Julho de 1991, constante de fl. 28, que aqui se dá por reproduzido, onde se referia que, para efeitos remuneratórios, deveria antender-se, relativamente aos recorrentes, ao disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, por força do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro;

f) Os recorrentes tomaram posse na nova categoria convictos de que a sua remuneração seria determinada em função do despacho referido na alínea anterior, tendo, porém, constatado, posteriormente, pelos recibos do vencimento, que tal não era exacto, pois a maioria deles passou a receber menos;

g) Ao tomarem posse dos cargos para que foram nomeados na sequência do concurso em causa, deixaram de exercer os cargos de chefia (chefes de repartição de finanças de 2.ª classe ou adjuntos de chefes de repartição de finanças de 1.ª classe) que vinham desempenhando em comissão de serviço;

h) Na sequência de reclamações feitas ao Ministro das Finanças pelos ora recorrentes, o Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento elaborou a nota constante de fls. 24 a 27 dos autos que aqui se dá por reproduzida, para todos os legais efeitos, a qual se encontra datada de 21 de Abril de 1992;

i) A Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento exarou no canto superior direito da referida nota, com data de 17 de Abril de 1992, o seguinte despacho, ora recorrido:

«Concordo. Transmita-se.»

3 — Exposta a matéria de facto pertinente, vejamos agora se aos recorrentes assiste razão, começando pela análise do vício de forma,

já que o alegaram em primeiro lugar — cf. alínea *b*) do n.º 2 do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — e ainda por virtude de do conhecimento daquele resultar o esclarecimento ou o apuramento de factos susceptíveis de influir na apreciação dos demais, já que não foram alegados vícios geradores de invalidade do acto recorrido.

4 — A este propósito sustentam os impugnantes que o acto recorrido se mostra ferido pelo vício de forma previsto no n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, por a nota de que se apropriou padecer de obscuridade e ou incongruência, pois não permite vislumbrar a motivação de facto e de direito do acto, no que concerne à sua situação remuneratória.

Não é, porém, assim.

O acto recorrido encontra-se devidamente fundamentado por remissão, pois, ao concordar com a nota do seu Gabinete, a autoridade recorrida, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do citado Decreto-Lei n.º 256-A/77, apropriou-se dos respectivos fundamentos, pelo que estes passaram a fazer parte integrante do acto.

Ora, em tal nota indicam-se, de forma clara, as razões de facto, bem como as normas de direito, que, na perspectiva do seu autor, e contrariamente ao que se sustenta no despacho do director-geral das Contribuições e Impostos de 31 de Julho de 1991, conduzem ao repúdio da solução remuneratória dos impugnantes baseada na norma do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho.

E isto porque tal norma, acentua-se, apenas contempla a situação dos dirigentes dos serviços locais da DGCI que, tendo obtido promoção na carreira técnica tributária, mantêm o desempenho do lugar de chefia que vinham exercendo, o que não é o caso, pelo que se deve *a contrario sensu* aplicar-se antes o n.º 1 do citado artigo 4.º

Mas os recorrentes, ao basearem a obscuridade ou incongruência da nota em causa e, conseqüentemente, do acto recorrido, numa eventual divergência entre ela e a resposta da autoridade recorrida, ao ponto de se interrogarem «qual a fundamentação que acolheu o despacho recorrido? A que consta da aludida nota do Gabinete ou a que consta da resposta ao presente recurso?», sem sequer apontarem qualquer dificuldade de entendimento ao conteúdo da referida nota, é só por si revelador da inexistência do alegado vício, pois a incongruência ou obscuridade do acto impugnado só pode derivar dos seus próprios fundamentos e não do confronto entre eles e a opinião despendida em momento posterior à prolação do acto recorrido, mais precisamente em resposta ao recurso contencioso, nos termos do artigo 43.º da LPTA.

O que poderá haver, em tais circunstâncias, é erro nos pressupostos, mas nunca vício de forma.

Improcedem, assim, as conclusões 1) e 2) da alegação dos recorrentes, pelo que, por consequência, não se verifica o primeiro dos invocados vícios.

5 — Alegam ainda os recorrentes que o despacho recorrido, ao considerar inaplicável à sua situação o regime previsto no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 187/90, fez errónea interpretação da lei, violando efectivamente aquele preceito legal, pois é directamente aplicável ao caso conjuntamente com o artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro.

Vejamos.

Como se infere da análise da matéria de facto exposta, os recorrentes eram ou peritos tributários de 2.ª classe, ou peritos de contencioso tributário de 2.ª classe ou peritos de fiscalização tributária de 2.ª classe e encontravam-se nomeados, em comissão de serviço, chefes de repartição de finanças de 2.ª classe ou adjuntos de chefes de repartição de finanças de 1.ª classe, a desempenharem as respectivas funções dos aludidos cargos dirigentes, quando, por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 11 de Março de 1989, foi aberto concurso de acesso para a categoria de perito tributário de 1.ª classe, de perito de contencioso tributário de 1.ª classe e de perito de fiscalização tributária de 1.ª classe dos quadros da DGCI.

Os ora recorrentes candidataram-se ao referido concurso, tendo a respectiva lista classificativa final sido publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 10 de Abril de 1991, e nomeados, por despachos do director-geral das Contribuições e Impostos, de 10 de Julho de 1991 e de 28 de Agosto de 1991, peritos tributários de 1.ª classe ou peritos de contencioso tributário de 1.ª classe ou peritos de fiscalização tributária de 1.ª classe dos quadros da DGCI.

Ao tomarem posse da nova categoria deixaram de exercer as comissões de serviço que vinham desempenhando como pessoal dirigente.

Nesse momento estavam convictos de que iam ser reintegrados no novo sistema remuneratório (NSR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 187/90, de 7 de Junho, de harmonia com o disposto no n.º 3 do artigo 4.º do referido diploma, por força do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, tanto mais que nesse sentido se tinha pronunciado o director-geral das Contribuições e Impostos, pelo seu despacho de 31 de Junho de 1991, a que se refere na alínea *c*) da matéria de facto, onde se exemplifica que os recorrentes, em comissão de serviço nos lugares de chefia que ocupavam se encontravam integrados no NSR no escalão 5, índice 690, seriam integrados, com a promoção, no escalão 6, índice 720, da categoria de perito de 1.ª classe.

Verificaram, depois, pelos recibos dos vencimentos, que não lhes estavam a pagar nessa conformidade, pois o respectivo montante auferido era menor.

Na sequência de reclamações, o Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento elaborou a nota a que se alude na alínea *h*) da matéria de facto, a qual mereceu a concordância do despacho ora recorrido, de 17 de Abril de 1992, daquele membro do Governo, onde se salienta que a resolução do problema não pode ser encontrada através da norma constante do n.º 3 do artigo 4.º do citado Decreto-Lei n.º 189/90, contrariamente ao sustentado, em parte, no anterior despacho do director-geral das Contribuições e Impostos de 31 de Julho de 1991.

Ora, preceitua o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 187/90, diploma específico da remuneração do pessoal da administração tributária, sob a epígrafe «mobilidade»:

«Os funcionários que encontrando-se nomeados para o cargo de chefe de repartição de finanças ou de adjunto de chefe de repartição de finanças tenham acesso à categoria imediatamente superior em resultado de aprovação em concurso de promoção serão integrados na escala salarial correspondente ao cargo que detêm, em escalão idêntico ao que lhes seria atribuído na escala salarial da categoria

para que são promovidos, tendo presente o disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro.»

E estatui este, inserido em diploma relativo à remuneração da função pública, e subordinado a «escalão de promoção»:

«1 — A promoção à categoria superior da respectiva carreira faz-se da seguinte forma:

- a) Para o escalão 1 da categoria para a qual se faz a promoção;
- b) Para o escalão a que na estrutura remuneratória da categoria para a qual se faz a promoção corresponde o índice superior mais aproximado, se o funcionário vier já auferindo remuneração igual ou superior à do escalão 1.

2 — Sempre que do disposto no número anterior resultar um impulso salarial inferior a 10 pontos, a integração na nova categoria faz-se no escalão seguinte da estrutura da categoria.»

Alegam os recorrentes que o n.º 3 do artigo 4.º, em conjunto com o disposto no artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, é directamente aplicável ao caso *sub judice*, tal como se referia no despacho do director-geral das Contribuições e Impostos de 31 de Julho de 1991.

Determina-se neste normativo, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro:

«1 — Mantêm-se em vigor os concursos cujos avisos de abertura se encontrem publicados até 30 de Setembro de 1989, observando-se as seguintes regras:

a) Os candidatos que tenham sido ou vieram a ser aprovados nesses concursos são integrados no escalão para que transitaram os actuais titulares das categorias a que se candidataram, com idênticas diuturnidades.

[. . .]»

Salvo o devido respeito, aos recorrentes não assiste razão.

Com efeito, como sustentam a autoridade recorrida e o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto no seu douto parecer, o n.º 3 do artigo 4.º do citado Decreto-Lei n.º 187/90 não é aplicável aos recorrentes, porquanto tal só seria possível se, encontrando-se nomeados em comissão de serviço em cargos dirigentes, como era o caso, fossem promovidos, na carreira de origem, como também se verificou, em categoria superior por virtude de concurso, mas devendo continuar em comissão de serviço por força de nomeação posterior para cargo de nível superior, o que não ocorreu.

É o que se infere dos próprios termos do citado normativo quando determina que os funcionários que se encontrem em comissão de serviço a desempenharem os cargos de chefes de repartição de finanças ou de adjuntos de repartição de finanças e tenham sido promovidos em resultado de concurso à categoria imediatamente superior (como no caso, de peritos de 2.ª a peritos de 1.ª classe) serão integrados na escala salarial correspondente ao cargo que detêm (em comissão), «com escalão idêntico ao que lhes seria atribuído na escala salarial da categoria para que são promovidos».

Esta última frase «em escalão idêntico ao que lhes seria atribuído na escala salarial da categoria para que são promovidos», mormente a expressão «seria» significa, precisamente, que tais funcionários não passam a desempenhar as funções na categoria em que foram promovidos, continuando em comissão de serviço em lugares de pessoal dirigente. Só assim, de resto, se compreende aquela forma verbal no condicional. Isto é: tais funcionários em comissão de serviço, após

promoção na carreira de origem, são integrados na escala salarial correspondente ao cargo que continuam a exercer em comissão de serviço, mas em escalão idêntico ao que lhes seria atribuído na escala salarial da categoria para que são promovidos, tal como se passassem a exercer funções nesta.

De facto, as escalas salariais dos cargos da carreira de pessoal dirigente têm correspondência nas escalas salariais de determinadas categorias da carreira de origem dos recorrentes (pessoal da administração fiscal, como lhes chama a lei — cf. anexo 1 do Decreto-Lei n.º 187/90), a qual é base de recrutamento daquela.

Assim, nos termos do artigo 70.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, a nomeação do pessoal dirigente é feita nos seguintes termos:

a) Os chefes de repartição de finanças de 1.ª classe, de entre peritos tributários de 1.ª classe, peritos de fiscalização tributária de 1.ª classe e peritos de contencioso tributário de 1.ª classe com média de classificação de serviço não inferior a 14 ou a *Bom* no último triénio [. . .];

b) Os chefes de repartição de finanças de 2.ª classe e os adjuntos de chefes de repartição de finanças de 1.ª classe, de entre peritos tributários de 2.ª classe, peritos de fiscalização tributária de 2.ª classe e peritos de contencioso tributário de 2.ª classe [. . .];

[. . .]

Em face do exposto, a norma do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 187/90 só seria de aplicar aos recorrentes se, posteriormente à sua promoção a peritos de 1.ª, fossem nomeados para chefes de repartição de finanças de 1.ª classe, o que não ocorreu, pois só a esta realidade é aplicável aquele normativo.

Os recorrentes, estando a exercer cargos em comissão de serviço aquando da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 187/90, foram integrados na estrutura remuneratória em conformidade com o anexo II daquele diploma e tendo em conta os cargos que vinham exercendo. Mas, tendo tomado posse nos cargos das categorias em que foram promovidos, com a conseqüente cessação das comissões de serviço, tornava-se necessário efectuar uma nova integração remuneratória dos recorrentes de harmonia com o referido anexo, e em função de tais categorias, uma vez que a sua progressão remuneratória passava a ser feita em atenção a essas categorias da carreira de origem e não já em função das do pessoal dirigente.

Ora, como a promoção dos recorrentes foi feita através de concurso aberto por aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 11 de Março de 1989, era-lhes aplicável o disposto no artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, segundo o qual os candidatos que tenham sido ou vierem a ser aprovados nos concursos cujos avisos de abertura se encontrem publicados até 30 de Setembro de 1989 são integrados no escalão para que transitaram os actuais titulares das categorias a que se candidataram, com idênticas diuturnidades, ou seja, para o escalão dos peritos de 1.ª classe com as mesmas diuturnidades.

Foi o que sucedeu, visto que o despacho recorrido efectuou a integração dos recorrentes na categoria de promoção para que foram nomeados, tendo em conta, para determinação do respectivo escalão, as diuturnidades que já possuíam, pelo que o mesmo não viola o disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 187/90, contrariamente ao sustentado pelos recorrentes, não obstante se referir nele que a integração remuneratória era feita, *a contrario sensu*, pelo n.º 1

do citado artigo 4.º, com referência ao disposto na alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 6.º daquele decreto-lei.

E não é ilegal, porque tendo sido proferido no exercício de poderes vinculados, a sua validade deve ser apreciada em função dos pressupostos legais, independentemente da sua fundamentação em concreto, face ao princípio do aproveitamento do acto.

Efectivamente, como salienta Afonso Queiró, na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 117.º, pp. 148 e 149: «Numa hipótese destas, o Tribunal deve manter de pé o acto impugnado, considerando-o válido em face do fundamento jurídico correcto. A anulação do acto não teria qualquer sentido ou alcance prático, uma vez que a autoridade em causa viria imediatamente a praticá-lo de novo, invocando precisamente o fundamento devido.». Neste sentido, e a título de exemplo, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 23 de Julho de 1987, processo n.º 15 324, (pleno), publicado nos *Acórdãos Doutrinários*, n.º 316, p. 487, de 10 de Novembro de 1983, na citada *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, loc. cit., de 17 de Outubro de 1985 e de 12 de Maio de 1988, proferidos, respectivamente, nos processos n.ºs 18 699 e 25 001.

Anote-se que a epígrafe do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 187/90, subordinada a «mobilidade», é bem esclarecedora de que se refere a um regime de intercomunicação entre determinadas categorias de carreiras diferentes: do pessoal de administração tributária e do pessoal dirigente, e não à progressão numa delas, pelo que o seu n.º 3 nunca poderia ser aplicável aos recorrentes, uma vez que, tomando posse na nova categoria em que foram promovidos, cessaram as respectivas funções que vinham exercendo na carreira de pessoal dirigente e não mais foram nomeados para ela.

Improcede, assim, a conclusão 3.ª das alegações dos impugnantes, pois o despacho recorrido não viola o disposto no n.º 3 do citado artigo 4.º

Mas improcedem, igualmente, as conclusões 4.ª e 5.ª, pois a circunstância de os recorrentes terem descido, na generalidade dos casos, de índice remuneratório, não obstante terem sido promovidos a categoria superior, de peritos de 2.ª a peritos de 1.ª classe, não viola o citado normativo nem contraria o princípio de interpretação das leis constante do artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil, e muito menos o disposto no artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho.

É que tal ficou a dever-se ao facto de os recorrentes deixarem de exercer, em comissão de serviço, cargos dirigentes, exercício este que a lei normalmente recompensa melhor em face do ónus proveniente da respectiva chefia.

É, de resto, o que com frequência sucede na função pública, quando se deixa a comissão de serviço de um cargo dirigente e se retomam as funções na carreira de origem, podendo o aumento proveniente da promoção nesta não atingir o vencimento naquela.

Consequentemente, não foi da introdução do novo sistema retributivo que resultou o abaixamento remuneratório dos recorrentes, mas tão-somente de terem deixado de exercer, em comissão de serviço, um cargo dirigente, pelo que não se mostram violados os referidos preceitos legais.

Pelos fundamentos expostos, e ocorrendo, implicitamente, a revogação parcial do despacho de 31 de Julho de 1991, do director-geral das Contribuições e Impostos, pelo acto recorrido dentro de um ano

— cf. artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo — acordam em negar provimento ao recurso.

Custas por cada um dos 80 recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 25 000\$ e 12 000\$.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Arguição de vícios. Audiência do arguido. Imputabilidade. Atenuação da pena.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Só podem arguir-se vícios ao acto impugnado depois da petição quando o recorrente não teve possibilidade, não culposa, de o ter feito naquela peça inicial, nomeadamente porque só se apercebeu deles em momento ulterior, ou por serem efectivamente supervenientes.*
- 2 — *A atenuação da pena referida no artigo 30.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, expressa uma faculdade da entidade punidora que usará em função do interesse público posto a seu cargo no doseamento punitivo do caso concreto, face às circunstâncias do artigo 28.º do mesmo Estatuto.*

Recurso n.º 31 131, em que são recorrente Álvaro José de Figueiredo Pina e recorrido o Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Álvaro José de Figueiredo Pina, identificado nos autos, recorre para este Supremo Tribunal do despacho do Sr. Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, de 23 de Junho de 1992, que negou provimento ao recurso hierárquico por ele interposto do despacho do Sr. Director-Geral das Contribuições e Impostos, de 28 de Abril do mesmo ano, que o *puniu com a pena de inactividade por um ano*.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

1.º O arguido actuou num período de doença do seu psiquismo, classificado, medicamente, de desequilíbrio mental, com insuficiência de juízo crítico e da capacidade de avaliação correcta da realidade;

2.º Devia ter sido, no decurso do processo disciplinar, sujeito, por decisão oficiosa, a exame médico, para determinação do seu grau de imputabilidade;

3.º Não o tendo sido, essa falta constitui vício formal, que se repercute no valor da decisão final, tornado-a vulnerável;

4.º De qualquer modo, supondo a plena imputabilidade do arguido (aspecto altamente duvidoso), o seu comportamento não poderia classificar-se mais do que atentatório da dignidade e prestígio do funcionário, e como tal enquadrável no n.º 1 do artigo 25.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (EDFAACRL) — Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

5.º Todavia, verificam-se no caso atenuantes que justificam a aplicação da atenuação extraordinária do artigo 30.º do citado Estatuto:

a) Antes de tudo, o seu estado de diminuição psíquica, que diminui substancialmente a culpa do arguido;

b) A prestação de mais de dez anos de serviço com exemplar comportamento e zelo;

c) A confissão espontânea da infracção;

d) A falta não ter sido consumada e ter ficado apenas na tentativa;

6.º Deste modo, a pena aplicável seria a do escalão inferior — a suspensão — que se encontra amnistiada por força da alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho;

7.º Assim, o acto recorrido é ilegal por constituir violação expressa das seguintes disposições legais: artigos 11.º, n.º 1, alínea d), 12.º, n.º 5, 28.º, n.º 1, 29.º, alíneas a) e b), 30.º e 24.º do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e ainda alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

A entidade recorrida também alegou, tendo concluído:

a) Por intempestivamente alegado, deve ser liminarmente recusado o conhecimento da invocada circunstância de não ter sido promovido o exame clínico do recorrente, enquanto arguido no processo disciplinar, para definição da sua imputabilidade;

b) Ainda que tal alegação pudesse ser objecto de conhecimento, improcederia de fundo, por jamais se terem assinalado indícios (inclusive quer por parte do médico assistente que através de declaração interveio no processo disciplinar quer pelo advogado que aí exerceu o patrocínio) justificativos da realização de tal diligência;

c) Reafirmando o teor das conclusões já enunciadas na resposta oportunamente apresentada, verifica-se que a decisão impugnada considerou correctamente todos os elementos objectivos e subjectivos da infracção disciplinar cometida pelo ora recorrente, os quais foram devidamente ponderados na fixação e graduação da pena aplicada.

Neste Tribunal, o Ministério Público foi de parecer que o recurso não merece provimento, pelas razões de fls. 49 a 51, que aqui se dão por reproduzidas, opinando, outrossim, que não deve conhecer-se do vício da falta de audiência do arguido por só alegado a final quando podia e devia sê-lo na petição de recurso.

O processo tem os «vistos» dos Ex.^{mos} Juizes-Adjuntos.

Cumpre decidir.

I — *Matéria de facto provada:*

A) Por despacho do Sr. Director-Geral das Contribuições e Impostos, de 27 de Abril de 1990, foi ordenada a instauração de processo de inquérito para averiguar das irregularidades cometidas pelo recorrente, colocado na Repartição de Finanças do 11.º Bairro Fiscal de Lisboa, «por ter fornecido dados fictícios sobre verbetes de lançamento da contribuição autárquica para tratamento informático»;

B) A 18 de Abril de 1991 o recorrente foi ouvido nele, prestando as declarações de fls. 21 e 22 do volume I do instrutor, que aqui se dão por reproduzidas;

c) Foi também ouvido o chefe da repartição Alípio de Brito, a fl. 23 do mesmo volume, cujas declarações se dão igualmente por reproduzidas;

D) E ainda Vitalino Mamede Mendonça do Rosário, a fls. 92 e 93, e Carlos Manuel Barceló de Brito, a fl. 94;

E) No inquérito foram incorporados os documentos de fls. 26 a 91, que se dão aqui por reproduzidos, bem como os de fls. 98 a 100;

F) A final, o Sr. Instrutor produziu o relatório de fls. 103 e 107 v.º, que aqui se dá por integralmente reproduzido, tendo concluído, em relação ao recorrente, o seguinte:

«O inquirido Álvaro José de Figueiredo de Pina, ao elaborar o mapa-resumo das tarefas executadas, para efeitos de remuneração da recolha dos verbetes de lançamento e referente à contribuição autárquica, dolosamente e com o intuito de perceber remuneração superior à que lhe era devida, ficcionou um número de tarefas que não correspondiam às efectivamente realizadas; com efeito, tendo procedido à digitação de 2105 [...] rendas, que lhe dariam o direito a uma remuneração suplementar de 94 530\$ [...], pretendeu fazer crer que havia digitado dados referentes a 4321 [...] rendas, a que corresponderia uma remuneração suplementar de 161 010\$, isto é, pretendeu receber indevidamente do Estado a quantia 66 480\$ [...] Este comportamento é passível de configurar ilícito disciplinar, por violação do dever de zelo, segundo o qual o funcionário deve exercer a sua função sem dela retirar vantagens pecuniárias, bem como violação do dever de lealdade, que vincula o funcionário ao desempenho das suas funções com subordinação aos objectivos do serviço e na prossecução do interesse público, violações passíveis de ser sancionadas, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º do EDFAACRL, com a pena de suspensão.»

[...]

«Pese o facto de aos comportamentos supra-referidos caber procedimento disciplinar, julgo que o mesmo se tornou inútil, uma vez que as eventuais medidas punitivas que, nos termos do EDFAACRL, e a que já se fez referência, lhes podiam vir a ser aplicadas, se encontram abrangidas pela amnistia decretada pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, nomeadamente face ao disposto na alínea gg) do seu artigo 2.º

Deste modo, propõe-se o arquivamento deste processo de inquérito, sem instauração de procedimento disciplinar ao inquirido»;

G) Remetido o processo de inquérito ao director-geral das Contribuições e Impostos, este ordenou, por despacho de 5 de Agosto de 1991, a remessa à Consultadoria Jurídica (CJ) para parecer;

H) A CJ emitiu parecer em 6 de Agosto de 1991, opinando que devia ser instaurado processo disciplinar contra o recorrente, porquanto não se tratava de uma simples violação do dever de zelo, ao contrário do que se afirma no relatório da instrução, mas de um procedimento que atenta gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função, pelo que não deve considerar-se amnistiado por não lhe caber a pena de suspensão mas a de inactividade ou demissão — [...] artigos 25.º e 26.º do ED [...] aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

J) O director-geral das Contribuições e Impostos concordou com tal proposta e ordenou a instauração do processo disciplinar em 4 de Setembro de 1991;

J) Na sequência, o respectivo instrutor deduziu acusação contra o recorrente, consubstanciada no seguinte artigo único:

«O arguido, em Fevereiro de 1990, ao elaborar o mapa-resumo das tarefas executadas no âmbito da recolha dos verbetes de lançamento da contribuição autárquica, para efeitos do seu tratamento informático, dolosamente e com o intuito de perceber remuneração superior à que lhe era devida, declarou um número de tarefas que não correspondia ao que efectivamente havia realizado; na verdade, tendo procedido à digitação de 2105 [...] rendas que lhe dariam direito a uma remuneração suplementar de 94 530\$ [...], declarou que havia digitado dados referentes a 4321 [...] rendas, a que corresponderia uma remuneração suplementar de 161 010\$ [...], isto é, pretendeu receber indevidamente, do Estado, a quantia de 66 480\$ [...].»

Ora, a prestação de falsas declarações para obter vencimento a que o funcionário não tem direito é procedimento que atenta, gravemente, contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função, sendo punível com a pena de inactividade, nos termos e por força do estatuído no n.º 1 do artigo 25.º do EDFAACRL.

Em benefício do arguido militam as circunstâncias atenuantes especiais, referidas nas alíneas a) e b) do artigo 29.º do EDFAACRL, pois possui a prestação de mais de dez anos de serviço com exemplar comportamento e zelo e confessou espontaneamente a infracção.»;

L) O ora recorrente produziu a defesa de fls. 26 e 34 do volume II do instrutor, que aqui se dá por reproduzida, concluindo pela improcedência da acusação, porque não provada;

M) Foram inquiridas as testemunhas apresentadas pelo ora recorrente, a fls. 38 a 40, dando-se o respectivo depoimento por reproduzido;

N) O instrutor elaborou o relatório de fls. 42 a 47 v.º, dado por reproduzido, em que retoma a qualificação dos factos atribuídos ao ora recorrente, que considerou provados, como infracção ao dever de zelo e de lealdade, punível com pena de suspensão por 20 dias, nos termos dos artigos 24.º, 28.º, 29.º, alíneas a) e b), e 30.º do EDFAACRL. Porém, como tal pena se encontra abrangida pela amnistia decretada pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, dado o disposto na alínea gg) do seu artigo 2.º, propôs que fosse declarado amnistiado o procedimento disciplinar e se arquivassem, conseqüentemente, os autos;

O) Remetido, de novo, o processo à CJ, por despacho do DGCI, de 13 de Dezembro de 1991, este órgão consultivo não concordou com os termos da acusação e com a proposta final, porquanto as faltas cometidas pelo ora recorrente se enquadrariam antes no disposto na alínea f) do n.º 4 do artigo 26.º do ED, propondo, pois, a reformulação da acusação em conformidade;

P) O director-geral das Contribuições e Impostos concordou com esta última proposta, em 8 de Janeiro de 1992;

Q) Conseqüentemente, a acusação foi reformulada a fl. 56, nos termos que aqui se dão por reproduzidos, em que mudou, em relação à primitiva, apenas o enquadramento legal, no seguinte modo:

«Ora, a prestação de falsas declarações com intenção de obter para si próprio benefício económico ilícito constitui infracção disciplinar

punível, nos termos e por força da alínea f) do n.º 4 do artigo 26.º do ED [...], com a pena de demissão.»;

R) O ora recorrente defendeu-se nos termos de fls. 60 a 66, que aqui se dão por reproduzidos;

S) A fls. 70 e 71 foram inquiridas as testemunhas por si arroladas;

T) Foi elaborado novo relatório final, a fls. 72-83, em que o instrutor considerou provados os factos da acusação. Não obstante, também considerou que mitigava a culpa do ora recorrente a atraso do trabalho na repartição, o seu estado psicológico e emocional diminuídos na altura em que praticou os factos, as circunstâncias das alíneas a) e b) do artigo 29.º do ED, mais de dez anos de serviço com exemplar comportamento e zelo e confissão espontânea da autoria dos factos, pelo que, ao abrigo do artigo 30.º, se deveria aplicar a pena inferior de suspensão, a qual, nos termos da alínea gg) do artigo 2.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, se encontra amnistiada, ou convalidada na pena de inactividade graduada no mínimo, suspensa por dois anos;

U) Remetido novamente o processo à CJ, esta emitiu parecer no sentido de que o procedimento imputado ao ora recorrente não se enquadrava, de facto, na alínea f) do n.º 4 do artigo 26 do ED, mas no artigo 25.º, por atentar gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função. Porém, não concordou com as atenuantes das alíneas a) e b) do artigo 29.º do ED, por o arguido não ter ainda dez anos de serviço e não ter confessado espontaneamente a infracção, pois só o fez depois de o director distrital de Finanças ter detectado a situação.

Assim, não obstante não considerar tais atenuantes, opinou contudo uma pena de inactividade por um ano, dado que «o arguido atravessava um período de vida pessoal e familiar bastante difícil», conforme informação clínica junta aos autos a declarações de fl. 92;

V) O director-geral das Contribuições e Impostos concordou com os fundamentos, conclusões e propostas do parecer referido na alínea U) e puniu o recorrente com a pena de um ano de inactividade, por força dos artigos 11.º, n.º 1, alínea d), 12.º, n.º 5, 28.º e 25.º, n.º 1, do ED, em 28 de Abril de 1992;

X) Recorreu o ora recorrente hierarquicamente para o Ministro das Finanças, nos termos de fls. 102-110, que aqui se dão por reproduzidos;

Z) A CJ emitiu parecer no sentido de que o desequilíbrio psicológico do recorrente já havia sido considerado na graduação da pena, devendo, no mais, manter-se o decidido.

AA) Sobre tal parecer, o director-geral das Contribuições e Impostos despachou em 12 de Junho de 1992:

«Em concordância com os fundamentos e conclusões do parecer da CJ, que antecede, não se verifica qualquer causa de exclusão do dolo nem decorrem os condicionalismos determinantes da suspensão da pena.

Assim, não tendo o recorrente alegado qualquer facto novo, antes considerado susceptível de fazer alterar a decisão recorrida, somos de parecer que deverá ser negado provimento ao recuso [...].»;

AB) No canto superior direito, o Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento despachou, em 23 de Junho de 1992:

«Concordo, pelo que indefiro.»

Este o despacho contenciosamente recorrido.

II — O direito.

A primeira questão que o recorrente levanta reporta-se a um vício de forma consistente na sua falta de audiência no processo disciplinar, por não ter sido sujeito, como se impunha, a exame médico para determinação do seu grau de imputabilidade.

Porém, não obstante se tratar de um vício de tal natureza, é por ele que deve começar-se a apreciação, porquanto, a proceder, determinaria mais eficaz tutela dos interesses do recorrente, nos termos do artigos 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Acontece, no entanto, como bem salientam a entidade recorrida e o Ministério Público neste Tribunal, que não pode conhecer-se de tal vício.

É que o recorrente só o arguiu, pela primeira vez, nas alegações fiscais, quando podia e devia tê-lo feito logo na petição de recurso.

Efectivamente, é jurisprudência pacífica que só podem arguir-se vícios ao acto impugnado depois da petição quando o recorrente não teve possibilidade, não culposa, de o ter feito naquela peça inicial, nomeadamente porque só se apercebeu deles em momento ulterior ou por efectivamente serem supervenientes, máxime através da junção de prova documental com o processo gracioso instrutor, excepto, obviamente, se tais vícios forem de conhecimento officioso do Tribunal.

Não é o caso presente.

Como o próprio recorrente formula a questão, ele «devia ter sido, no decurso do processo disciplinar, sujeito, por decisão officiosa, a exame médico, para determinação do seu grau de imputabilidade». Sem o qualificar expressamente, arguiu o recorrente o chamado vício de forma por falta de audiência. É que «o direito de audiência e defesa do arguido em processo disciplinar não se confina à correspondente exigência de uma acusação perfeita e claramente individualizada dos factos e dos preceitos legais infringidos, mas exige também, para além da transgressão objectiva dos valores exigidos pelo sistema em matrizes de ilicitude, a sua censuralidade ao agente prevaricador», como se diz no acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 1 de Outubro de 1991, no recurso n.º 25 242.

Se assim é, se tal vício era, ou foi, relevante em sede do processo disciplinar que sustentou a pena recorrida, devia ter sido logo arguido quando o recorrente introduziu a relação jurídico-administrativa em juízo para a submeter ao julgamento deste Tribunal, pois logo, aquando da petição feita, era conhecido e relevante para ele e não vem alegada, nem é cognoscível, razão para o não ter sido.

Sendo assim, não o tendo feito o recorrente na petição mas só na alegação final, tal alegação é extemporânea.

Nestes termos, não se conhecerá dela.

Refere, de seguida, o recorrente que o seu comportamento não poderia classificar-se mais do que atentatório da dignidade e prestígio do funcionário, e como tal enquadrável no n.º 1 do artigo 25.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Mas foi precisamente a subsunção jurídica que a entidade recorrida fez.

Na verdade, o recorrente foi punido pelo director-geral das Contribuições e Impostos «[...] em concordância com os fundamentos, conclusões e propostas do parecer da CJ [...] com a pena de inactividade graduada em um ano, por força das disposições conjugadas dos artigos 11.º, n.º 1, alínea *d*), 12.º, n.º 5, 28.º e 25.º, n.º 1, do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro», ou seja,

normativos todos eles referentes à tipologia jurídico-disciplinar prevenida pelo recorrente.

Ora, tendo este interposto recurso hierárquico de tal pena para o Ministro das Finanças, a entidade recorrida, pelo despacho aqui contenciosamente impugnado, na sequência de parecer da mesma CJ, limitou-se a sufragar o mesmo entendimento, indeferindo, consequentemente, tal recurso.

Não existe pois, por aqui, agravo ao recorrente.

Porém, acrescenta ele, não obstante, devia a entidade recorrida usar da faculdade da atenuação extraordinária do artigo 30 do ED, porquanto:

a) A sua culpa estava substancialmente diminuída pelo seu estado de diminuição psíquica;

b) Porque prestou mais de 10 anos de serviço com exemplar comportamento e zelo;

c) Confessou espontaneamente a infracção;

d) Esta foi apenas tentada.

Dispõe o artigo 30.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro:

«Quando existam circunstâncias atenuantes que diminuam substancialmente a culpa do arguido, a pena poderá ser atenuada, aplicando-se pena de escalão inferior.»

Tal normativo expressa uma faculdade da entidade punidora, que usará em função do interesse público posto a seu cargo no doseamento punitivo do caso concreto, face às circunstâncias do artigo 28.º Será, pois, expressa no exercício de um poder discricionário, só sindicável, portanto, na medida em que tal natureza de poder o é. Isto não significa, porém, que o acto não seja, igualmente, enformado por momentos vinculantes para o seu autor e, também nesta medida, sindicáveis pelos tribunais administrativos, na mesma e respectiva função.

Será o caso de imposições legais constitucionais simltrapassíveis, tanto quanto se impõem aos órgãos e agente da Administração no exercício das suas funções, mesmo de natureza discricionária. É exemplo disso o n.º 2 do artigo 266.º do diploma fundamental, que impõe o respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.

Mas é também o caso de outra realidade inultrapassável, porque intangível, qual seja a de realidade histórico-factual da produção do acto, por natureza imutável e, como tal, vinculativa.

Ora, o recorrente, não alegando expressamente, nem violação daqueles princípios, nem erro nos pressupostos do acto punitivo, não deixa contudo, implicitamente, de referir-se a este último quando elenca as circunstâncias referidas atrás que não teriam sido consideradas.

E se é verdade, como se disse, que a entidade recorrida era livre de atenuar extraordinariamente a pena, nos termos do artigo 30.º do ED, também o é que, para o fazer, ou não, não podia agir com erro sobre a realidade dos factos.

Porém, não se mostra que existiu tal erro.

Na verdade, o estado de diminuição psíquica do recorrente foi considerado, veja-se, a propósito, fl. 115 do volume II do instrutor no parecer da CJ, e fl. 117, onde aparece justamente logo na 1.ª conclusão.

Quanto à prestação de serviço, não é verdade que o recorrente detivesse, à data dos factos, mais de dez anos. De facto, só detinha seis (1984-1990) e tal período de tempo foi o considerado pela Administração — cf. fl. 92, parecer da CJ — sem erro, pois.

Do mesmo passo, não foi, expressa e deliberadamente, considerada a atenuante da confissão espontânea da infracção — cf. mesmo parecer e folhas.

É que a confissão do recorrente só ocorreu depois da descoberta dos factos por que foi punido, como pode alcançar-se de fls. 22 e 24 do processo de inquérito que serviu de instrução ao processo disciplinar. Nenhuma censura há, pois, a fazer nesta parte à decisão recorrida.

Finalmente, diferentemente do que alega o recorrente, sempre a entidade recorrida teve em vista a forma tentada de infracção, veja-se, a propósito, o parecer, já referido, da CJ, a fl. 90, que, não infirmado expressamente, foi aceite, por remissão, pelo despacho recorrido.

Mas, sendo assim, e hipotizando que o recorrente, na conclusão 5.^a das suas alegações finais, arguiu erro nos pressupostos que ali refere, como tal erro não se verifica, improcede tal conclusão. No mais, já se disse, trata-se de poder discricionário da entidade recorrida, que, neste vector, não vem posto em causa.

Nestes termos, porque improcedem todas as conclusões da alegação do recorrente, se decide negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com 40 000\$ de taxa de justiça e 30 000\$ de procuradoria.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Concurso público. Instituto da Vinha e do Vinho. Classificação de serviço. Menção qualitativa. Entrevista. Fundamentação. Premissas vagas e abstractas.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *O artigo 27.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, e o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, vinculam a Administração a ponderar a classificação de serviço dos candidatos nos concursos em que o método de selecção seja a avaliação curricular.*
- 2 — *Tal classificação deve ser mencionada em termos qualitativos e não quantitativos.*
- 3 — *Não está suficientemente fundamentada a entrevista de um candidato quando o júri se limita a classificá-la na base de que o seu comportamento nela foi fraco, tendo*

em consideração a experiência de muitos anos de serviço, por não se ter preparado minimamente.

- 3 — *Com o dever de fundamentação, a lei visa evitar que a Administração, furtando-se a tal dever, se remeta a juízos meramente conclusivos. Por isso exige que no acto se expressem também os respectivos fundamentos, ainda que de modo sucinto.*
- 5 — *Se as premissas da conclusão não existem, ou existem, mas são, em si mesmas, ainda conclusivas ou de tal modo vagas ou abstractas que não pode atinar-se uma relação com a conclusão, satisfatória da compreensão do raciocínio do autor, para assim decidir, o acto não pode ter-se fundamentado face à lei.*

Recurso n.º 31 172, em que são recorrentes Rui Guerra Oliveira e outros e recorrido o Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro da Agricultura. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

Rui Guerra Oliveira, Luís Filipe Figueiredo Lopes, Carlos Loureiro Dias Teixeira, Lucinda Marmelo Ferreira Martins, Maria Helena Hipólito Lata da Silva Amaral, Lúcia de Jesus Duarte Rodrigues, José Manuel de Abreu Mendes, João Pedro da Silva Alves Mil-Homens, Maria do Carmo Henriques Machado, Maria do Carmo Barata Gonçalves da Silva Vieira, Maria Natália Fernandes dos Santos, Maria Couteira Francisco Alves Fardilha, Luís Manuel Rodrigues Duarte Vinagre, Joaquim Sebastião Martins Monteiro, Maria do Céu Bonito Pombeiro Godinho, Horácio Silva Santos, Maria Manuela Ramos Ferreira Figueiredo Coelho, Maria do Pranto Vaz de Sousa e Fernando Agostinho da Silva, identificados nos autos, vêm interpor recurso do despacho do Sr. Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro da Agricultura, de 9 de Junho de 1992, que anulou o concurso interno condicionado para provimento de vagas, na categoria de primeiro-oficial do quadro de pessoal do Instituto da Vinha e do Vinho (IVV), aberto pela *Ordem de Serviço* n.º 33/91, de 4 de Novembro.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

1.^a O sistema classificativo, estipulado no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 248/85 e que impõe que a classificação final do funcionário e agente seja feita através da menção qualificativa, obtida esta por produção da avaliação quantitativa dos diversos factores, só vincula a Administração nas classificações de serviço para efeitos de promoção e progressão nas carreiras;

2.^a Assim, a *Ordem de Serviço* n.º 33/91, que abriu concurso interno condicionado de acesso para o preenchimento de vagas do quadro de pessoal do IVV, ao definir os critérios e método de selecção do concurso, designadamente no seu n.º 7.2.1, ao fixar que na classificação de serviço seria considerada a média dos anos relevantes para o concurso, efectuando-se a correspondência dessa média para a escala de 0 a 20 valores, não violou o disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 248/85;

3.^a A Administração goza da liberdade de adoptar o comportamento que melhor se adegue à realização do interesse público a prosseguir,

desde que se não ache vinculada a uma norma; se a Administração entende que o método mais justo na classificação final de serviço, para efeitos de concurso, é a menção quantitativa e não qualitativa, é esse o método que deve adoptar;

4.^a No acto classificativo, o júri do concurso preencheu, em relação à candidata Hortense e em relação a todos os restantes candidatos, os quadros dos itens que serviram de parâmetros na apreciação da entrevista; nada mais era exigível ao júri para se considerar fundamentada a classificação;

5.^a O despacho do Sr. Subsecretário Adjunto do Ministro da Agricultura, de 9 de Junho de 1992, que anulou o concurso interno condicionado para provimento de vagas, na categoria de primeiro-oficial, do quadro de pessoal do IVV, aberto pela *Ordem de Serviço* n.º 33/91, de 4 de Novembro, é um acto ilegal, por errada interpretação da lei, designadamente as disposições dos artigos 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, 5.º e 9.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88 e 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77;

6.^a Deve, pelas conclusões expostas, ser anulado o acto recorrido.

A entidade recorrida também alegou, tendo concluído:

1.º O concurso dos autos é de promoção e progressão na carreira de oficial administrativo do quadro de pessoal do IVV;

2.º Em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Junho, o júri, ao valorar a classificação de serviço dos candidatos, não pode atender ao somatório das pontuações obtidas e que serviram de base à atribuição da menção qualitativa em que se exprime aquela classificação, mas tão-somente à menção qualitativa de cada candidato;

3.º Ao decidir segundo o entendimento interpretativo da conclusão anterior, o despacho recorrido não violou as disposições legais de que vem arguido;

4.º A valoração da entrevista à candidata Hortense Fernandes Alves Lobato Campos Vieira acha-se insuficientemente fundamentada por não referir quaisquer elementos objectivos justificativos da sua apreciação.

Neste Tribunal, o Ministério Público foi de parecer que o recurso não merece provimento, pelas razões de fls. 113-115, que aqui se dão por reproduzidas.

O processo tem os «vistos» dos Ex.^{mos} Juízes-Adjuntos.

Cumprir decidir.

I — *Matéria de facto provada:*

A) Por aviso publicado na *Ordem de Serviço* n.º 33/91, de 4 de Novembro, do presidente do IVV, foi aberto concurso interno condicionado de acesso para o preenchimento de 28 vagas na categoria de primeiro-oficial da carreira de oficial administrativos do quadro de pessoal do IVV;

B) A este concurso foram opositores todos os recorrentes funcionários daquele Instituto;

C) Do despacho de homologação da lista de classificação final, proferido pelo presidente do IVV, recorreram hierarquicamente os candidatas Maria de Lourdes Graça Moura e Hortense Fernandes Alves Lobato Campos Vieira;

D) O recurso da primeira foi indeferido, mas o da Hortense obteve provimento e, em consequência, o Subsecretário de Estado Adjunto

do Ministro da Agricultura proferiu, em 9 de Junho de 1992, o despacho, aqui contenciosamente impugnado, do seguinte teor:

«Concordo com o teor da presente informação, pelo que determino a anulação do concurso em apreço, atentas as razões invocadas no n.º 5) [...]»;

E) Tal despacho foi exarado na informação n.º 193/92 da Auditoria Jurídica, cujo n.º 5) refere:

«Assim, e em conclusão:

A) A utilização da expressão quantitativa da classificação de serviço constitui violação de lei;

B) Ocorre também vício de forma por fundamentação insuficiente da valoração da entrevista;

C) Consequentemente, merece provimento o recurso em análise, devendo ser anulado por o n.º 7.2.1 do aviso de abertura violar o disposto no artigo 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 245/85 e ocorrer vício de forma por falta de fundamentação da valoração da entrevista.»;

F) O n.º 7.2.1 do aviso de abertura do concurso em questão dizia: «Classificação de serviço — na classificação de serviço será considerada a média dos anos relevantes para o concurso, efectuando-se a correspondência dessa média para a escala de 0 a 20 valores.

Exemplo: A classificação média de 9 corresponderá a 18 valores para o efeito de classificação deste factos, de acordo com a seguinte proporção:

$$\begin{array}{r} 10 - 20 \\ 9 - x \end{array}$$

G) A candidata Hortense Fernandes Alves Lobato Campos Vieira teve, em relação aos anos de 1989 e 1990, a seguinte notação:

Classificação de serviço — *Bom*, em ambos os anos;

Pontuação obtida — 8 e 8,125, respectivamente;

H) Na parte referente a tal candidata, o júri escreveu, em relação à classificação de serviço:

Classificação de serviço: $CS = (2 \times 16,16) = 32,32$

$$\begin{array}{r} CS = 10 - 20 = 16,16 \\ 8,083 - x \end{array}$$

I) Na folha respeitante à candidata Hortense e quanto ao «perfil da entrevista» lê-se:

História educacional — instrução primária;

Experiência profissional — admitida em 1956, como dactilógrafa, na secretaria. Mais tarde, já como aspirante, exerceu funções no contencioso. Trabalhou, como terceiro-oficial, nas delegações de Lagoa e de Torres Vedras, passando também pelos Serviços Agrícolas da Ilha Terceira, mas na situação de requisitada. Actualmente encontra-se na Divisão do Condicionamento da Cultura da Vinha;

Aspirações e planos para o futuro — reformar-se apenas, mas como primeiro-oficial.

Condições físicas — Obesa;

Fluência verbal — Fluente;

Segurança aparente — Segura;

Autojulgamento — nervosa e boa demais;

Comportamento durante a entrevista — antes, durante e no final da entrevista fez a promessa de que, sendo promovida, pediria, de ime-

diato, a aposentação, dando a sua vaga a outro. Talvez porque era essa a sua intenção, não se preparou, minimamente, para a entrevista, pelo que o seu comportamento foi fraco, tendo em consideração a experiência de muitos anos de serviço;

Conclusão. — Face ao exposto no bloco anterior, o júri decidiu, por unanimidade, atribuir a pontuação de 11 valores pela entrevista.

II — O direito:

Alegam os recorrente terem sido violados, por erro de interpretação, os seguintes dispositivos legais:

Artigos 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, 5.º e 9.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88 e 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Vejam os que eles estatuem:

Artigo 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho:

«Para efeitos de promoção e progressão nas carreiras por menções qualitativas relevantes em cada situação poderão ser interpoladas, mas serão necessariamente em número igual ao dos anos de serviço exigido como requisito de tempo mínimo de permanência na categoria anterior, não podendo a última menção atribuída ser inferior à menção mínima seguida em cada situação.»

Refere-se este artigo à classificação de serviço a atribuir aos funcionários e agentes da Administração.

Depois de no n.º 2 do mesmo artigo o legislador avisar que «a classificação de serviço deverá contribuir para um melhor aproveitamento dos recursos humanos, de molde a otimizar os resultados dos serviços e a propiciar o desenvolvimento da carreira profissional dos funcionários», no número imediato acrescenta que «a classificação de serviço é dada a conhecer ao interessado (e) expressa-se, em regra, uma menção qualitativa e deverá traduzir o mérito individual do interessado.

O artigo 42.º deste Decreto-Lei n.º 248/85, não obstante, no n.º 1, programar a revisão do sistema da classificação de serviço, manteve em vigor o sistema vigente ao tempo, ou seja, o Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho.

Dizem os recorrentes terem sido igualmente violados, pelo a. a. recorrido, os artigos 5.º e 9.º, n.º 1, deste último diploma.

Dispõe o primeiro que «a classificação de serviço exprime-se numa menção qualitativa obtida através de um sistema de notação baseado na apreciação quantificada do serviço prestado em relação a cada um dos factores definidos na respectiva ficha de notação».

E o n.º 1 do artigo 9.º: «A classificação de serviço de cada funcionário ou agente, atribuída nos termos do n.º 1 do artigo 7.º, obtém-se pela tradução da pontuação obtida numa das seguintes menções qualitativas, de acordo o intervalo de valores em que aquela se situar:

2 e 3 — *Não satisfatório*;

4 e 5 — *Regular*;

6, 7 e 8 — *Bom*;

9 e 10 — *Muito bom*.

Não vamos aqui, por desnecessário, desenvolver todo o sistema da notação dos funcionários e agentes da Administração e respectiva classificação de serviço. Para tanto, remete-se para o Parecer n.º 25/91, da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 238, de 16 de Outubro de 1991, a p. 10 297, que o estuda minuciosamente.

Dir-se-á tão-só, para já, que nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, o sistema de classificação de serviço que ele prevê se aplica aos recorrente, seja pela natureza jurídica do IVV, seja porque a alínea *a*) do n.º 1 do respectivo artigo 4.º manda obrigatoriamente considerar a classificação de serviço nos casos de «progressão e promoção nas carreiras».

Aliás, a mesma obrigatoriedade estatui o n.º 3 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro: «a classificação de serviço será ponderada obrigatoriamente como factor de apreciação nos concursos de acesso em que o método de selecção seja a avaliação curricular».

É que, já se disse, o concurso em questão foi um concurso interno condicionado de acesso para o preenchimento de 28 vagas na categoria de primeiro-oficial da carreira de oficial administrativo do quadro do IVV, sendo o método de selecção a avaliação curricular complementada com entrevista.

Na tese dos recorrentes, o a. a. recorrido teria violado as disposições legais citadas ao anular o concurso referido, porquanto a Administração não se encontrava vinculada a elas e, por outro lado, elas só se aplicam «no desenvolvimento da carreira profissional do candidato», ou seja, «para efeitos de promoção e progressão nas carreiras» (conclusão 1.ª)

O que já se deixa dito, e as normas que se transcreveram, responde à argumentação dos recorrentes e tira-lhes a razão.

É que, por um lado, tais normas não deixam ao poder discricionário da Administração o considerar, ou não, a classificação de serviço e, considerando-a, mencioná-la, ou não, qualitativamente, mas, antes e diferentemente, seja pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 seja pelo n.º 3 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 498/88, *vinculam-na* a ponderar a classificação de serviço nos concursos em que o método de selecção seja a avaliação curricular.

Razão por que se poderá dizer que só por mero lapso, com certeza, dos recorrentes é que alegam que a avaliação qualitativa da classificação do serviço só opera no «desenvolvimento profissional do candidato» ou «para efeitos de promoção e progressão nas carreiras» quando estamos precisamente neste campo, pois o que se trata é de um concurso interno de acesso a primeiro-oficial. E, por outro lado, as normas citadas não deixam qualquer dúvida sobre a natureza do poder conferido à Administração — vinculado, sem dúvida.

Assim, não podem igualmente restar quaisquer dúvidas que, sendo obrigatório ponderar, no caso, a classificação de serviço e sendo esta, obrigatoriamente, também, de mencionar-se qualitativamente e não quantitativamente, o n.º 7.2.1 do aviso de abertura do concurso e o consequente cálculo do júri do concurso em relação à candidata Hortense violaram as disposições legais citadas, limitando-se o a. a. recorrido a repor a legalidade.

Não sofre, pois, este último dos vícios de erro de interpretação de tais normas.

Veamos, finalmente, *se ele errou na interpretação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho*.

Dispõe o n.º 2: «A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta e que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto.»

Não sofrendo qualquer dúvida que o acto *sub judice* devia ser fundamentado, face ao n.º 1 do mesmo artigo, alíneas a), c) e f), vejamos a parte final do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

O acto impugnado é, na parte que interessa, do seguinte teor: «Concordo com o teor da presente informação, pelo que determino a anulação do concurso em apreço atentas as razões invocadas no ponto 5).» [...]»

É assim uma fundamentação por remissão para a informação da Auditoria Jurídica n.º 193/92, sobre que foi proferido, pelo que respeita a parte final do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Há que apreciar, pois, agora a própria informação. Estará suficientemente fundamentada, face à lei, a entrevista da candidata Hortense, que a informação n.º 193/92 e, consequentemente, o acto recorrido, disseram não o estar e, por tal motivo, também, anulou o concurso?

Vejamos:

Nesta parte, diz a referida informação:

«O júri, que não definira antes explicitamente qualquer critério ou factos de apreciação da entrevista, ao elaborar e preencher os quadros dos referidos itens, terá exigido estes em parâmetros de apreciação que fundamentariam a conclusão.»

«Tal, porém, não aconteceu. De facto, o júri na conclusão decidiu atribuir a pontuação da entrevista da recorrente ‘face ao exposto no bloco anterior.’»

«Tal bloco refere-se ao ‘comportamento durante a entrevista’ e, nele, o júri anotou — transcreve-se.»

«Antes, durante e no final da entrevista fez a promessa de que, sendo promovida, pediria, de imediato, a aposentação, dando a sua vaga a outro.»

«Talvez porque era essa a sua intenção, não se preparou, minimamente, para a entrevista, pelo que o seu comportamento foi fraco, tendo em consideração a experiência de muitos anos de serviço.»

«O júri não só ignorou outros elementos constantes da ficha, e que concorriam para a conclusão, como se limitou a afirmar que o comportamento foi fraco sem explicitar objectivamente as razões de tal apreciação.»

«Temos, pois, para nós, que a fundamentação da valoração da entrevista é manifestamente insuficiente.»

Alegam as recorrentes que o acto recorrido não tem razão, porquanto «o júri preencheu, em relação à referida candidata, os quadros de todos os itens que lhe serviram de parâmetros na apreciação da entrevista, à semelhança do que fez para cada um dos restantes candidatas». «Nada mais era exigível ao júri para se considerar cumprida a exigência da fundamentação da classificação.»

De acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 498/88, a entrevista profissional de selecção destina-se a «determinar e avaliar, numa relação interpessoal e de forma objectiva e sistemática, as capacidades e aptidões do candidato por comparação com o perfil de exigência da função».

Na entrevista a que se reporta o concurso *sub judice*, o júri alinhou, como se viu da matéria de facto, 8 valores: um reportado às habilitações académicas da candidata, a que chamou histórico-educacional, outro de «experiência profissional», onde se referem os diversos serviços em que trabalhou a Hortense, outro de «aspirações e planos para o futuro» onde se escreveu «reformar-se, apenas, mas como primei-

ro-oficial», outro de «condições físicas» onde se refere «obesa», outro de «fluência verbal» onde se anotou «fluente», outro de «segurança aparente» onde se escreveu «segura», outro de «autojulgamento», onde se referiu «nervosa e boa demais», e, finalmente, um outro de «comportamento durante a entrevista». Neste, como já se referiu, anotou-se: «antes, durante e no final da entrevista, fez a promessa de que, sendo promovida, pediria, de imediato, a aposentação, dando a sua vaga a outro. Talvez porque era essa a sua intenção, não se preparou, minimamente, para a entrevista, pelo que o seu comportamento foi fraco, tendo em consideração a experiência de muitos anos de serviço».

Depois, em «conclusão»: «face ao exposto no bloco anterior, o júri decidiu, por unanimidade, atribuir a pontuação de 11 valores pela entrevista».

Ora, torna-se claro, perante tais factos narrados, que a referida entrevista não pode considerar-se fundamentada face aos critérios legais.

Na verdade, a fundamentação destina-se a conhecer as razões de facto e de direito por que se decidiu daquela maneira e não de outra qualquer. Ora, a decisão, no caso em análise, foi que o júri, por unanimidade, decidiu atribuir à Hortense 11 valores pela entrevista. As razões do júri para tal pontuação foram baseadas no comportamento fraco da Hortense durante a entrevista, tendo em consideração a experiência de muitos anos de serviço, talvez porque a intenção dela de pedir imediatamente a aposentação a levasse a não se preparar minimamente. Ou seja: foi pontuada de 11 valores pela entrevista porque, não se tendo preparado minimamente, o seu comportamento nela foi fraco. Isto é: sabemos que teve 11 valores porque teve uma entrevista fraca por falta de preparação mínima.

Porém, quer a conclusão «fraco», quer a premissa «não se preparou minimamente», não permitem, pela sua vaguidade, a um destinatário médio, aperceber-se, face às circunstâncias, das reais razões da pontuação na entrevista.

A fundamentação é pacífica, é, não pode esquecer-se, um conceito relativo. Ora, quer a expressão «fraco» quer a expressão «não se preparou minimamente», entre si ou mesmo face a qualquer outro elemento da ficha da entrevista, mesmo considerando os 8 valores, como pretendem os recorrentes, não permitem alcançar as bases concretas em que se fundou a formação da vontade do júri e consequente expressão dela. Efectivamente, seja a instrução primária da Hortense, sejam os serviços por que passou na sua vida profissional, seja a sua aspiração de se reformar de imediato, seja a sua condição de obesa, o carácter verbal fluente, a sua segurança aparente ou o carácter nervoso e boa demais, não chegam para avalizarmos do comportamento fraco que teve na entrevista, por não estar preparada minimamente. Seria, no mínimo, necessário que o júri adiantasse qualquer base factual lógica que justificasse tais conclusões. Concluir pela não preparação mínima da candidata subtrai ao destinatário da mensagem os fundamentos de tal decisão, pois de decisão se trata, como decisão ou conclusão é ainda o comportamento fraco da mesma.

Ora, a lei visa, com a imposição do dever de fundamentação, justamente evitar que a Administração, furtando-se a tal dever, se remeta meramente a juízos conclusivos. Por isso, quer que no acto se expressem também os respectivos fundamentos, ainda que de modo sucinto.

E não se trata, ao contrário do que pretendem os recorrentes, de um «interminável jogo de espelhos capaz de paralisar o processo decisório».

Trata-se, pura e simplesmente, do cumprimento do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 — da exposição, embora sucinta, dos fundamentos da decisão, o que é coisa bem diferente de juízos conclusivos. Conclusões são o corolário lógico de premissas e a lei exige, além obviamente daquelas, que também estas seja expressas, ainda que sucintamente. Se estas não existem, ou existem, mas são, em si mesmas, ainda conclusivas, ou de tal modo vagas ou abstractas que não pode atinar-se uma relação com a conclusão, satisfatória da compreensão do real raciocínio do autor para assim decidir, o acto não pode ter-se por fundamentado face à lei.

Tendo assim decidido, o acto aqui impugnado não sofre agravo.

E porque atrás se concluiu igualmente pela improcedência das razões dos recorrentes quanto aos demais vícios arguidos, prejudicada fica a análise da sua tese da anulação meramente restrita à entrevista.

Nestes termos, se decide negar provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, com 40 000\$ de taxa de justiça e 20 000\$ de procuradoria.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Pena disciplinar de demissão aplicada por deliberação da Câmara Municipal do Porto de 4 de Janeiro de 1990.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Ao recorrente foi aplicada a pena de demissão, nos termos do artigo 26.º, n.º 4, alínea d) do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro de 1984.*
- 2 — *Mas como se não demonstrou que os bens, de cuja tentativa de furto foi acusado o recorrente, pertencessem à Câmara Municipal do Porto ou a qualquer entidade pública, verifica-se haver uma errada qualificação jurídica das infracções disciplinares possíveis.*

Recurso n.º 31 184, em que são recorrente Manuel Pinto Soares e recorrida a Câmara Municipal do Porto. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Rolão Preto.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Manuel Pinto Soares, casado, auxiliar administrativo, residente na Rua do Professor Bonfim Barreiro, bloco 4, entrada 83, casa 32, Porto,

interpôs recurso da decisão do Ex.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que rejeitou o recurso contencioso de anulação da deliberação de 4 de Janeiro de 1990 da Câmara Municipal do Porto, pela qual lhe foi aplicada a pena de demissão.

O recorrente alega, em conclusão, o seguinte:

1.º A deliberação punitiva em recurso apropriou-se do relatório final; desta não consta qualquer referência ou menção que os comportamentos provados inviabilizem a manutenção da relação funcional;

2.º Os factos exemplificados no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 24/84 só de per si não implicam a aplicação de demissão, pois necessário se torna, para que aqueles possam ser subsumíveis no artigo 26.º, n.º 1, ponderar o elemento objectivo, subjectivo, grau de culpa do agente, personalidade, etc;

3.º A não ser assim entendido, então, teríamos arredado os artigos 28.º e seguintes (o elemento subjectivo) sempre que o arguido tivesse um dos comportamentos do artigo 26.º Ora,

4.º Ainda que os comportamentos do arguido se possam ou se pudessem subsumir num desses comportamentos, a deliberação punitiva não ponderou nem fez qualquer referência a que os mesmos inviabilizassem a manutenção da relação funcional, pelo que foi violado o artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 24/84, padecendo a deliberação punitiva de tal vício; acresce que

5.º A deliberação punitiva errou no enquadramento jurídico das infracções, violando o disposto no artigo 26.º, n.º 4, alínea d), padecendo do vício de violação de lei; na verdade,

6.º A pena de demissão é aplicada tendo como pressuposto que os comportamentos se subsumiriam no artigo 26.º, n.º 4, alínea d); verifica-se, contudo, que não existe prova que os tampos de mármore fossem propriedade da Câmara ou de qualquer entidade pública;

7.º Não é referido, nem mencionado em via de recurso, como é referido na douta sentença, que a Câmara não tivesse feito prova da apropriação dos bens ou de tentativa de apropriação, o que não fez foi prova de que os mesmos lhe pertencessem ou a qualquer entidade pública;

8.º Nos termos do artigo 514.º do Código de Processo Civil não carecem de prova, nem de alegação, os factos notórios, devendo considerar-se como tais os factos que são do conhecimento geral. Ora, é do conhecimento geral que os tampos de mármore das campas dos cemitérios não são propriedade de entidades públicas, pelo que a deliberação em recurso, ao considerar como públicos tais bens ou dinheiros, procede a errado enquadramento jurídico; acresce que

9.º A prova da propriedade dos bens, contrariamente ao entendido na douta sentença, pertencia à Câmara recorrida, pois o processo é instaurado com base numa participação em que consta expressamente: «[. . .] que transportava material saído das sepulturas, segundo averiguámos, das Ordens da Trindade e S. Franciscana;

10.º A deliberação em recurso aplicou a pena de demissão, ainda com violação do artigo 31.º, alínea b), do Estatuto Disciplinar (ED), pois foi considerado como pressuposto de aplicação da pena, o facto de os comportamentos terem dado origem a publicidade e escândalo;

11.º Ora, o recorrente não agiu de forma escandalosa, ou com publicidade, e é completamente alheio ao facto de os jornais terem publicitado tal situação, nem previu ou poderia prever tais conse-

quências dos seus actos, pelo que existe vício de violação de lei na deliberação punitiva;

12.º A deliberação punitiva violou, ainda, o disposto no artigo 28.º do decreto-lei, porquanto pune o recorrente com a pena de demissão, ponderando agravantes não provadas, para aplicação da pena de demissão, com errado enquadramento jurídico;

13.º Entendeu o M.^{mo} juiz, na sua douta sentença, que os vícios alegados em fase de alegações seriam extemporâneos; Ora,

14.º Tem sido entendimento do venerando tribunal que é possível a arguição de novos vícios nas alegações somente quando os factos integradores desses vícios só tenham vindo ao conhecimento do recorrente após a apresentação da petição de recurso (acórdão de 24 de Janeiro de 1985, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 284-285; acórdãos do tribunal pleno de 19 de Março de 1971 e de 21 de Julho de 1992, in *Acórdãos Doutriniais*, n.ºs 115, p. 1127, e 245, p. 227, entre muitos outros), e o recorrente na petição reservou invocação desses vícios, que, de facto, só teve conhecimento após a junção aos autos do processo instrutor, pelo que os mesmos sempre deveriam ter sido conhecidos;

15.º E verificou-se, por análise ao processo gracioso, que o segundo processo disciplinar não tinha sido precedido de despacho a mandar instaurar o processo, isto é, o recorrente é punido sem precedência de despacho a mandar instaurar processo [...] e sem prévio despacho [...] não há processo disciplinar, pelo que a deliberação punitiva padece de nulidade e de vício de violação de lei, nomeadamente dos artigos 39.º, 45.º, n.º 1, e 50.º, n.º 3, todos do ED, para além da nulidade insuprível prevista no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 24/84;

16.º A douta sentença erra de direito ao considerar como equivalente ao despacho de instauração do processo o despacho de fl. 58, ou, a não ser assim considerado, seria uma irregularidade formal; Pois

17.º Para que exista processo disciplinar é necessário um despacho, um acto que mande instaurar ou instaure processo disciplinar — sem tal despacho inexistente o processo disciplinar se não há acto de instauração — não há processo;

18.º Do processo gracioso existe um único despacho de fl. 58, de 2 de Agosto, que manda juntar as participações e mais nenhum despacho existe [...] após este é deduzida nota de culpa — em 23 de Outubro de 1989, e é sempre mencionada (fl. 24, etc.) a existência de dois processos [...] só que um [...] nunca foi mandado instaurar;

19.º Salvo melhor e douta opinião sem prévio despacho a mandar instaurar processo, este legalmente é inexistente, pelo que o arguido é punido [...] sem processo disciplinar; Assim,

20.º A deliberação em recurso, ao punir o recorrente sem prévio processo disciplinar, porque este nunca foi mandado instaurar, viola o artigo 42.º do ED, para além dos normativos supracitados.

Termina requerendo a procedência do recurso e a consequente revogação da sentença recorrida.

Contra-alegou a recorrida, defendendo a confirmação do decidido.

Por seu turno, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seu parecer constante dos autos a fls. 68 e 69.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A) *Matéria de facto*: (o processo disciplinar apenso, que aqui se dá por inteiramente reproduzido) e, denominadamente, o seguinte:

1.º Após participação aos Serviços de Cemitérios (fl. 5 do processo apenso) e à Divisão de Higiene Urbana da Câmara Municipal do

Porto, o chefe desta Divisão propôs a instauração de um processo disciplinar contra Manuel Pinto Soares, ora recorrente, auxiliar administrativo municipal, ao serviço no cemitério de Agramonte, no Porto (cf. fl. 6 do p. a.);

2.º O director dos Serviços Técnico-Especiais despachou: «Concordo. Solicite-se homologação do que é proposto» (fl. 6 do p. a.);

3.º O vereador do Pelouro do Urbanismo, servindo de presidente da Câmara, despachou: «Homologo. Proceda-se em conformidade com o que é proposto» (fl. 6 v.º do p. a.);

4.º Tiveram lugar diligências instrutórias com apresentação de documentos e audição do recorrente e outras pessoas, na sequência do que a instrutora do processo emitiu a respectiva nota de culpa (fl. 31 do p. a.), de que aquele tomou conhecimento em 4 de Outubro de 1989 (fl. 33 do p. a.);

5.º O recorrente apresentou a sua defesa escrita (fl. 36 e 37 do p. a.) e tiveram posteriormente lugar novas diligências;

6.º Em 19 de Maio de 1989 foi feita nova participação ao chefe dos Serviços de Cemitérios de Agramonte (fls. 57 e 58 do p. a.);

7.º O chefe da Divisão de Higiene Urbana exarou: «Li. As duas participações que antecedem deverão ser apensadas ao processo disciplinar instaurado contra o auxiliar administrativo municipal Manuel Pinto Soares, por despacho de 10 de Agosto de 1989, apensando-se este àquele nos termos do artigo 48.º do ED. À consideração superior» (fl. 58 v.º do p. a.);

8.º O director dos Serviços Técnico-Especiais despachou: «Concordo. À Sr.ª Instrutora do processo» (fl. 58 v.º do p. a.);

9.º Foi oportunamente emitida a nota de culpa (fl. 79 do p. a.), de que o recorrente tomou conhecimento em 23 de Outubro de 1989 (fl. 80 v.º do p. a.);

10.º A instrutora elaborou, finalmente, o relatório que, relativamente ao 1.º processo, deu como provado:

1 — Entre as 8 e as 9 horas do dia 30 Julho de 1989 o arguido Manuel Pinto Soares era o único vigilante que se encontrava de serviço à portaria, cujo portão deverá ser aberto ao público apenas às 9 horas, e mais nenhum pessoal do cemitério ali se encontrava de serviço;

2 — Ora, às 8 horas e 40 minutos, o arguido Manuel Pinto Soares, devidamente fardado, preparava-se para dar saída do cemitério a uma viatura de matrícula OS-02-33, uma *Ford Transit* de caixa aberta;

3 — A referida viatura deu entrada no cemitério já depois das 8 horas, quando só o arguido Manuel Pinto Soares ali se encontrava de serviço;

4 — Naquela viatura o arguido Manuel Pinto Soares preparava-se para fazer sair do cemitério dois tampos de sepultura de mármore, duas cabeceiras e quatro régua, tudo em mármore;

5 — Perguntado sobre a proveniência de tal material, pretendeu fazer crer que o mesmo lhe tinha sido dado por um funcionário do cemitério da Ordem da Trindade;

6 — Para melhor levar por diante os seus intentos dirigiu-se posteriormente à secretaria daquela Ordem, no sentido de obter um bilhete de saída para aquele material, o que lhe foi recusado por não corresponder à verdade;

7 — A viatura era conduzida por um irmão do arguido;

8 — Verificou-se, assim, uma tentativa de furto de material, por parte do arguido Manuel Pinto Soares, o qual se aproveitou do facto

de estar sozinho no cemitério àquela hora e do exercício das funções que desempenhava;

9 — Valeu a pronta intervenção do coveiro de 1.^a classe José da Costa Nunes, que evitou a consumação do furto e chamou a polícia, tendo-se instaurado também um processo-crime contra o arguido;

11 — Relativamente ao «segundo processo» lê-se no relatório:

1.^o O arguido tem utilizado revestimento, de mármore usados, pertença da Câmara, que coloca noutras campas mediante pagamento por parte dos respectivos munícipes;

2.^o Nos dias 17 ou 18 de Maio de 1989 o arguido mandou colocar um revestimento de mármore usado, que foi retirado da sepultura n.^o 2020, secção n.^o 23, na campa n.^o 3362, secção n.^o 41;

3.^o E no dia 21 de Julho de 1989 pediu ao motorista Filipe de Arouca que colocasse na campa n.^o 3387, secção n.^o 41, outra sepultura usada, que retirou ou mandou retirar da arrecadação;

4.^o O arguido Soares não tinha qualquer autorização ou legitimidade para fazer ou mandar praticar tais factos;

5.^o Recebeu dos respectivos munícipes por isso pela colocação de mármore na campa n.^o 3362, secção n.^o 41, a quantia de 28 000\$, acrescida de 2000\$ de gratificação, ignorando-se quanto recebeu pelo outro facto.

Em ambos os casos o arguido agiu voluntariamente e conscientemente, bem sabendo que tal não lhe era permitido nem pela lei nem pelos regulamentos.

Consequentemente, em relação ao primeiro processo, verificou-se portanto que o arguido foi encontrado ao alcance de bens materiais pertencentes a esta Câmara e com intenção de se apropriar dos mesmos, pelo que o seu comportamento é equiparável ao previsto na alínea *d*) do n.^o 4 do artigo 26.^o do ED.

Relativamente ao segundo processo, resulta evidente que o arguido se aproveitou das suas funções para ceder a terceiros serviços próprios privados, bem como material desta Câmara, mediante retribuição e no local e no tempo de trabalho. Este facto é subsumível à alínea *d*) do n.^o 4 do artigo 26.^o do ED.

Violou assim o dever geral de criar no público confiança na acção da Administração Pública, em especial no que à sua imparcialidade diz respeito — artigo 3.^o, n.^o 3, do Decreto-Lei n.^o 24/84, de 16 de Janeiro —, e ainda os deveres gerais de isenção, zelo, obediência e lealdade — n.^{os} 3, 4, 5, 6, 7 e 8 do mesmo artigo.

Agravam a sua responsabilidade as circunstâncias previstas nos n.^{os} 1, alíneas *b*), *c*), *d*) e *g*), 2, do artigo 31.^o do citado decreto-lei.

Assim, ponderando os parâmetros definidos pelo artigo 28.^o do Decreto-Lei n.^o 24/84 e face às infracções cometidas e sua gravidade, que é grande, por afectar o prestígio e interesses dos serviços, já que os factos foram provados, e considerando o disposto no artigo 14.^o do Decreto-Lei n.^o 24/84, que impõe a aplicação de uma só pena disciplinar ao arguido no caso de haver infracções acumuladas, propõe-se que a este seja aplicada, nos termos das disposições dos artigos 11.^o, n.^o 1, alínea *f*), 12.^o, n.^o 8, 13.^o, n.^o 11, e 28.^o, todos da providência citada, a pena de demissão (fls. 82 a 85);

12 — A Câmara, na sua reunião ordinária de 4 de Janeiro de 1990, deliberou:

«Aprovado por maioria, com uma abstenção, aplicar a pena de demissão» (fl. 87 do p. a.);

13 — Esta deliberação viria a ser revogada por outra de 24 de Abril de 1990, com o seguinte teor: «Aprovado, por unanimidade, revogar a deliberação de 4 de Janeiro de 1990. Aprovado por escrutínio secreto e por 12 votos aplicar a Manuel Pinto Soares a pena de demissão.»

B) Análise jurídica.

1 — Refere o recorrente na conclusão 7.^a das suas alegações que [...]

«Não é [...] mencionado em via de recurso, como é referido na douta sentença, que a Câmara não tivesse feito a prova da apropriação dos bens ou de tentativa de apropriação, *o que não fez foi a prova de que os mesmos lhe pertencessem ou a qualquer entidade pública.*»

Isto para querer significar que lhe não é aplicável a pena de demissão, nos termos do preceituado no artigo 26.^o, n.^o 4, alínea *d*), do Decreto-Lei n.^o 24/84, de 16 de Janeiro — ED —, porquanto não se fez a prova que os tampos de mármore fossem propriedade da Câmara ou de qualquer entidade pública.

Este mesmo problema já o recorrente tinha colocado ao M.^{mo} Juiz *a quo*, que, talvez influenciado pelo teor do relatório final do respectivo processo disciplinar, acabou por considerar que os tampos de mármore que o recorrente tentou furtar seriam propriedade da Câmara; não obstante as inúmeras referências constantes do mesmo processo disciplinar, ao facto de aqueles materiais pertencerem à Ordem da Trindade, ou melhor, eram provenientes do talhão daquela Ordem no cemitério de Agramonte, não constituindo, pois, propriedade da Câmara Municipal do Porto — a recorrida.

Com efeito, do próprio processo disciplinar consta que «entre as 8 e as 9 horas do dia 30 de Julho de 1989 o arguido Manuel Pinto Soares era o único vigilante que se encontrava de serviço à portaria do cemitério de Agramonte. E às 8 horas e 40 minutos o arguido Manuel Pinto Soares, devidamente fardado, prepara-se para dar saída a uma viatura carregada com dois tampos de sepultura de mármore, duas cabeceiras e quatro réguas, tudo em mármore».

Perguntado sobre a proveniência de tal material, pretendeu fazer crer que o mesmo lhe tinha sido dado por um funcionário do cemitério da Ordem da Trindade. A fl. 71 dos autos foi junta uma declaração subscrita pelo provedor da Ordem Terceira da Santíssima Trindade e datada de 25 de Novembro de 1992, onde se dá conta de que as pedras de mármore fora de uso que foram retiradas do cemitério privativo daquela Ordem, em Agramonte, pelo Sr. Manuel Pinto Soares, no dia 30 de Julho de 1989, são pertença da mesma, tendo-lhes sido atribuído o valor de 5000\$.

Tudo leva, pois, a crer que os materiais de que o recorrente é acusado de ter tentado furtar pertenceriam àquela Ordem e, assim, é, pelo menos, muito duvidoso afirmar que aqueles materiais pertenciam à recorrida — Câmara Municipal do Porto — ponto este da matéria de facto que é essencial para o legal enquadramento da conduta imputada ao recorrente, a tal como resulta do previsto no artigo 26.^o, n.^o 4, alínea *d*), do ED — Decreto-Lei n.^o 24/84, de 16 de Janeiro.

Além disso, dos autos resulta ainda tratar-se de revestimentos de sepulturas de cadáveres exumados e trasladados para outro local.

Daí que, mesmo que se admita que a tentativa de furto se deu em cemitério municipal e usava sepulturas temporárias, em que a ocupação do terreno é meramente precária, as pedras tumulares se-

riam pertença dos particulares que efectuaram o pagamento da correspondente taxa de inumação e custearam o revestimento ou cobertura das sepulturas.

«Com efeito, a aceitar-se que as coisas eram propriedade particular, evidenciar-se-ia não o alcance de dinheiros públicos mas a tentativa de peculato, prevista e punida no artigo 424.º do Código Penal, e que, no plano estritamente disciplinar, traduz uma violação do dever de isenção (apropriação por funcionários de coisa móvel particular que lhe foi acessível em razão das suas funções), punível com pena de inactividade, nos termos do n.º 1 do artigo 25 do ED.»

Para além disso, o alcance de dinheiros públicos pressupõe a violação do dever de lealdade e, especificamente, do dever de fidelidade na guarda e de honestidade no emprego dos fundos confiados ao funcionário (cf. Marcello Caetano, *Manual*, vol. II, 9.ª ed., pp. 749 e 814); assim, os furtos imputados ao recorrente com dificuldade se enquadram na previsão do artigo 26.º, n.º 4, alínea d), do ED, pela própria natureza do dever geral infringido.

Do exposto resulta que (na continuação do entendimento expresso pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público, que inteiramente acolhemos) se verifica haver uma errada qualificação jurídica de uma das infracções disciplinares puníveis, pelo menos, dada a impossibilidade de considerar como provado que os materiais de que o recorrente tentou apropriar-se fossem propriedade pública.

Tal circunstância, ou seja, esse erro, respeitando a uma das infracções que desencadeou a aplicação da pena unitária (a outra vem referenciada no 2.º processo disciplinar e respeita aos trabalhos feitos pelo recorrente a particulares na cobertura de campas), é susceptível de influenciar a valoração da medida e graduação da pena, relativamente à qual o Tribunal não pode substituir-se à Administração — tal como foi entendido no acórdão deste Supremo Tribunal de 18 de Novembro de 1990, no recurso n.º 26 407, que o Ex.º Magistrado do Ministério Público cita no seu parecer.

Assim, com este único fundamento, mostrando-se o conhecimento dos restantes prejudicados, se decide revogar a sentença recorrida, concedendo-se provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira* — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Pena disciplinar de demissão aplicada por deliberação da Junta de freguesia de Santa Cruz do Bispo (Matosinhos).

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A falta de audiência do arguido apenas determina a nulidade do processo disciplinar — artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, mas não a do acto que aplique a pena ali proposta, sendo este meramente anulável nos termos gerais.*
- 2 — *De harmonia com o preceituado no n.º 1 do artigo 40.º do citado Decreto-Lei n.º 191-D/79, verifica-se falta de formalidade que actuando com garantia do arguido e se resolve pelo vício de forma.*
- 3 — *E tratando-se da anulabilidade, a mesma tem de ser arguida dentro de determinado prazo, sob pena de o acto se convalidar e caducar o direito de recurso — artigo 828.º do Código Administrativo.*

Recurso n.º 31 251, em que são recorrente Vitorino Carvalho Rocha e recorrida a Junta de Freguesia de Santa Cruz do Bispo. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Rolão Preto.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Vitorino Carvalho da Rocha, devidamente identificado nos autos, interpôs recurso da decisão do Ex.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que rejeitou o recurso contencioso de anulação por ele proposto de anulação da deliberação de 10 de Agosto de 1981, da Junta de Freguesia de Santa Cruz do Bispo, concelho de Matosinhos, pela qual lhe foi aplicada a pena de demissão, sem que tenha sido instaurado qualquer processo disciplinar, carecendo ainda aquela deliberação de forma legal e não sendo a mesma tomada por escrutínio secreto.

O fundamento da rejeição do recurso é que o acto recorrido não enferma de qualquer nulidade, havendo apenas anulabilidades por eventuais nulidades processuais, cujo prazo de arguição foi excedido.

O recorrente alega, em conclusão, o seguinte:

- 1.º Na resposta à nota de culpa deduzida no processo disciplinar *sub judice* arrolou o arguido diversas testemunhas;
- 2.º Nenhuma testemunha foi inquirida nos autos aos pontos da resposta à nota de culpa, que foram indicadas pelo arguido;
- 3.º A falta de fundamentação legal, quer na nota de culpa quer na decisão final, referente, nomeadamente, aos preceitos normativos violados, constitui infracção ao princípio da audiência do arguido;
- 4.º De igual modo, representa falta de audiência do arguido a enunciação abstracta, pouco concisa ou clara dos factos integrantes da acusação ou o seu não enquadramento temporal;
- 5.º Por sua vez, o encurtamento (como sucede *in casu*) do prazo legal imperativo do artigo 57.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, de 10 a 20 dias, para 3 dias, ao reduzir substancialmente a disponibilidade do arguido para responder à nota de culpa, equivale a falta de audiência do arguido em processo disciplinar;
- 6.º As irregularidades sobreditas equivalentes a falta de audiência do arguido, constatadas nos autos do processo disciplinar em apreço, produzem a nulidade insuprível deste e do subsequente acto punitivo, por se tratar da preterição de formalidades essenciais que, o aplicável Decreto-Lei n.º 191-D/79, no n.º 1 do artigo 40.º, expressamente sanciona com aquela consequência;

7.º Com efeito, em processo disciplinar garante-se ao arguido a sua defesa e audiência [artigo 269.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP)] e como é de linear e corrente jurisprudência, máxime a falta inquirição de testemunhas do arguido sobre a matéria da sua defesa, equivale a falta de audiência deste, inquinando o processo disciplinar e a respectiva decisão punitiva de nulidade insuprível por vício de forma — v. g., acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 15 de Abril de 1970, de 28 de Fevereiro de 1980, 10 de Maio de 1983, de 3 de Maio de 1984, de 17 de Dezembro de 1985 e de 19 de Janeiro de 1989; em igual sentido, Marcello Caetano, in *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, pp. 853 a 855;

8.º A decisão punitiva viciada de forma supra é ferida de nulidade (e não de anulabilidade), como dispõe explicitamente o n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79, sendo a todo o tempo susceptível de ser judicialmente impugnada;

9.º De qualquer modo, em 3 de Abril de 1985, data da interposição do recurso, como refere a douda decisão recorrida, não havia ficado exaurido o prazo para a impugnação desta (artigo 828.º do Código Administrativo), mercê da sua impugnação, a contar da data em que o recorrente — 24 de Agosto de 1981 — fez entrar em juízo (Tribunal do Trabalho de Matosinhos) acção judicial para fazer o seu direito a declarar nula a decisão produzida contra si no processo disciplinar;

10.º A douda sentença, ao não se pronunciar sobre as questões das precedentes conclusões 3, 4 e 5, comete a nulidade da alínea d) do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

Contra-alegou a recorrida, defendendo a confirmação do decidido.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público emitiu doudo parecer no sentido de o recurso não merecer provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A) Factos provados:

1) Desde 17 de Dezembro de 1954 até 20 de Julho de 1978, data em que foi desligado do serviço para aguardar aposentação, o recorrente exerceu funções no estabelecimento prisional de Santa Cruz do Bispo, a tempo inteiro, como cozinheiro, até 12 de Dezembro de 1964, como escriturário de 2.ª, até 4 de Janeiro de 1971, e desde então até 20 de Julho de 1978, como escriturário de 1.ª (docs. de fls. 59 e 62);

2) Desde 1 de Março de 1959 o recorrente passou, igualmente, a exercer funções na Junta de Freguesia de Santa Cruz do Bispo;

3) Desde 1 de Abril de 1962 até 19 de Julho de 1978 exerceu também funções de escriturário, em regime de horas livres, na Casa do Povo de Santa Cruz do Bispo;

4) Desde 20 de Julho de 1978 até pelo menos Abril de 1988 passou a desempenhar as mesmas funções de escriturário em regime normal com a categoria de chefe de secção na Casa do Povo;

5) Em 17 de Outubro de 1969 havia celebrado o «contrato de escriturário» (fl. 69), através do qual passou a exercer as funções de escriturário da Casa do Povo e dos serviços administrativos dos Serviços Médico-Sociais, mediante autorização do Ministério da Justiça de 13 de Outubro de 1969, desde que daí não resultasse «prejuízo para o serviço» do estabelecimento prisional de Santa Cruz do Bispo (fls. 64 e 67);

6) Em 27 de Julho de 1981 a Junta recorrida deliberou instaurar ao recorrente processo disciplinar (fls. 32 e 33);

7) Desta deliberação foi o recorrente notificado, através da comunicação escrita registada sob o n.º 34 162, de 18 de Agosto desse ano (fls. 10 e 11);

8) Elaborada a nota de culpa, apresentou o recorrente a sua «resposta» de defesa (fls. 12 a 16 do p.i.);

9) Em 10 de Agosto de 1981 a Junta de Freguesia deliberou: «1.º Considerando que o arguido não nega a acusação que lhe foi feita de ter desrespeitado e desobedecido deliberadamente a ordem do presidente da Junta, Guilherme Dias Barbosa, para que tirasse uma cópia de todo o expediente, para efeitos de arquivo, como consta do n.º 1 da nota de culpa;

2.º Considerando que o arguido não impugna a acusação que lhe é feita de no dia 16 de Julho último ter provocado e desafiado, agressivamente, o presidente da Junta, nos termos constantes do n.º 4 da nota de culpa;

3.º Considerado que o arguido não contraria a acusação que lhe é feita de no mesmo dia 16 de Julho ter atendido deselegantemente um cidadão que pretendia a passagem de um atestado, como se refere no mesmo n.º 4 da respectiva nota de culpa, violando, deste modo, expressamente, o disposto no n.º 3 do contrato estabelecido entre ele e a Junta em 28 de Janeiro de 1975;

4.º Considerando que o arguido, na sua resposta, não obstante a sua extensão, em nada infirma as acusações que lhe são imputadas, limitando-se a dizer que tal e tal acusação é falsa, mas sem apresentar factos que de modo algum contrariam as acusações e constantes da nota de culpa, na sua globalidade, que por isso se mantém na íntegra, e por isso se considera como integralmente reproduzida, para todos os efeitos legais;

5.º Considerando que o arguido, mesmo no decorrer deste processo, depois de ter recebido a nota de culpa, reincide na sua atitude de provocar e afrontar o executivo da Junta, distribuindo pela freguesia comunicado e deformando e verdade dos factos, com o fim exclusivo de denegrir o executivo da Junta;

6.º Considerando, finalmente, que procedendo deste modo o arguido, imediata e praticamente, torna impossível a subsistência das relações de trabalho até agora existentes, como, aliás, até o próprio reconhece ao confessar que as relações pessoais com o executivo estão deterioradas;

Depois de ponderar todas as circunstâncias do caso, foi decidido aplicar ao Sr. Vitorino Carvalho da Rocha a sanção disciplinar de despedimento com justa causa, de harmonia com o disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 372-A/75, de 16 de Julho, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 89/76, de 28 de Janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 891-C/76, de 7 de Dezembro, e ainda pela Lei 48/77, com referência ao artigo 10.º da mesma lei, designadamente nas suas alíneas a), d) e i).»;

10) Desta deliberação foi o recorrente notificado em 19 de Agosto de 1981.

B) O direito.

No recurso para este Tribunal, o recorrente, nas suas doudas alegações, insurge-se não só quanto à falta de audiência do arguido no processo disciplinar, dado não terem sido inquiridas as testemunhas que indicou aquando da sua resposta à nota de culpa, como ainda quanto à falta de fundamentação legal, quer na nota de culpa quer na decisão final, à enunciação abstracta, pouco concisa ou clara dos

factos integrantes da acusação ou seu não enquadramento temporal, bem como ao encurtamento do prazo legal imperativo do artigo 57.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, de 10 a 20 dias, para 3 dias (conclusões 3, 4 e 5), como sintomas reveladores daquela falta de audiência do arguido, o que, em seu entender, afecta a sua defesa e determina a nulidade do processo disciplinar e implica a iniquação da respectiva decisão punitiva de nulidade insuprível por vício de forma.

Salvo o devido respeito, porém, o recorrente não tem razão.

Com efeito, como bem se sublinha na sentença: «[...] a falta de audiência do arguido apenas determina a nulidade do processo disciplinar — artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho —, mas não a do acto que aplique a pena ali proposta, sendo este meramente anulável nos termos gerais». É que, como se tem entendido, no direito administrativo, «a nulidade tem carácter excepcional, apenas se verificando nos casos expressamente previstos na lei ou em casos especiais em que, por razões de lógica jurídica, o acto não pode deixar de ser nulo, por isso seria totalmente inadequado o regime de simples anulabilidade» (cf. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. III).

Não é, pois, correcto dizer-se, como alega o recorrente, que a falta de audiência do arguido no processo disciplinar (que é afinal não só a não inquirição das testemunhas que indicou na sua resposta à nota de culpa como ainda a falta de fundamentação legal, quer na nota de culpa quer na decisão final, da enunciação abstracta, pouco concisa ou clara dos factos integrantes da acusação ou seu não enquadramento temporal, bem como o encurtamento do prazo legal imperativo do artigo 57.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, de 10 a 20 dias, para 3 dias) acarreta a nulidade do acto impugnado, ou seja, a deliberação da recorrida em vista ao seu despedimento, pois que, como já se referiu, tal falta de audiência do arguido apenas determina a nulidade do processo disciplinar — artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79. Quer dizer, esta nulidade é uma nulidade processual, não substancial própria do acto recorrido, como se tem entendido.

De harmonia com o preceituado no n.º 1 do artigo 40.º do citado Decreto-Lei n.º 191-D/79, verifica-se falta de formalidade que actuando como garantia do arguido e se resolve pelo vício de forma.

Ou seja, tal irregularidade processual traduz apenas um mero vício de forma e, assim, gerador de mera anulabilidade.

E tratando-se de anulabilidade, a mesma tem de ser arguida dentro de determinado prazo, sob pena de o acto se convalidar e caducar o direito de recurso — artigo 828.º do Código Administrativo.

Ora, sendo a notificação do acto ao recorrente feita por ofício de 10 de Agosto de 1981 e interposto o respectivo recurso em 3 de Abril de 1985, mostra-se já esgotado o prazo de recurso contencioso de acto, anuláveis, que ao tempo era de três meses, segundo o preceituado no artigo 828.º do Código Administrativo então em vigor.

E não se diga, como pretende o recorrente, que tal prazo ainda não tinha decorrido, dado que a circunstância de haver impugnado a deliberação da recorrida no Tribunal do Trabalho, interrompeu aquele prazo a que alude o citado artigo 828.º do Código Administrativo, quando é certo que a tal interpretação se opõe o preceituado no artigo 4.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Finalmente, alega ainda o recorrente que o Ex.^{mo} Juiz *a quo* não se pronunciou sobre a matéria constante das conclusões 3, 4 e 5 do

seu recurso, cometendo, assim, a nulidade da alínea d) do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

Ainda que seja certo que assim foi, parece-nos, porém, que tal omissão de pronúncia não é relevante, na medida em que tal circunstancialismo constante daquelas conclusões se inclui na falta de audiência do arguido, devida e suficientemente tratada na sentença recorrida, e a que seria feita semelhante análise jurídica.

Pelo exposto, entendemos que as dought alegações do recorrente não procedem, não nos merecendo a sentença recorrida qualquer censura.

Termos em que se decide negar provimento ao recurso, confirmando-se a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, fixando-se em 15 000\$ e 10 000\$ a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Francisco António Godinho Boavida Rolão Preto* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Inutilidade superveniente da lide. Extinção da instância. Custas. dispensa de pagamento de preparos e custas.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Praticado, na pendência de recurso contencioso de anulação, um acto revogatório de outro que foi impugnado pelo recorrente e que deu satisfação à pretensão por ele deduzida, deve declarar-se extinta a instância por inutilidade superveniente da lide.*
- 2 — *A declaração de extinção da instância por inutilidade superveniente da lide prejudica o recurso interposto de decisão que indeferiu, a um militar, um pedido de dispensa de preparos e custas com fundamento do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, na medida em que a declaração de extinção da instância é imputável à autoridade recorrida e ela está isenta de custas.*

Recurso n.º 31 291, em que são recorrente Luís Manuel Pimentão Viana e recorrido o general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Luís Manuel Pimentão Viana, oficial da Força Aérea, na efectividade de serviço, recorreu da sentença de 31 de Janeiro de 1992,

do M.^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa (fls. 49 a 57), que julgou improcedente o recurso interposto para esse Tribunal da *portaria* do general Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 24 de Julho de 1989, que determinou o seu ingresso no quadro de oficiais TOCC, com o posto de alferes do quadro permanente e com a antiguidade reportada a 1 de Novembro de 1989, acto publicado na *Ordem à Força Aérea* n.º 36, em 4 de Setembro de 1989, visando a sua anulação.

Admitido o recurso, requereu a concessão da dispensa do pagamento de preparos e custas e das demais despesas do processo, nos termos do disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro.

Indeferido este requerimento, dele interpôs o recorrente novo recurso, igualmente admitido pelo M.^{mo} Juiz *a quo*.

Foram produzidas alegações apenas pelo recorrente e relativas a um e outro dos recursos interpostos.

Subidos os autos a este Supremo Tribunal, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do primeiro recurso, citando, não obstante, jurisprudência divergente deste mesmo Supremo Tribunal e pronunciou-se pelo não provimento do segundo, com base em fundamentos da decisão recorrida.

2 — Tendo-se ponderado que o recurso da decisão que indeferiu o requerimento de dispensa do pagamento de preparos e custas devia ser apreciado em primeiro lugar (fl. 88 v.º), foram os autos mandados aos vistos dos juízes-adjuntos.

Entretanto, pelo ofício junto a fl. 90, do TAC de Lisboa, foi remetido ofício subscrito pelo Sr. Brigadeiro Director do Pessoal do Comando do Pessoal da Força Aérea (fl. 91), remetendo fotocópia autenticada da portaria do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 16 de Dezembro de 1992, que, rectificando as antiguidades de alferes e tenente do recorrente, revogou a decisão recorrida, «originando, assim, a inutilidade superveniente da lide [alínea e) do artigo 287.º do Código de Processo Civil]».

Ouvido o recorrente, veio declarar (fl. 94) que aceita a extinção da instância nos termos indicados, «com custas e procuradoria pela entidade recorrida, atendendo a que foi esta que deu causa ao recurso».

Mandados os autos com vista ao Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, disse nada ter a opor a que se declare extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, imputável à autoridade recorrida para efeitos de custas (n.º 1 do artigo 447.º do Código de Processo Civil).

Pelo despacho de fls. 93 v.º a 94 v.º, foi alterado o de fl. 88 v.º, face à alteração resultante da junção da portaria de 16 de Dezembro de 1992, no sentido de que a questão da inutilidade superveniente da lide devia preceder a questão suscitada no segundo recurso, sem necessidade de uma e outra serem objecto de decisões separadas e sucessivas.

Colhidos os vistos legais, cumpre agora decidir.

3.1 — Quanto à *questão da inutilidade superveniente da lide*:

Como se disse no n.º 1, o recurso contencioso de anulação interposto para o TAC de Lisboa reportou-se à portaria de 24 de Julho de 1989 que determinou o ingresso do recorrente no quadro de oficiais TOCC, com o posto de alferes do quadro permanente e com a antiguidade reportada a 1 de Novembro de 1989. Com o recurso pre-

tendia o recorrente ver anulado o acto recorrido e o reconhecimento do seu direito de ingressar no quadro de oficiais da Força Aérea com o posto de alferes do quadro permanente, mas com antiguidade desde 29 de Junho de 1989.

Pela portaria de 16 de Dezembro de 1992, anteriormente referida, o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea determinou que os oficiais nela indicados, *incluindo* o *recorrente*, aí mencionado em primeiro lugar, contassem a antiguidade e os efeitos administrativos dos postos de alferes e tenente, respectivamente, desde 20 de Maio de 1989 e 20 de Maio de 1990, «em conformidade com o artigo 41.º do Estatuto do Oficial da Força Aérea Portuguesa, aprovado pelo Decreto n.º 377/71, de 10 Setembro, na sua redacção inicial, e não 1 de Novembro de 1989 e 1 de Novembro de 1990, por a alteração de redacção original do referido artigo 41.º, introduzida pela Portaria n.º 221/81, de 27 de Fevereiro, ter sido considerada ilegal pelo Supremo Tribunal Administrativo».

Verifica-se, pelo exposto, que na pendência do recurso a autoridade competente praticou um acto que o recorrente considerou satisfazer o interesse que se propunha com a sua interposição, indo até mais longe, na medida em que reportou a antiguidade a uma data anterior àquela que o mesmo recorrente pretendia.

Configura-se, assim, uma hipótese de inutilidade superveniente da lide (v., por todos, o acórdão deste Supremo Tribunal Administrativo de 15 de Maio de 1975, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 251, p. 195).

3.2 — Quanto à questão da *dispensa de preparos e custas*, objecto do segundo recurso:

Esta questão não é inédita, já tendo sido objecto de julgados neste Supremo Tribunal, como se recorda a fl. 61.

Só que importa ver agora em que medida a inutilidade superveniente da lide pode repercutir-se nessa questão.

Como é sabido, os preparos são importâncias que se exigem às partes a título de antecipação de custas, antes de se chegar à altura em que estas devem ser contadas e satisfeitas. O pagamento dos preparos é em regra indispensável para que o processo siga os seus termos ou sejam praticados certos actos que interessam à parte que deve fazê-lo, assim se conseguindo, ao menos em certa escala, haver o montante dos custos de litigantes, dos quais, por falta de bens apreensíveis, não poderia ser cobrado coercivamente (cf., neste sentido, Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, vol. I, Coimbra Editora, 1956, p. 324).

Dispõe o artigo 447.º do Código de Processo Civil que quando a instância se extingue por impossibilidade ou inutilidade da lide as custas ficam a cargo do autor, salvo se impossibilidade ou inutilidade resultar de facto imputável ao réu, que nesse caso as pagará. Dispõe, por seu turno, o artigo 663.º, n.º 3, do mesmo Código que a circunstância de o facto jurídico relevante ter nascido ou se haver extinguido no decurso do processo é levada em conta para o efeito de condenação em custas.

Ora, o facto que determina, no caso *sub judice*, a inutilidade superveniente da lide é a portaria de 16 de Dezembro de 1992, que deu satisfação ao interesse que o recorrente pretendeu fazer valer com o recurso por si interposto da portaria de 24 de Julho de 1989. Resulta, por conseguinte, de facto imputável à autoridade que praticou o acto e que, nos termos do artigo 447.º, n.º 1, do Código de Processo

Civil, deveria responder pelas custas, se delas não estivesse isenta, conforme o disposto no artigo 2.º da tabela de custas (cf., a propósito, o acórdão deste Supremo Tribunal de 18 de Novembro de 1976, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 265, p. 267).

Segue-se que deixou de ter interesse a questão que é objecto do segundo recurso interposto pelo recorrente, pois não fazia qualquer sentido exigir-lhe o preparo enquanto antecipação de custas em que deve ser condenado e cujo conhecimento assim fica prejudicado; como fica prejudicado na parte relativa à dispensa de custas, pela mesma razão.

4 — Termos em que:

a) Declaram extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, nos termos do artigo 287.º, alínea e), do Código de Processo Civil, supletivamente aplicável com as necessárias adaptações, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos;

b) Consideram prejudicada a questão da dispensa de preparos e custas, que é objecto do recurso interposto pelo requerimento de fl. 63. Sem custas.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Pedro Manuel de Pinho Gouveia e Melo* — *Artur Joaquim Faria Maurício*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Extinção da instância por inutilidade superveniente da lide. Legitimidade activa. Contagem de prazo para interposição de recurso contencioso.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Interposto recurso jurisdicional da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo que declarou a recorrente parte ilegítima no recurso contencioso por si interposto para declaração da nulidade de uma deliberação da Câmara Municipal que nomeou as recorridas chefes de secção e que rejeitou o recurso, por extemporâneo, de uma outra deliberação da mesma Câmara que nomeou aquelas chefes de repartição com preterição da recorrente, o facto de na pendência deste recurso jurisdicional esta se ter aposentado não torna este inútil nem se verifica a ilegitimidade superveniente, pelo que não deve ser declarada extinta a instância.*
- 2 — *As condições de legitimidade activa para a interposição de recurso contencioso são as estabelecidas no artigo 46.º, n.º 1 do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e 821.º do Código Administrativo, em que se exige que o recorrente tenha interesse directo, pessoal e legítimo.*
- 3 — *Não se verifica que o interesse seja directo por não se repercutir imediatamente na esfera jurídica do recorrente*

que seja declarada nula a deliberação de uma câmara municipal que nomeou para chefes de secção funcionários que como tal foram opositores ao concurso para chefe de repartição com a recorrente.

- 4 — *O recurso contencioso, residindo o recorrente no continente, tem de ser interposto no prazo de dois meses, fazendo-se o respectivo cômputo com observância do disposto na alínea c) do artigo 279.º do Código Civil.*

Recurso n.º 31 336, em que são recorrente Maria Idalina Santos Ribeiro e recorridos a Câmara Municipal de Espinho e outros. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Maria Idalina Santos Ribeiro, casada, funcionária administrativa, residente na Alameda da República, 610, Francelos, Gulpihares, Vila Nova de Gaia, recorre jurisdicionalmente da decisão proferida no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto que julgou parte ilegítima a recorrente, na parte em que impugna contenciosamente a deliberação da Câmara Municipal de Espinho de 16 de Dezembro de 1985, e julgou extemporâneo o recurso contencioso da deliberação daquela mesma Câmara de 18 de Novembro de 1988, tendo a primeira nomeado chefes de secção Maria Amélia Pinto Lucas de Almeida, Maria Dulce da Rocha Custódio Amorim, Maria Odete da Cruz Barroso e Odete Flora Rodrigues Marques Ribeiro e a segunda homologado a lista de classificação dos candidatos ao concurso interno de promoção para provimento de duas vagas de chefe de repartição e para as que ocorressem no prazo de dois anos, concurso em que foi opositora a recorrente e que nomeou para essas duas vagas e para outra entretanto criada três das chefes de secção acima referidas.

Os fundamentos do recurso constam das conclusões das respectivas alegações e são:

1 — A prática de uma acto ferido de nulidade, recorrível que é a todo o tempo, pode vir a causar prejuízo e dano a terceiro em momento posterior ao seu surgimento ou prática.

2 — Para assegurar a sua legitimidade o recorrente necessita de alegar e provar que tal acto nulo provocou ofensa na sua esfera jurídica.

3 — A legitimidade da recorrente deve ser aferida e pautada em relação ao momento em que tal acto nulo lhe provoca, directamente, prejuízos e danos, e não somente tido em conta aquando da sua prática.

4 — A recorrente, por tudo isto ter alegado e provado, é parte legítima no presente recurso.

5 — Sendo um acto administrativo de publicação obrigatória no *Diário da República*, o início do prazo para a interposição do recurso contencioso de anulação começa a contar-se não da data da sua publicação mas sim do dia seguinte a esta.

6 — Computando-se tal prazo pelo estabelecido no artigo 279.º do Código Civil, quando o último dia do prazo coincidir com o dia no qual o tribunal se encontra encerrado, totalmente encerrado, aquele último dia transfere-se para o 1.º dia útil imediatamente seguinte.

7 — Terminado tal prazo às 24 horas de sábado, transfere-se, assim, para a segunda-feira imediatamente seguinte, pois aos sábados e domingos o tribunal encontra-se, pura e simplesmente, encerrado.

8 — O presente recurso, interposto com observância do supra-referido, é tempestivo.

A autoridade recorrida nas contra-alegações suscita a questão da legitimidade da recorrente, dado que a mesma, presentemente, está aposentada como tesoureira de 1.^a classe, concluindo dizendo que a instância deve ser julgada extinta por inutilidade superveniente da lide ou improcedentes os pedidos por os actos recorridos terem que ser considerados válidos e eficazes.

As recorridas particulares concluem as contra-alegações assim:
Questão prévia:

1.^a A recorrente foi aposentada provisoriamente em 18 de Abril de 1990 e definitivamente em 29 de Dezembro de 1990, consoante melhor consta do *Diário da República*, 2.^a série, n.º 299, de 29 de Dezembro de 1990;

2.^a Os actos em recurso são deliberações, respectivamente, da nomeação para o lugar de chefe de secção e de homologação da lista definitiva do concurso aberto para duas vagas de chefe de repartição;

3.^a Ainda que o presente recurso merecesse provimento, a recorrente não poderia, com as anulações do acto, ser provida na vaga, ocupada pelas recorridas particulares Dulce e Odete, porquanto nesta data encontra-se desligada do serviço por aposentação.

Assim,

4.^a Com o presente recurso, a serem anulados os actos, a recorrente não poderá ver satisfeito o direito a que se arroga na petição: o de ser provida no lugar de chefe de repartição; Assim sendo,

5.^a A aposentação da recorrente criou uma inutilidade superveniente da lide, por falta de interesse em agir, dado que a declaração da nulidade e anulação respectivamente pedidas não produzirão qualquer efeito útil na esfera jurídica da recorrente ou, então, noutro entendimento;

6.^a Deveria a recorrente ser considerada parte ilegítima, por ilegitimidade superveniente, dado que com a aposentação pedida e deferida não pode ver a sua pretensão satisfeita com a anulação das deliberações em recurso;

Sem prescindir,

7.^a A deliberação de 16 de Dezembro de 1985, que nomeou as recorridas particulares, não era o acto nulo, mas apenas anulável; Pois,

8.^a O Decreto-Lei n.º 466/79, que cominava com nulidade os actos de nomeação contrários ao estabelecido no diploma, exceptinava a sua aplicabilidade aos funcionários do quadro geral administrativo;

9.^a A deliberação de 16 de Dezembro de 1985, ao nomear as recorridas em chefes de secção, por aplicação do Decreto-Lei n.º 116/84, não é nula, mas é apenas anulável, pois este diploma não comina com nulidade os actos administrativos que o violam;

Assim,

10.^a Sempre o recurso interposto da referida deliberação seria extemporâneo, pois tinha decorrido mais de três anos sobre aquela deliberação à data da interposição do recurso;

Da ilegitimidade

11.^a A douta sentença deverá ser confirmada ao considerar a recorrente como parte ilegítima, pois não tinha o mesmo interesse directo, pessoal e legítimo na declaração de nulidade da deliberação de 6 de Dezembro de 1985, já que a mesma não interferia na sua esfera jurídica de forma imediata;

12.^a Para além de que a recorrente tinha aceite tacitamente a referida deliberação, já que a mesma se tornou pública pela publicação no *Diário da República* de 14 de Janeiro de 1986 e à data era a recorrente funcionária da mesma Câmara.

Ouida a recorrente acerca da questão suscitada da inutilidade superveniente da lide, diz: «A utilidade do recurso mantém-se, não a pondo em causa o facto de a recorrente estar, hoje, aposentada. De facto:

A eventual procedência do recurso determinará ou poderá determinar consequências directas nessa mesma aposentação e no montante auferido a esse título pela recorrente.

Assim:

Entende a recorrente que a lide mantém a sua utilidade.»

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emite o seu douto parecer no sentido de que o recurso não merece provimento por entender que quanto à deliberação de 16 de Dezembro de 1985 a recorrente carece de legitimidade para a impugnar e, em relação à deliberação de 18 de Novembro de 1988, o recurso foi extemporâneo.

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

Sustenta a autoridade recorrida e, bem assim, as recorridas particulares que a recorrente, na pendência do recurso, perdeu a legitimidade para recorrer, pelo que o recurso deve ser rejeitado, ou, então, declarada extinta a instância por inutilidade superveniente da lide.

Para tanto, apoiam-se no facto de a recorrente ter sido aposentada e, daí, segundo alegam, que mesmo que o Tribunal revogasse a decisão de que interpôs recurso e obtivesse a declaração de nulidade e anulação dos actos, tal não teria qualquer efeito útil para a recorrente, pois a pretensão da mesma era obter o provimento na vaga de chefe de repartição e encontrando-se aposentada tal pretensão jamais pode ser satisfeita.

A esta argumentação responde a recorrente que a utilidade do recurso mantém-se, pois a eventual procedência do mesmo determinará ou poderá determinar consequências directas na sua aposentação e no montante auferido a esse título.

A razão está, na verdade, do lado da recorrente.

O facto de se ter aposentado não determina que tivesse perdido o interesse em ver anulado o acto administrativo que lhe negou a pretensão de ser promovida de primeira-tesoureira a chefe de repartição, muito embora não possa, devido à aposentação, ser provida, presentemente, na vaga de chefe de repartição.

Na verdade, declarados nulos ou anulados os actos, os efeitos da decisão retroagem ao momento da prática dos mesmos, tudo se passando, juridicamente, como se estes nunca tivessem sido praticados, resultando, ainda, para a Câmara Municipal, o dever de extrair todas as consequências jurídicas da declaração da nulidade e da anulação decretada pelo tribunal, ou seja, o dever jurídico de executar o decidido, tendo a recorrente o direito de a Administração reconstituir a favor dela a situação que actualmente existiria se não tivesse sido praticado o acto ilegal, o que não se resume ao provimento, no caso dos autos, ao lugar de chefe de repartição, como dizem as recorridas, mas à reconstituição da carreira com todas as demais consequências daí resultantes que podem reflectir-se no montante de reforma ou até num pedido de indemnização.

Nestes termos improcede, assim, a questão prévia suscitada pelas recorridas, pelo que se indefere o pedido de declaração de extinção da instância por inutilidade superveniente da lide ou por ilegitimidade superveniente.

Suscitam, ainda, as recorridas particulares uma segunda questão prévia, alegando que o acto impugnado de 16 de Dezembro de 1985 não é nulo mas apenas anulável e tendo sido interposto recurso contencioso do mesmo em 13 de Março de 1989, o mesmo é extemporâneo, pelo que deve ser rejeitado.

O presente recurso é jurisdicional, sendo o seu objecto material a decisão proferida no tribunal *a quo*. É ela, para além do conhecimento officioso, que, na exacta medida da impugnação a que é sujeita, define os contornos do seu objecto que é feito na alegação e respectivas conclusões, nelas se atacando a decisão, mediante a especificação dos vícios e erros de julgamento em que esta incorre.

A questão da rejeição do recurso por extemporaneidade é suscitada pelas recorridas particulares e não pela recorrente, o que, não obstante isso, em princípio, não impediria o Tribunal dela conhecer, dado que tal questão é de conhecimento officioso.

Acontece, no entanto, que o âmbito do presente recurso jurisdicional é apenas a decisão que se limitou a conhecer dos pressupostos processuais relativos aos actos recorridos: da legitimidade, quanto à deliberação da Câmara de 16 de Dezembro de 1985, e da tempestividade da interposição do recurso contencioso, quanto à deliberação da mesma Câmara de 18 de Novembro de 1988.

O M.^{mo} Juiz *a quo*, quanto à deliberação de 16 de Dezembro de 1985, não se pronunciou quanto à tempestividade da interposição do recurso agora suscitada pelas recorridas particulares, pois, declarada a falta de legitimidade da recorrente, tal questão ficou prejudicada.

Por outro lado, o conhecimento de tal pressuposto processual está dependente do conhecimento da questão de se saber se o acto é nulo ou anulável, o que se situa no âmbito do mérito do recurso.

Assim, a questão prévia, ora suscitada neste Tribunal, a ser conhecida pelo mesmo, determinaria que se conhecesse do fundo do recurso contencioso da deliberação de 16 de Dezembro de 1985 que compete à 1.^a instância e acerca do qual ainda se não pronunciou, suprimindo-se, desta maneira, o conhecer-se de tal questão, uma instância, o que a lei não permite.

Acresce que se este Tribunal confirmar a decisão que declarou a ilegitimidade da recorrente para interpor o recurso contencioso da deliberação de 16 de Dezembro de 1985, prejudicado fica o conhecimento da sua tempestividade.

Na hipótese de revogar tal decisão, o processo baixará à 1.^a instância, onde, então, terá lugar o conhecimento da questão ora suscitada.

Desta maneira não se conhecerá de tal questão.

Decididas, assim, as questões prévias, passemos a conhecer das questões do presente recurso jurisdicional que se confinam na verificação de haver ou não elementos sobre o interesse da recorrente em impugnar contenciosamente a deliberação da Câmara Municipal, de 16 de Dezembro de 1985, que nomeou chefes de secção as recorridas particulares, ou seja, se a recorrente tem ou não legitimidade para impugnar tal acto e na verificação da tempestividade do recurso da deliberação de 18 de Novembro de 1988, que homologou a lista de classificação dos candidatos ao concurso interno de promoção para

provimento de duas vagas de chefe de repartição e para as que acrescessem no prazo de dois anos.

1 — *Legitimidade activa:*

É jurisprudência constante deste Supremo Tribunal em considerar que em contencioso de anulação de actos a legitimidade activa é reconhecida ao interessado que invoque um interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto, nos termos do disposto no artigo 46.º, n.º 1, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e 812.º, n.º 2, do Código Administrativo.

Interessado directo e pessoal será o que espera e pode obter um benefício decorrente da anulação, isto é, quando com a anulação se pode obter o desaparecimento do acto que causa obstáculo à satisfação de um interesse do recorrente, ainda que não faça desaparecer a causa efectiva do prejuízo invocado, repercutindo-se os efeitos da anulação imediatamente na sua esfera jurídica própria, ou seja, quando o prejuízo ou lesão alegados feriu o recorrente de modo particular, individualizado, diferente da lesão que a ilegalidade do acto causa à generalidade das pessoas — cf. Marcello Caetano, *Estudos de Direito Administrativo*, p. 229, e Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. iv, p. 170.

O interesse será legítimo se a sua tutela judiciária não repugnar à ordem jurídica.

No caso em apreço a recorrente pretende ver declarada nula a deliberação da Câmara Municipal de 16 de Dezembro de 1985, que nomeou chefes de secção as recorridas particulares.

Como se sabe, a nulidade do acto ou acto nulo pode ser invocado a todo o tempo, pelo que a sua impugnação não está sujeita a prazo, mas a legitimidade e o interesse em agir, tal como acima ficou definido, é exigível tanto para os recursos contenciosos de anulação como para a declaração de nulidade — cf. acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Dezembro de 1992, recurso n.º 26 200.

Ora, da declaração de nulidade pretendida resultava o reconhecimento judicial de que aquela deliberação não tinha produzido quaisquer efeitos jurídicos, ou seja, as recorridas particulares não foram providas na categoria de chefes de secção.

Este reconhecimento judicial não se repercutia imediatamente na esfera jurídica da recorrente, como é evidente, e ela própria reconhece, a fls. 82 v.º e 87 da sua alegação, em que diz que «tal ilegalidade (ou nulidade) em nada a prejudicou».

E aquela ausência de prejuízo, ao contrário do que a recorrente alega, manteve-se, posteriormente, com a deliberação de 18 de Novembro de 1988, que nomeou, com preterição da recorrente, chefes de repartição as recorridas particulares.

Pois mesmo nestas circunstâncias os efeitos da declaração de nulidade daquela deliberação camarária de 16 de Dezembro de 1985 não se repercutia na esfera jurídica da recorrente.

Reconhece-se que com a declaração de nulidade da deliberação referida, que nomeou as recorridas particulares chefes de secção, a recorrente vinha a retirar um benefício, na medida em que com aquela declaração as via afastadas do concurso para chefes de repartição, passando assim a ser opositora única.

No entanto, aquele benefício não tinha repercussão imediata na recorrente, mas apenas uma repercussão mediata ou meramente possível.

Assim, como se diz na douta sentença recorrida, «a deliberação de 16 de Dezembro de 1985 não lesou por si e imediatamente a recorrente; ela, individualmente considerada, não prejudicou a recorrente, traduzindo-se numa mera ameaça de lesão futura, pois propiciava que os funcionários nomeados viessem, em concurso ulterior, ser providos em detrimento da recorrente — como afinal veio a suceder».

E esta falta de legitimidade processual em nada é alterada pelo facto de o acto impugnado ser recorrível a todo o tempo, por ser nulo, pois o que releva para aquele pressuposto é que à recorrente, ao interpor o recurso contencioso, lhe seja reconhecido o interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto, o que no caso *subjudice* nunca existiu, quer quando foi proferido o acto quer posteriormente.

Desta maneira, porque da declaração da nulidade da deliberação camarária de 16 de Dezembro de 1985, que nomeou as recorridas particulares chefes de secção, a recorrente não retirava, em qualquer das circunstâncias, um benefício que tivesse repercussão imediata na sua esfera jurídica, mas apenas um benefício mediato, eventual ou meramente possível, carecia a mesma de legitimidade.

Mas mesmo que se entendesse, o que só por mera hipótese se admite, que a recorrente tinha interesse directo na declaração daquela nulidade, na medida em que a deliberação nomeou chefes de secção as recorridas particulares, conferindo-lhes os requisitos para concorrerem ao concurso para chefes de repartição, tal interesse presentemente não existe, dado que, por deliberação de 18 de Novembro de 1988, as recorridas particulares foram nomeadas chefes de repartição e aquela deliberação, como à frente demonstraremos, firmou-se na ordem jurídica como caso decidido ou resolvido.

2 — Assim, passamos a apreciar a segunda questão do presente recurso, ou seja, a tempestividade da interposição do recurso contencioso da deliberação camarária de 18 de Novembro de 1988.

A deliberação em causa foi publicada no *Diário da República*, 3.ª série, de 10 de Janeiro de 1989.

O prazo para a interposição do recurso era de dois meses e conta-se, nos termos do artigo 279.º do Código Civil — artigo 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Estabelece-se no citado artigo 279.º:

«À fixação do termo são aplicáveis, em caso de dúvida, as seguintes regras:

a) [. . .];

b) Na contagem de qualquer prazo não se inclui o dia, nem a hora, se o prazo for de horas, em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr;

c) O prazo fixado em semanas, meses ou anos, a contar de certa data, terminará às 24 horas do dia que corresponda, dentro da última semana, mês ou ano, a essa data, mas se no último mês não existir dia correspondente, o prazo finda no último dia desse mês;

d) [. . .];

e) O prazo que termina em domingo ou dia feriado transfere-se para o 1.º dia útil: os domingos e dias feriados são equiparados às férias judiciais, se o acto sujeito a prazo tiver de ser praticado em juízo.»

Em comentário a estas normas, Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, vol. 1, escrevem:

«Entre as várias regras contidas na disposição, reveste especial interesse o disposto na alínea b), visto ter-se adoptado o regime processual de contagem dos prazos (Código de Processo Civil, artigo 148.º, n.º 1), em prejuízo do sistema do Código Civil de 1867 (artigo 562.º). Os prazos contam-se, portanto, a partir da entrada em vigor da nova lei civil, com mais um dia ou uma hora, conforme os casos.

3 — A doutrina da alínea c) harmoniza-se com as regras das alíneas anteriores. Assim, o prazo de uma semana, que começou numa segunda-feira, termina às 24 horas da segunda-feira seguinte, não se contando, portanto, o dia do início do prazo.

O mesmo acontece com o prazo de meses ou anos.»

Tendo, pois, presentes estes princípios, o que também é jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo, nomeadamente acórdão do pleno, recurso n.º 26 479, de 17 de Dezembro de 1992, o início do prazo para a interposição do recurso contencioso, no que respeita à deliberação de 18 de Novembro de 1988, começou em 10 de Janeiro de 1989, data em que foi publicada no *Diário da República*, e não em 11 de Janeiro de 1989, como sustenta a recorrente.

Assim, terminava tal prazo, de harmonia com o disposto na alínea c) do artigo 279.º do Código Civil, em 10 de Março de 1989, que foi uma sexta-feira, dia útil, pelo que não havia que aplicar a alínea e) do citado artigo 279.º

A petição do recurso contencioso foi apresentada no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto em 13 de Março de 1989.

Assim, houve ilegalidade na interposição do recurso por extemporaneidade, o que, nos termos do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, conduz à sua rejeição.

Pelo exposto, julgam-se improcedentes todas as conclusões da alegação, nega-se provimento ao recurso e mantém-se a douta decisão recorrida.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, 15 000\$ e 7000\$.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *Manuel António Lopes Rocha*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Licenciamento de obras. Viabilidade de construção. Acto confirmativo. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — *O acto que indefere pedido de licenciamento de obras não é confirmativo de outro anterior que indeferiu pedido de declaração da viabilidade de construção para o mesmo local daquelas.*

2 — Não se mostra fundamentado o despacho que indefere pedido de suspensão de demolição de obras realizadas sem licença com base nas «informações constantes do processo».

Recurso n.º 31 373, em que são recorrente Manuel Miranda e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Guimarães. Relator, o Ex.º Conselhoheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Manuel Miranda, melhor identificado nos autos, vem recorrer para esta Secção da sentença do M.º Juiz do Tribunal de Circulo do Porto que no recurso contencioso que aí intentara visando dois despachos, de 10 de Dezembro de 1990, da autoria do presidente da Câmara Municipal de Guimarães — ambos de indeferimento, o primeiro de licenciamento de obras de beneficiação de um prédio seu que possuía na Rua de Francisco Agra, 171, naquela cidade, e o segundo de um seu pedido de suspensão de ordem de demolição das obras entretanto por si naquele realizadas —, sentença essa a qual rejeitou o recurso na parte referente àquele primeiro despacho, por ele assumir feição confirmativa de outro anterior, de 7 de Dezembro de 1988, negando-lhe provimento quanto à impugnação do segundo acto, por o mesmo não padecer, contrariamente ao que vinha defendido pelo recorrente, do vício de falta de fundamentação.

A fechar as suas alegações no presente recurso jurisdicional, da aludida sentença, formula o recorrente as seguintes conclusões, que se transcrevem:

«A) Quanto ao despacho que indeferiu o pedido de ampliação:

1.ª Contrariamente ao que foi decidido pela sentença recorrida, o despacho de 10 de Dezembro de 1990, que indeferiu um requerimento em que o recorrente pedia a ampliação de um prédio, não é meramente confirmativo de um outro despacho, de 7 de Dezembro de 1988, em que o recorrente também pediu a ampliação do prédio;

2.ª É que, para se poder qualificar correctamente o segundo acto como confirmativo do primeiro, seria necessário que entre eles existisse aquela triplíce identidade que em processo civil permite falar de caso julgado (identidade de sujeitos, identidade de pedido e identidade de causa de pedir);

3.ª Além disso, o conceito de acto confirmativo implica que este contenha a mesma valorização jurídica do acto confirmado, através da manutenção dos mesmos elementos legais de validade — competência, forma, objecto e fim;

4.ª Ora, no caso dos autos, nenhuma identidade existe entre os dois pedidos de ampliação;

5.ª Com efeito, no primeiro pedido pretendia-se a construção de mais um pavimento, enquanto no segundo se abandonou essa ideia inicial, já indeferida, e, diferentemente, se mantinha o número de pavimentos, apenas se alterando a altura do último dos existentes para mais cerca de um metro;

6.ª O processo burocrático mostra com clareza que as ampliações requeridas e objecto dos despachos de indeferimento não eram iguais, nem em termos de altura do prédio, nem em termos de pavimentos, nem em termos de área aberta, nem em termos do número de divisões,

o que significa que os dois actos versaram questões diversas, onde apenas se verificou identidade de sujeitos;

7.ª Por outro lado, se o primeiro acto, tal como consta dos termos da sentença, incidiu sobre a ‘viabilidade’ de ampliação do prédio, forçoso é concluir que estamos perante um acto opinativo sobre o qual não poderá recair a alegada confirmatividade, uma vez que o segundo pedido não era de viabilidade;

8.ª Não há, portanto, quaisquer dúvidas de que o despacho recorrido, de 10 de Dezembro de 1990, que indeferiu o pedido de ampliação, constituiu um acto administrativo definitivo não confirmativo e, como tal, contenciosamente recorrível, não subsistindo as razões pelas quais o dito recurso foi liminarmente rejeitado por falta de objecto.

B) Quanto ao despacho que indeferiu o pedido de suspensão da demolição:

9.ª Ao recorrer do despacho de 10 de Dezembro de 1990, que indeferiu o pedido de suspensão da demolição, o recorrente pretendeu apontar-lhe o vício de forma por falta de fundamentação;

10.ª É que, como se pode ver dos termos do despacho, o seu autor louvou-se apenas nas informações constantes do processo;

11.ª E as informações constantes do processo nem são de conhecimento do recorrente, nem revelam, ao contrário do que se afirma na sentença, uma manifestação inequívoca e inabalável sustentada pela autarquia de não permitir a pretendida ampliação e de demolir a já executada;

12.ª Com efeito, os elementos do processo que antecederam o despacho em causa revelam sim, de uma forma inequívoca e inabalável, exactamente o contrário: que, em princípio, a legalização da obra era admissível, pois a Câmara propunha de uma forma neutra ao recorrente que optasse entre legalizar no prazo de 30 dias a construção dos 18 pilares já efectuada ou proceder à sua demolição;

13.ª Tais fundamentos revelam ainda que as obras que o recorrente teria de demolir, se não apresentasse atempadamente o pedido de legalização, seriam apenas 18 pilares que constam do auto de embargo que serviu de base ao despacho recorrido;

14.ª Ora, a falta de clareza, congruência e suficiência do dito despacho — que a sentença, estranhamente, reconhece — resultam logo do facto de a Câmara ter admitido o pedido de legalização das obras, quer das descritas no auto de embargo, quer das demais, apesar de no processo burocrático se ter indeferido o pedido de prorrogação do prazo de 30 dias que o recorrente fez, por esse prazo ter coincido com o período de férias;

15.ª E ainda do facto de a Câmara ter anunciado que iria proceder à demolição de toda a obra construída pelo recorrente, quando é certo que essa obra nunca tinha sido objecto de qualquer despacho que prescrevesse a sua demolição, mas sim — e apenas, repete-se *ad nauseam* — de despacho que permitia ao recorrente legalizar ou demolir;

16.ª O requerimento só podia ser rejeitado com fundamento congruente se a Câmara considerasse ser insusceptível de prorrogação o prazo de 30 dias inicialmente concedido, mas nessa altura impunha-se a produção de *acto expresso* — que não ocorreu — determinando a demolição;

17.ª Porém, como a Câmara não indeferiu o pedido de legalização, mas antes o recebeu e começou a instruir, a atitude sensata e con-

gruente que deveria tomar perante o pedido de suspensão da demolição apresentado pelo recorrente seria mesmo a de o deferir, pelo menos até a data em que fosse definitivamente despachado o processo de legalização em curso;

18.^a Por outro lado, mesmo que se entendesse haver acto expresso ordenando a demolição das obras (18 pilares), o recorrente estava em presença de uma simples aparência de acto administrativo, insusceptível, portanto, de produzir efeitos jurídicos válidos;

19.^a Além disso, é insuficiente fundamentar o indeferimento da suspensão da demolição, face [...] às informações já constantes do processo, pois deste nenhuma constam que expliquem a decisão, sendo para mais o pedido feito pela primeira vez, isto é, não tendo antecedentes processuais que permitissem dar a perceber o alcance de um despacho que a sentença reconhece ser pouco claro;

20.^a Mostra-se, portanto, que o despacho recorrido não foi devidamente fundamentado — não terá mesmo sido fundamentado *tout court* — e, o certo é que, na medida em que afectava direitos do recorrente, era imprescindível que dele, e apenas através da sua leitura, constassem as razões que esclarecessem concretamente a motivação do acto;

21.^a Funda-se o recurso no disposto no artigos 269.º, n.º 2, da Constituição, 364.º e 815.º do Código Administrativo e 1.º, n.ºs 1, alínea a), 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

Neste Supremo Tribunal, o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seu parecer de fls. 114-115, no sentido do provimento do recurso jurisdicional.

Isto porque, segundo aí defende, quanto ao recurso contencioso na parte em que nele se impugna o despacho de 10 de Dezembro de 1990 de indeferimento de pedido de licenciamento de obras, tal despacho, contrariamente ao decidido na sentença, não pode ser considerado como confirmativo do de 7 de Dezembro de 1988, não só porque este último despacho, de indeferimento, decidiu pedido de *viabilidade* de construção, assumindo conseqüentemente natureza meramente opinativa segundo o entendimento jurisprudencial corrente, como porque — acrescenta ainda o mesmo ilustre magistrado — os dois actos em presença apresentam conteúdos diversos, já que diversos são também os pedidos (do ora recorrente) que estiveram na sua base: pedido de *viabilidade* de construção quanto ao despacho de 7 de Dezembro de 1988 e pedido de licenciamento quanto ao despacho de 19 de Dezembro de 1990, contenciosamente impugnado.

Quanto ao recurso contencioso na parte em que nele se ataca o despacho de 10 de Dezembro de 1990 de indeferimento do pedido de suspensão da ordem de demolição, defende-se no parecer que estamos seguindo que a sentença julgou erradamente ao considerar que o mesmo se não encontrava eivado do vício de falta de fundamentação, já que ele, nesse domínio, se limitou a indeferir «[...] face às informações constantes do processo», quando a verdade é que a fundamentação dos actos, mesmo quando por remissão, deve ser expressa no próprio acto, através da indicação da peça do processo cujas razões o mesmo assume, não podendo, na ausência dessa indicação, ser baseada em qualquer peça do processo gracioso, citando-se a esse respeito o acórdão do pleno da Secção de 19 de Janeiro de 1993, proferido no recurso n.º 11 427.

Redistribuído o processo ao presente relator (12 de Dezembro de 1993) e obtidos os vistos, cumpre decidir, com base na seguinte matéria

de facto, que a sentença ora impugnada teve ou deveria ter tido em consideração.

Por requerimento entrado na secretaria da Câmara Municipal de Guimarães em 10 de Agosto de 1988, dirigido ao seu presidente, o ora recorrente solicitou declaração de *viabilidade* da ampliação do seu armazém, situado na Rua de Francisco Agra, 171, daquela cidade, juntando memória descritiva e planta de localização.

Tal requerimento obteve, em 8 de Novembro de 1988, da Direcção Regional de Ordenamento do Território, o seguinte parecer:

«Situa-se a pretensão no interior de um quarteirão, com um acesso bastante deficiente, para onde não será de autorizar a ampliação ou reconstrução de qualquer edifício destinado a indústria ou armazém, por se tratar de um grave desordenamento do território.

Em face do exposto, a pretensão será de indeferir, ao abrigo do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73.»

Com base neste parecer, a Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU) da Câmara Municipal de Guimarães propôs, em 28 de Novembro de 1988, o indeferimento do requerimento do ora recorrente e sobre esta proposta o vereador daquela autarquia Fernando Moniz proferiu, em 7 de Dezembro de 1988, na parte que agora interessa, o seguinte despacho:

«Indefiro, nos termos da proposta.»

Este despacho foi depois notificado àquele interessado, por ofício de 12 de Dezembro de 1988.

O mesmo, por requerimento entrado na Câmara Municipal de Guimarães em 7 de Setembro de 1989, solicitou ao respectivo presidente licença, ao abrigo do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 166/70, para proceder às «obras de beneficiação» do seu prédio acima identificado e que descreveu do seguinte modo:

«Substituir a cobertura existente, armação de ferro e telha francesa, que ameaça ruína, por armação de ferro e telha lusalite, assim como desempenar paredes que ameaçam derrocada. O edifício contíguo é também pertença do mesmo proprietário e também está aberto com a mesma estrutura de ferro e lusalite. Edifício com mais de cinquenta anos.»

Tal requerimento foi deferido por despacho do vereador do pelouro respectivo de 25 de Outubro de 1989, notificado depois por ofício de 6 de Novembro de 1989.

Mas anteriormente, em 1 de Agosto de 1990, fora levantado auto de embargo da citada obra, por esta ser levada a cabo sem licença, descrevendo-se a mesma nos seguintes termos:

«O prédio em questão é bastante antigo, foi descoberto para colocação de nova cobertura.

Construíram-se 18 pilares. A área da antiga construção é de $\pm 30 \times 10 \text{ m} = 300 \text{ m}^2$.»

Este embargo foi notificado ao ora recorrente no próprio acto.

E por despacho de 3 de Agosto de 1990 foi o mesmo ratificado pelo vereador do pelouro, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, de que aquele foi notificado por ofício de 8 de Agosto de 1990.

Nesse ofício, na parte que interessa, dizia-se, entre o mais, que «deverá o proprietário da obra, no prazo de 30 dias a contar do presente ofício, requerer a legalização das obras sem licença ou proceder à respectiva demolição, sob pena, a partir daquele prazo, de

a Câmara as mandar demolir, nos termos do artigo 165.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas».

Em 27 de Agosto de 1990 foi elaborada, na Câmara Municipal de Guimarães, a seguinte informação («boletim de informação» n.º 68):

«O Sr. Manuel Miranda está a efectuar aumento (mais um piso) no seu prédio sito na Rua de Francisco Agra, entrada junto ao edifício Redentoristas; essa mesma obra está a ocupar parte do terreno do Sr. Moisés Fernando. Pede a intervenção da fiscalização.»

Nessa mesma data (27 de Agosto de 1990) foi elaborada outra informação camarária; aí, na parte que agora interessa, referia-se o seguinte, quanto às obras realizadas desde o embargo até então: «Carregou a placa do 1.º andar (piso) e construiu pilar sobre esta e cintou-os, faltando-lhe a cobertura.»

Por requerimento entrado nos serviços em 5 de Setembro de 1990, o ora recorrente, referenciando o acima transcrito (parcialmente) ofício de notificação do despacho de ratificação do embargo da obra, solicitou ao presidente da Câmara Municipal de Guimarães que o prazo para requerer a legalização daquela fosse prorrogado por mais de 60 dias, ou seja, até 8 de Novembro de 1990, uma vez que os técnicos competentes para a elaboração e assinatura dos documentos respectivos se encontravam de férias.

Esse requerimento foi indeferido, com base em não se respeitar o embargo, por despacho de 13 de Setembro de 1990 do vereador do pelouro, notificado ao ora recorrente por ofício de 12 de Setembro de 1990.

Por requerimento entrado nos serviços a 31 de Outubro de 1990, o ora recorrente solicitou ao presidente da Câmara Municipal de Guimarães licença para ampliar o já referido prédio, juntando à documentação pertinente (processo n.º 4872).

No DPGU foi então prestada, em 27 de Novembro de 1990, a seguinte informação:

«Aquilo que se pretende criar iria causar um volume exagerado; o acesso é muito deficiente para viaturas de mercadorias; faltam locais para estacionamento, faltam locais para cargas e descargas e depreende-se pela análise das peças desenhadas que se pretende criar duas unidades industriais independentes.

Em face do exposto, somos de opinião de que se deverá indeferir a pretensão, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70.»

Posteriormente, com data de 7 de Dezembro de 1990, foi elaborada ainda, nos aludidos serviços, outra informação do teor seguinte:

«Já em 7 de Dezembro de 1988 foi indeferido um pedido de viabilidade de ampliação do edifício em causa, com base numa informação conjunta com a DROT, de 8 de Novembro de 1988.

Considera-se, de facto, desaconselhável a ampliação pretendida por fomentar a manutenção de uma indústria no interior de um quarteirão antigo da cidade, com acesso muito deficiente, o que constituiria um agravamento das condições urbanísticas locais.»

Essa informação rematava, depois, com a proposta de indeferimento do requerido.

Sobre a mesma, o presidente da Câmara Municipal de Guimarães proferiu, em 10 de Dezembro de 1990, o seguinte despacho:

«Indeferido, nos termos da informação.»

Autoridade esta que três dias antes (em 7 de Dezembro de 1990) concordava com a proposta dos serviços, de as obras realizadas no

edifício serem coercivamente demolidas pelo município, a expensas do recorrente, nos dias 12, 13 e 14 de Dezembro de 1990, do que este foi notificado por ofício de 7 de Dezembro de 1990.

Mas, por requerimento entrado no dia anterior (6 de Dezembro de 1990), o mesmo tinha solicitado ao presidente da Câmara Municipal de Guimarães a suspensão da demolição das obras, isto pelo fundamento, que então alegou, de todo o processo com vista à legalização destas se encontrar para apreciação nos Serviços Técnicos de Obras Particulares daquele município.

Requerimento este sobre o qual a referida autoridade exarou, com data de 10 de Dezembro de 1990, o seguinte despacho:

«Indefero, face às informações constantes do processo.»

Os actos que o recorrente elegeu como objecto do recurso contencioso que interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto foram os *dois* últimos, tais como eles resultam do relato, acabado de fazer, de todo o procedimento desencadeado na Câmara Municipal de Guimarães relativo à sua pretensão de efectuar obras num prédio de sua propriedade situado na Rua de Francisco Agra, nesta última cidade: despacho do presidente da respectiva Câmara Municipal de 10 de Dezembro de 1990, que lhe *indeferiu* o pedido de *licenciamento* das ditas obras, que à mesma autoridade dirigira por requerimento entrado nos serviços em 31 de Outubro de 1990; e despacho, também daquela primeira data, da mesma entidade, que lhe *indeferiu* a sua pretensão, formulada em 6 de Dezembro de 1990, de que a demolição coerciva por parte dos serviços camarários, das citadas obras, entretanto realizadas — então aprazada para os dias 12, 13 e 14 de Dezembro de 1990 —, fosse *suspensa*.

Como já se disse, a sentença ora em recurso, perante uma impugnação contenciosa assim desenhada, *rejeitou-a* na parte relativa ao primeiro dos mencionados actos (o de indeferimento de licenciamento de obras), por o considerar confirmativo de um outro proferido anteriormente, em 7 de Dezembro de 1988 e notificado em tempo oportuno ao recorrente; e, na parte respeitante ao segundo acto (o de indeferimento do pedido de suspensão da demolição das obras), negou provimento ao recurso contencioso, uma vez que, tal como decidiu, o único vício que nessa sede vinha imputado ao dito acto — o da falta da sua fundamentação — se não verificava.

Contra semelhante juízo da sentença se insurge agora perante esta Secção o recorrente, no que é acompanhado, como vimos, pelo ilustre representante do Ministério Público.

Adiante-se desde já que assiste inteira razão ao recorrente.

Vejam como e porquê.

O acto que a sentença qualificou como «confirmado» pelo de 10 de Dezembro de 1990, que indeferiu o pedido de licenciamento de obras, diz respeito — já o vimos na matéria de facto e ninguém o põe em dúvida nos autos — a um pedido de *viabilidade de construção* que o ora recorrente dirigira aos serviços camarários em 10 de Agosto de 1988, o qual foi indeferido por despacho de 7 de Dezembro de 1988.

Ora, o acto agora em apreciação decidiu, indeferindo-o, pedido de *licenciamento de obras* respeitante ao mesmo prédio, posteriormente solicitado pelo recorrente (em 31 de Outubro de 1990).

Estamos, pois, na presença de dois actos de *conteúdo* inteiramente distinto: de um lado, o acto impugnado contenciosamente, que indeferiu pedido de *licenciamento* (*rectius*, de autorização na acepção

rigorosa do termo) de obras; do outro, o acto pretensamente «confirmado» que se pronunciou em data anterior e de forma negativa sobre a *viabilidade* de certo projecto que o mesmo recorrente apresentara aos serviços camarários em 10 de Agosto de 1988.

Conteúdo diverso esse dos dois actos em presença que resulta ainda mais claro se tivermos em conta os poderes ao abrigo dos quais foram eles proferidos pela administração autárquica.

O de *indeferimento de licenciamento de obras* à sombra do artigo 15.º do então vigente Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, e o de *inviabilidade de construção* a coberto da norma do artigo 7.º do mesmo diploma.

Os dois actos apresentam, pois, *conteúdo dispositivo* diferente.

Pronunciaram-se sobre *pretensões* distintas do ora requerente.

Aplicaram *poderes administrativos* também diferentes.

Não pode, conseqüentemente, existir entre os dois, como erradamente julgou nesta parte a sentença impugnada, qualquer relação de confirmatividade, pelo que por esse lado nenhum obstáculo existirá à recorribilidade contenciosa do apontado despacho do presidente da Câmara Municipal de Guimarães, de 10 de Dezembro de 1990, procedendo conseqüentemente o recurso jurisdicional quando isso mesmo defende.

Passemos agora à apreciação do decidido na mesma sentença quanto à fundamentação do despacho, também de 10 de Dezembro de 1990, mas que indeferiu o pedido de suspensão da demolição das obras, formulado pelo ora recorrente em 6 de Dezembro de 1990 e que aquela julgou devidamente fundamentado.

Também aqui, como se disse, assiste razão a este último.

No domínio da fundamentação — é o que resulta da matéria de facto mais acima recenseada —, o despacho de 10 de Dezembro de 1990 remete para as informações constantes do processo (os seus termos literais, lembre-se mais uma vez, são de «indefiro face às informações constantes do processo»).

A fundamentação por *remissão* é, como se sabe, autorizada pelo n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, segundo o qual, na parte que agora interessa, a mesma pode consistir «[...] em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto».

Em geral, a jurisprudência deste Supremo Tribunal, perante semelhante tipo de fundamentação, exige que a remissão seja *expressa* não no sentido de uma declaração formal mas de uma declaração que permita identificar *inequivocamente* os fundamentos do acto (veja-se, por todos, o acórdão desta Secção de 17 de Janeiro de 1989, recurso n.º 24 457, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 383, p. 322), relevando-se nesse domínio certos comportamentos habituais com sentidos fixados pelas praxes administrativas (veja-se, ainda, o acórdão do pleno da Secção de 21 de Março de 1991, proferido no recurso n.º 25 426).

No caso que nos ocupa, porém, não existe para qualquer destinatário normal possibilidade de identificar quais as «informações constantes do processo» que os termos literais do despacho de 10 de Dezembro de 1990 — na ausência de qualquer indicação inequívoca de despacho nesse sentido — querem referir.

E no complexo procedimento administrativo que procedeu tal acto são muitas e de diferente conteúdo, já o vimos igualmente, as informações prestadas pelos serviços.

A qual ou quais deles aderirá, porém, o despacho, agora considerado, de 10 de Dezembro de 1990?

Nada existe nele que permita, com alguma segurança, esclarecer semelhante ponto.

E, na sua ausência, a única conclusão a extrair é a de que o acto se não mostra fundamentado, contrariamente ao que decidiu na sentença ora recorrida, por errada interpretação e aplicação da norma do artigo 1.º, n.º 2, do referido Decreto-Lei n.º 256-A/77, procedendo assim também, nesta parte, o recurso jurisdicional.

Termos em que, dando-se provimento ao recurso, se revoga a sentença impugnada.

Sem custas.

Lisboa, 29 de Julho de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *Manuel Nunes Ferreira*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Concurso. Acto preparatório. Lista de admissão dos candidatos. Anulação do concurso.

Doutrina que dimanava da decisão:

O acto que em concurso de provimento, elaborada pelo respectivo júri a lista definitiva dos candidatos nele admitidos, anula o mesmo concurso, é um acto preparatório, insusceptível de impugnação contenciosa.

Recurso n.º 31 387, em que são recorrente Alda de Andrade Pacheco Pereira e recorrido o conselho de administração do Hospital Distrital de Estarreja. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

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

Alda de Andrade Pacheco Pereira, melhor identificada nos autos, vem recorrer para esta Secção da sentença do M.^{mo} Juiz do Tribunal de Círculo de Coimbra, a qual, com fundamento na ilegalidade da sua interposição — por se tratar de acto meramente preparatório —, lhe rejeitou o recurso contencioso que ali introduzira visando a libertação de 28 de Novembro de 1990 do conselho de administração e do director do Hospital Distrital de Estarreja, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 292, de 20 de Novembro de 1990, por virtude da qual fora anulado o concurso para provimento de um lugar de enfermeiro-chefe do grau 3 do quadro de pessoal daquele Hospital,

concurso esse ao qual a recorrente se candidatara e em que fora admitida.

A fechar as alegações do seu recurso, apresenta as conclusões seguintes:

«1.^a A recorrente concorreu, ficou aprovada e classificada em 1.º lugar na lista definitiva do concurso para provimento de um lugar na categoria de enfermeiro-chefe do grau 3, aberto pelos recorridos, conforme tudo consta dos documentos juntos com a petição inicial;

2.^a Os recorridos, quando se aperceberam que a ora recorrente tinha ganho o direito ao lugar em concurso, fizeram publicar um aviso de anulação do concurso, no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 292, de 20 de Dezembro de 1990;

3.^a O acto administrativo de anulação do concurso produziu efeitos jurídicos imediatos e externos na esfera da ora recorrente, e deve, para efeitos de recurso, ser considerado como definitivo e passível de recurso contencioso;

4.^a Pelas razões expostas, mostram-se violadas as normas legais invocadas nas conclusões apresentadas nas alegações da ora recorrente e artigo 25.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.»

Contra-alegou o conselho de administração do Hospital Distrital de Estarreja, que ofereceu o merecimento dos autos.

Neste Supremo Tribunal o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seu parecer de fls. 98 e 98 v.º, no qual secunda o entendimento perflhado na sentença recorrida.

Redistribuído o processo ao presente relator (9 de Dezembro de 1993) e colhidos os vistos, cumpre decidir, para o que interessa começar por descrever a matéria de facto que a sentença teve presente na sua decisão.

A recorrente é enfermeira especialista de grau 3, escalão 2, do quadro do Hospital Distrital de Aveiro.

Por aviso publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 204, de 4 de Setembro de 1990, foi declarado aberto concurso interno de acesso para o preenchimento de um lugar de enfermeiro-chefe do grau 3 do quadro do Hospital Distrital de Estarreja.

Conforme acta n.º 1 do júri de tal concurso, na sua reunião de 3 de Outubro de 1990, foram nele admitidos condicionalmente, constando da respectiva lista provisória, apenas a recorrente e Judite Teixeira Correia Neves de Matos.

Na sua reunião de 22 de Novembro de 1990 (cf. sua acta n.º 2), o júri organizou a lista definitiva dos candidatos admitidos, nela figurando apenas a ora recorrente.

No *Diário da República*, 2.^a série, n.º 292, de 20 de Dezembro de 1990, foi publicado um aviso, segundo o qual se tornava público para os devidos efeitos que «por deliberação tomada por unanimidade pelo conselho de administração em 28 de Novembro de 1990 e pelo director do Hospital Distrital de Estarreja, no uso de competência delegada, se procede à anulação do concurso para o provimento de um lugar na categoria de enfermeiro-chefe do grau 3 do quadro de pessoal deste hospital, índices e escalões previstos no anexo I do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro, sendo das áreas médico-cirúrgica ou reabilitação, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 204, de 4 de Setembro de 1990, a p. 9808, para a ocupação de uma vaga do quadro desta unidade de saúde e enfermeiro-chefe, tendo como fundamento determinante a constatação de ser essencial para o dinamismo e objectivos do hospital que primeiro se deve determinar

os outros concursos a decorrer, reorganizar os serviços e só então fazer uma avaliação das carências de chefia, pois, após a abertura do bloco operativo e apesar de estar muito aquém da sua capacidade de utilização, já se fez sentir outras carências mais prementes do que aquelas que se previam na data de abertura do concurso. Por isso, tendo em conta os interesses e objectivos do Hospital Distrital de Estarreja e da população que serve e no sentido de rendibilizar socialmente os recursos escassos ao seu dispor, não restou outra alternativa que não fosse a anulação, conforme decorre expressamente da acta n.º 94, de 28 de Novembro de 1990, do conselho de administração.

Acresce, por outro lado, que não foi observado o disposto na circular normativa n.º 11/90, de 20 de Julho de 1990, do Departamento de Recursos Humanos.»

Esta, pois, a matéria de facto a atender na decisão do recurso.

E foi na sua base que a sentença ora impugnada, partindo da consideração de que todos os actos praticados no procedimento do concurso em causa — que visava, recorde-se, o provimento de um lugar de enfermeiro-chefe do grau 3 do quadro de pessoal do Hospital Distrital de Estarreja — até ao momento em que por força do acto contenciosamente impugnado todo o concurso foi anulado, constituíam actos de natureza *preparatória*, livremente revogáveis, não sendo pois aquele um acto definitivo para efeitos contenciosos, donde a sua inimpugnabilidade nessa sede.

Daí a rejeição do recurso contencioso decretada na mesma sentença.

Contra semelhante decisão recorre, como se viu, a interessada naquele concurso, Alda Pereira, defendendo a solução contrária, ou seja, a impugnabilidade contenciosa do acto.

Mas sem fundamento bastante, como se irá ver de seguida.

No caso *sub judice*, recorde-se também, o citado concurso, aberto por aviso aprovado pelo director do Hospital de Estarreja, à data do acto contenciosamente impugnado que anulou o mesmo concurso, encontrava-se na fase da aprovação da *lista definitiva* dos candidatos *admitidos*, lista que fora elaborada pelo respectivo júri e remetida, para aprovação, ao órgão de gestão do Hospital Distrital de Estarreja, o qual, como já se disse, deliberou, com base nas considerações mais acima transcritas na matéria de facto, anular todo o concurso em causa.

A ora recorrente, na referida lista definitiva dos candidatos a admitir a esse concurso, figurava como única concorrente.

Ora um concurso, como forma de recrutamento de pessoal — no caso de provimento —, é integrado por um conjunto de actos todos funcionalmente destinados, começando pelo primeiro deles, que decide pela sua abertura, à escolha do ou dos candidatos mais aptos para o preenchimento do ou dos lugares vagos postos a concurso.

O concurso é, pois, tipicamente, um conjunto encadeado de actos, um procedimento administrativo.

E o mesmo visa a satisfação de um interesse eminentemente *público*, como é o do recrutamento do pessoal destinado a assegurar o funcionamento dos serviços públicos, no caso, do Hospital Distrital de Estarreja.

Só que tal procedimento administrativo, no seu desenvolvimento, é susceptível de tocar os direitos e interesses dos candidatos interessados no mesmo, nomeadamente o seu direito de progredir na respectiva carreira e de, conseqüentemente, virem a ser nomeados para o lugar ou lugares postos a concurso.

Em tal situação, e havendo lesão dos direitos ou interesses dos candidatos, é claro que lhes está aberta — até por imperativo constitucional, artigo 286.º, n.º 4, da lei fundamental — a via da impugnação contenciosa.

A dificuldade está em saber quando e em que condições se pode dizer que um acto integrado no procedimento do concurso é susceptível de ofender um direito ou interesse legítimo dos candidatos.

Aqui entra em jogo a teoria do acto preparatório, do acto de natureza instrumental, já que preordenado à produção do acto final do procedimento.

De acto, pois, que é insusceptível de produzir quaisquer efeitos externos, no domínio da esfera jurídica dos interessados.

No âmbito dos concursos da função pública, um acto em princípio desse tipo, segundo a jurisprudência de há muito firmada por este Supremo Tribunal, é o que decide da abertura do concurso (cf., por todos, o acórdão de 3 de Fevereiro de 1983, no *Apêndice ao Diário da República*, de 28 de Agosto de 1986, p. 433, e *Acórdãos Doutriniais*, n.º 258, p. 739, bem como os lugares nele citados).

Como é ainda o acto de constituição ou de nomeação do júri (cf. acórdão de 23 de Junho de 1983, no citado *Apêndice*, de 16 de Outubro de 1986, p. 3159, e *Acórdãos Doutriniais*, n.º 264, p. 1479) ou da admissão ao concurso, salvo nas hipóteses raras em que a lei confere aos contra-interessados o direito de impugnar tal admissão (veja-se o acórdão desta Secção de 1 de Abril de 1976, *Acórdãos Doutriniais*, n.º 177, p. 1112).

E muitos outros exemplos se poderiam dar.

No pólo oposto — como acto de efeitos externos — temos o *acto final de graduação* dos concorrentes, o qual define a situação destes no concurso.

Como temos aqueles que antes disso o comprometem irremediavelmente, tais são os que não admitem ou excluem certo candidato ao mesmo (cf., por todos, acórdãos de 19 de Março de 1977, no citado *Apêndice*, de 30 de Junho de 1980, p. 498, e de 23 de Junho de 1983, in *Acórdãos Doutriniais*, n.º 264, p. 1479).

No caso *sub judice*, já o vimos, o concurso encontrava-se ainda na fase da elaboração da lista definitiva dos candidatos admitidos ao concurso: o júri, organizada tal lista, remetera-a para aprovação ao órgão de gestão do Hospital.

Ora essa lista, uma vez aprovada, não atribui aos interessados qualquer direito, mas apenas uma simples expectativa jurídica, de no futuro virem no mesmo concurso a serem nele graduados e classificados de modo a obterem provimento no lugar ou lugares vagos postos a concurso.

Trata-se, pois, tal como decidido na sentença sob recurso, de um acto *preparatório*, sem efeitos externos, que deixou a recorrente na situação em que se encontrava antes da abertura do concurso em causa.

Como igualmente de natureza preparatória é o acto praticado — e que a recorrente pretende agora impugnar contenciosamente — que,

nessa fase, anulou o próprio concurso, baseado fundamentalmente em considerações de pura oportunidade.

E a situação não muda pela consideração de que, no caso, a recorrente era a única candidata admitida ao concurso em causa, sendo assim previsível a sua subsequente classificação e posterior provimento no lugar posto a concurso, pois tudo não passa de meras conjecturas, de factos futuros e incertos.

Não se pode lançar mão daquilo que não acontece no concurso para definir o alcance dos actos que nele foram efectivamente praticados.

Em conclusão, pois: o acto que em concurso de provimento, elaborada pelo respectivo júri a lista definitiva dos candidatos nele admitidos, anula o mesmo concurso, é um *acto preparatório*, insusceptível de impugnação contenciosa.

Aliás é essa a jurisprudência da Secção, como se pode ver dos seus acórdãos de 21 de Julho de 1983, citado *Apêndice*, de 22 de Outubro de 1986, p. 3596, de 2 de Novembro de 1984, *Acórdãos Doutriniais*, n.º 280, p. 410, e de 23 de Janeiro de 1992, proferido no recurso n.º 24 033.

Decidindo nessa esteira, a sentença recorrida não merece qualquer censura.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000\$ e a procuradoria em 8000\$.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Ajudas de custo. Domicílio necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A residência oficial, para efeitos do abono de ajudas de custo, é a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.*
- 2 — *No caso de um funcionário municipal cuja actividade abranja toda a área do município, o seu domicílio necessário coincidirá com o local onde faz a marcação pontográfica de entrada e saída do serviço e onde recebe ordens e instruções para deslocações em serviço por conta da entidade empregadora.*
- 3 — *Pelas deslocações em serviço para fora do seu domicílio necessário tem o funcionário direito a abono de ajudas de custo desde que verificados os requisitos temporais e espaciais exigidos por lei.*

Recurso n.º 31 778, em que são recorrente a Câmara Municipal da Sertã e recorrido Jaime da Silva Fernandes. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) Jaime da Silva Fernandes, cabouqueiro, funcionário do município da Sertã, recorreu contenciosamente solicitando a anulação do acto tácito de indeferimento da Câmara Municipal da Sertã que incidiu sobre o pedido de pagamento das ajudas de custo, constantes da relação de fls. 9 e 10 dos presentes autos.

Fundamenta o pedido nas razões de facto e de direito constantes da petição de fls. 2 a 7, repetidas nas alegações produzidas, imputando-lhes o vício de violação de lei dos artigos 82.º do Decreto-Lei n.º 100/84, 2.º, n.ºs 1 e 2, 6.º e 7.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), todos do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro.

Por douda sentença de fls. 37 e seguintes foi concedido provimento ao recurso e, em consequência, anulada a deliberação impugnada.

b) A Câmara Municipal da Sertã não se conformou com o solicitado, tendo dele interposto o presente recurso, em cujas alegações veio a concluir:

«O domicílio necessário dos funcionários e agentes que não têm local certo de exercício de funções é o local onde se situa o centro da actividade funcional, desde que aí estejam colocados com carácter de permanência;

No caso *sub judice*, o trabalhador não está colocado com carácter de permanência na localidade onde se situa o centro da sua actividade profissional;

Daí que a resolução jurídica da questão não possa ser resolvida pela subsunção do caso ao n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro;

Na ausência de força vinculativa geral do despacho conjunto ministerial, a lacuna da lei deverá ser integrada nos termos do disposto no artigo 87.º do Código Civil.»

O ora recorrido não apresentou alegações, mas o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, no doudo parecer de fls. 47 e 47 v.º, entende que o recurso merece provimento pelos fundamentos que se transcrevem:

«De facto, o recorrente no recurso contencioso, cabouqueiro da Câmara Municipal da Sertã, não tem, por força da natureza do seu trabalho, como bem argumenta a Câmara recorrente, um local certo para o exercício das suas funções, que poderão ser executadas em toda a área do concelho da Sertã, sendo deslocado em veículo próprio dos serviços camarários.

A sua situação é assim inteiramente semelhante à dos funcionários a que se reporta a douda sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, fotocopiada a fls. 28 e seguintes, onde se decidiu, a meu ver bem, que, dada a natureza específica do seu trabalho, exercendo funções em toda a área concelhia, não têm local certo de exercício de funções nem se encontrem colocados com carácter de permanência em localidade que possa ser considerada centro da sua actividade profissional.

Nesta conformidade e por aplicação das disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 519-M/79 e do n.º 2 do despacho conjunto de 26 de Janeiro de 1983, dos Ministros do Plano, das Finanças e da Reforma Administrativa, publicado para clarificar dúvidas surgidas na interpretação e aplicação daquele diploma legal, o domicílio necessário do ora recorrido era a periferia da zona geográfica onde presta funções, ou seja, da área do concelho da Sertã e não da respectiva sede».

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

II

Os factos:

O doudo tribunal de 1.^a instância deu como provada a seguinte factologia, que não mereceu qualquer censura por parte da recorrente:

O recorrido exerce a actividade de cabouqueiro no município da Sertã e em toda a sua área.

Em Julho de 1991 foi-lhe atribuído serviço para ser executado em conformidade com o boletim de fl. 9 — aqui tido por reproduzido — na localidade de Marmeleiro, da área daquele concelho, e que dista mais de 5 km do limite da periferia da localidade sede do município.

Apresentou o boletim itinerário respectivo em 14 de Agosto de 1991, nos serviços camarários competentes, para processamento das ajudas de custo.

Apresenta-se diariamente na sede do concelho, onde faz a marcação pontográfica e lhe é distribuído o serviço diário.

O direito:

O Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, determina, nos seus artigos 1.º e 2.º, que têm direito a ajudas de custo os funcionários ou agentes da administração central, regional e local quando se desloquem da sua residência oficial por motivo de serviço, desde que tais deslocações preencham os requisitos temporais (superiores a determinado período de tempo) e espaciais (deslocação para além de 5 km da periferia da localidade onde têm a residência oficial).

Tais requisitos temporais não vêm postos em causa, no caso presente, cingindo-se o problema único a decidir à interpretação do conceito «residência oficial» constante do citado decreto-lei, para os específicos efeitos nele tratados.

E o artigo 2.º, com o objectivo de flexibilizar a fixação dessa «residência oficial», adianta que:

«1 — Considera-se residência oficial, para efeitos de abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.

2 — O domicílio necessário é determinado pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço, por aquele onde exerce as respectivas funções, se for colocado noutra local, ou, não havendo local certo, por aquele onde se situe o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência e ainda pelo estabelecido em lei especial».

Do transcrito resulta que, para os efeitos do abono de ajudas de custo, a residência oficial do funcionário ou agente é a periferia da localidade onde tem o seu domicílio necessário, domicílio este que se deve referir à localização do centro de gravidade da sua actividade funcional.

No caso, tal centro de gravidade situa-se na sede do município, visto que, à falta de outros elementos concretizadores, é aí que o recorrido faz a marcação pontográfica de entrada e saída do serviço, é aí que recebe as ordens e instruções de serviço determinadas pelos seus superiores hierárquicos e é aí que lhe são determinadas as deslocações para outras localidades do município para execução de trabalhos.

Como se decidiu já neste Supremo Tribunal Administrativo no acórdão de 22 de Abril do ano em curso — recurso n.º 31 771 —, em caso bem similar ao que se está apreciando, tais elementos de facto bastam «para considerarmos a situação do recorrente subsumível à previsão do n.º 2 do artigo 2.º do citado decreto-lei, e que o centro da sua actividade funcional, com carácter de permanência, se situa na sede do município».

A necessidade e o direito de existência de um domicílio necessário, para os efeitos do abono de ajudas de custo, são mesmo solicitados pelas finalidades que este procura alcançar, como a compensação ou indemnização das despesas relacionadas com deslocações, em serviço, do funcionário ou agente para fora da sua residência oficial.

Como se refere no citado acórdão, a diluição desse conceito por todo o território onde se possa estender a actividade de um funcionário ou agente retira-lhe toda a racionalidade, pois «mal se compreenderia que, obrigado o servidor da entidade pública a deslocar-se regularmente, no exercício das suas funções, para fora do perímetro da localidade onde estabeleceu residência por aí se situar o núcleo fundamental do seu trabalho ou a sede da entidade empregadora onde esta lhe emite as ordens de serviço, lhe fosse negado tal abono justamente com fundamento na regularidade dessas deslocações quando ele lhe seria indubitavelmente creditado se, por ventura, elas tivessem carácter meramente ocasional».

Se assim não fosse e se se admitisse que no texto da lei não cabia a situação do recorrido, estar-se-ia perante uma lacuna da lei, a exigir a aplicação do mesmo preceito, por via analógica, como se deixou expresso no acórdão acima mencionado. «Pois havendo que fixar, pelas razões apontadas, numa localidade a residência oficial do funcionário, ao critério legal da permanência da actividade funcional sempre equivaleria o da mencionada marcação pontográfica de entrada e saída do serviço» e do preenchimento de ordens dos superiores hierárquicos.

Em igual sentido se orientou a informação da Comissão de Coordenação da Região do Norte, junta ao processo a fls. 11 e seguintes, cujo conteúdo se tem por reproduzido.

Em oposição será invocabável o despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano e da Reforma Administrativa de 26 de Janeiro de 1983 (no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Fevereiro de 1983) que não oferece qualquer argumento em favor da tese oposta, mas, mesmo que o oferecesse, não tem «a virtualidade de se impor, com eficácia externa, como fonte de direito, ainda que sob a forma de norma interpretativa, por a tanto se opor o disposto no n.º 5 do artigo 115.º da Constituição da República» (cf. acórdão de 22 de Abril de 1993).

Improcedem, deste modo, todas as conclusões da alegação da recorrente, razão por que se acorda em negar provimento ao recurso. Sem custas.

Lihoa, 29 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Petição deficiente.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Na petição inicial deve o A. identificar as partes.*
- 2 — *Havendo deficiente redacção no intróito da petição inicial quanto à parte que, no recurso, figura como entidade recorrida, pode esta determinar-se pelo desenvolvimento factual e jurídico do articulado da própria petição e pelo pedido enunciado pelo recorrente.*
- 3 — *Face a dúvidas persistentes, deve convidar-se o recorrente a corrigir a petição de recurso, nos termos do artigo 40.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.*

Recurso n.º 31 804, em que são recorrente a Sociedade Açoreana de Sabões, L.^{da}, e recorrido o INGA — Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I

a) A Sociedade Açoreana de Sabões, L.^{da}, com sede na Rua de João Moreira, 5, em Ponta Delgada, Açores, não se tendo conformado com a decisão do INGA — Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola —, instituto público dotado de personalidade jurídica, de património próprio e de autonomia administrativa e financeira, decisão que lhe fora comunicada pelo ofício n.º 4102 BSI-1/DO/90, de 17 de Abril de 1990, interpôs dela recurso contencioso de anulação, nos termos do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril.

Ainda no intróito da petição inicial identificou a decisão recorrida como sendo a do conselho directivo do INGA, que impôs à recorrente a reposição de 36 049 441\$50, com fundamento no pagamento, que diz indevido, por aquele Instituto à recorrente e relativo à ajuda comunitária prevista no Regulamento n.º 2681/88 (CEE), da Comissão, de 21 de Setembro, comunicado à recorrente pelo ofício n.º 4102 DSI-1/DO/90, de 17 de Abril de 1990, e assinado pelo res-

pectivo presidente do conselho directivo, consoante documentos n.ºs 37 e 38 que juntou com a petição.

Fundamentou o seu pedido nas razões de facto e de direito constantes da petição inicial, desenvolvidas nas alegações de fls. 90 e seguintes, umas e outras que aqui se dão por reproduzidas para todos os efeitos legais.

b) Respondeu o conselho directivo do INGA, a fls. 56 e seguintes, afirmando, no n.º 5 do ponto 1, que o *INGA* deliberou exigir àquela (recorrente) a reposição da quantia indevidamente recorrida de 36 049 441\$50, consoante doc. n.º 6, que juntou e que equivale aos docs. n.ºs 37 e 38 apresentados pela recorrente.

c) Por decisão de fls. 141 e seguintes foi rejeitado o recurso por ilegitimidade passiva, uma vez que foi dirigido contra o INGA e não contra o órgão deste que praticara o acto recorrido.

d) Desta decisão vem o presente recurso, em cujas alegações se formularam as seguintes conclusões:

«No recurso interposto no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, e a que se referem estes autos, é recorrido o conselho directivo do INGA.»

«O órgão recorrido é concreta e claramente identificado no 2.º parágrafo da petição de recurso que se inicia com a expressão: «*Decisão recorrida.*»

«Quaisquer referências ao INGA, no texto da petição, dizem respeito ao seu conselho directivo, como expressa e inequivocamente se significou no referido § 2.º»

«E assim o entenderam quer o Ministério Público quer o recorrido.»

«A recorrente não violou o artigo 36.º, n.º 1, alínea c), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), tendo o M.ºm Juiz recorrido violado, pelo menos, o artigo 57.º, § 1.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.»

e) O Ex.ºm Magistrado do Ministério Público dignou-se prestar o parecer de fl. 175, assim formulado:

«A recorrente inicia a petição de recurso reportando-se a uma decisão do INGA e noutros passos do articulado referencia também este Instituto como sendo a entidade recorrida. O certo, porém, é que na mesma petição, e ainda antes da menção dos factos e das razões de direito que fundamentam o recurso, a decisão recorrida é identificada como sendo a decisão do conselho directivo do INGA que foi comunicada pelo ofício de 17 de Abril de 1990, assinado pelo respectivo presidente. E igualmente se junta o aludido ofício como documento comprovativo da prática do acto impugnado.

É assim patente que a recorrente satisfaz o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 36.º da LPTA, identificando o acto recorrido, o seu autor, sendo ainda certo que o indicado conselho directivo, sendo órgão do INGA, dispõe de personalidade judiciária.

A confusão criada pelas referências feitas na mesma peça processual ao próprio Instituto, como se fosse este — e não um dos seus órgãos — o autor do acto recorrido, apenas poderia acarretar a ineptidão inicial se fosse de entender que a indicação do pedido se tornara ininteligível. Mas — como bem refere a recorrente — a entidade recorrida compreendeu qual era o acto impugnado e contra quem era dirigido o recurso, e deduziu oposição sem suscitar qualquer dúvida relativamente à formulação do pedido, pelo que sempre seria excessivo considerar como inepta, por ininteligibilidade, uma petição que cumpre do ponto de vista formal a sua finalidade.

Pelo exposto, no meu entender, deverá conceder-se provimento ao recurso e revogar-se a decisão recorrida, para que o processo possa prosseguir contra o conselho directivo do INGA, se outras razões não obstarem a esse prosseguimento e, designadamente, as invocadas pelo Ministério Público no Tribunal Administrativo de Círculo que não chegaram a ser apreciadas.»

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

II

A alínea c) do artigo 36.º da LPTA determina que na petição do recurso deve o recorrente «identificar o acto recorrido e o seu autor, mencionando, quando for o caso, o uso de delegação ou subdelegação de competência».

Em correspondência, determina o artigo 467.º, n.º 1, alínea a), do Código do Processo Civil que na petição deve o autor:

«Designar o tribunal onde a acção é proposta e identificar as partes, indicando os seus nomes, residências e, sempre que possível, profissões e locais de trabalho.»

Das disposições transcritas resulta a imposição legal para a recorrente, em recurso contencioso de anulação, de colocar o maior cuidado na redacção da petição por forma a obviar a quaisquer dúvidas ou dificuldades na identificação da entidade recorrida e de modo a evitar a sua rejeição por ilegitimidade passiva. Ora,

No caso sob apreço, ao invés desse mínimo de cuidado que uma petição inicial impõe, começa por afirmar-se a não concordância com a *decisão do INGA* para, de seguida, se fazer referência à *decisão do seu conselho directivo*, permitindo a dúvida e a dificuldade na determinação concreta e precisa de qual destas entidades será aquela que a recorrente quer ver como recorrida. Tudo isto no próprio intróito da peça processual com que se inicia o recurso.

Só devido a tal deficiente redacção foi possível ter-se entendido, na decisão recorrida, que o recurso contencioso fora dirigido contra o INGA e não contra o seu conselho directivo.

E tendo-se partido dessa premissa, determinou-se a rejeição do recurso por falta de personalidade judiciária do recorrido, uma vez que no recurso contencioso de anulação é aos órgãos competentes, e não à pessoa colectiva de que aqueles fazem parte, a quem incumbe o exercício dos poderes processuais, como resulta dos artigos 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e 25.º, 30.º, 34.º, 36.º, 45.º e 49.º da LPTA.

Daí que tal recurso deva ser dirigido contra o órgão que praticou o acto recorrido e não contra a pessoa jurídica ou entidade a que pertence o autor do acto.

Adianta-se que não haveria que convidar a recorrente a corrigir a petição nos termos do artigo 40.º, n.º 1, da LPTA, pois que resulta da própria lei que o INGA não pode praticar actos e que os recursos contenciosos de anulação têm de ser dirigidos contra o autor da prática do acto, sendo certo que o desconhecimento ou a má interpretação da lei não pode aproveitar ao recorrente.

A construção jurídica que flui da decisão recorrida, apoiada, aliás, em jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo, não mereceria qualquer censura se, por correcta, tivéssemos a premissa de que partiu, ou seja, se inquestionavelmente tivesse sido o INGA a entidade contra que foi dirigido o recurso.

Ora, no caso presente, a redacção empregue pela recorrente no intróito da sua petição de recurso, mau grado a deficiência apontada, permite uma diversa interpretação, de modo a concluir-se que ali se identificou, como autor do acto recorrido, o conselho directivo do INGA e não o próprio INGA, sendo contra aquele que o recurso foi dirigido.

Assim o compreendeu o próprio conselho directivo, que lhe deduziu oposição sem suscitar qualquer dúvida relativamente à petição do pedido, tal como se aceitou a oposição deduzida (fls. 65 e seguintes), como ainda as alegações que o próprio conselho directivo juntou aos autos (fls. 109 e seguintes).

Do mesmo modo o entendeu o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, como resulta do seu douto parecer de fl. 123 e seguintes, e, inicialmente, o próprio Tribunal, ao ordenar o cumprimento do artigo 48.º da LPTA sem que, então, surgissem dúvidas sobre a identificação do autor do acto impugnado.

Do que resulta ter-se satisfeito o requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 36.º da LPTA.

Tal interpretação é ainda a que se coaduna com o espírito que subjaz aos artigos 40.º, n.º 1, alínea a), da LPTA e 437.º do Código Processo Civil que inculcam a necessidade de aproveitamento, em tanto quanto possível, da própria petição, sem ofensa do princípio do dispositivo das partes.

Problema diverso será o de saber, na verdade, se o autor do acto impugnado foi, efectivamente, o conselho directivo do INGA, como vem indicado na petição de recurso, ou se, pelo contrário, terá sido, antes, o seu presidente, como parece resultar da informação de fls. 72 e seguintes do processo instrutor apenso e dos despachos nela recaídos.

Assim o entendeu o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer de fls. 123 e seguintes.

Tal problema, contudo, há-de encontrar solução não neste mas na 1.ª instância, face aos elementos de facto constantes do processo e do instrutor e às razões de direito em tal sentido invocadas, a fls. 123 e seguintes, pelo Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público e, a fls. 130 e seguintes, pela recorrente.

Face a todo o exposto, atendendo a que o recurso interposto não foi dirigido contra o INGA mas contra o seu conselho directivo, acorda-se em revogar a douda decisão recorrida, devendo prosseguir, após baixa, com conhecimento prévio das questões afloradas a fls. 124 e seguintes.

Sem custas.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Actos em matéria administrativa. Exclusão da jurisdição administrativa. Competência dos tribunais administrativos de círculo.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — São actos em matéria administrativa e não actos administrativos as decisões dos órgãos não integrados na Administração que ao abrigo de normas de direito público visam produzir efeitos jurídicos numa situação individual e corrente.
- 2 — A acção proposta contra o Estado para ressarcimento dos danos materiais e morais resultantes de funcionários e juiz de um tribunal judicial terem recusado a passagem de uma certidão de certas peças de um processo-crime a pedido verbal do advogado obrigando-o a produzir requerimentos e a deslocação ao tribunal para levantar tal certidão, não se enquadra no disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.
- 3 — Os tribunais administrativos de círculo são os competentes para conhecer de tal pedido nos termos do artigo 51.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Recurso n.º 31 871, em que são recorrente José Joaquim Aires e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José Joaquim Aires, casado, advogado, com escritório na Rua de José Estevão, lote 6, 3.º, C, Damaia, Amadora, propôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa acção de indemnização contra o Estado, alegando, em síntese:

Encontrando-se pendente no Tribunal Judicial de Vila Franca de Xira um processo-crime, o recorrente, na qualidade de advogado, deslocou-se do seu escritório àquele Tribunal no dia 10 de Julho de 1991, onde verbalmente solicitou a uma funcionária certidão de algumas folhas do referido processo. Foi então informado de que tal certidão só lhe podia ser passada mediante requerimento, o que veio a ser confirmado pela chefe de secção e pelo juiz titular, mediante reclamação do recorrente, pois entendia que tinha o direito de pedir a certidão verbalmente.

Perante aquelas posições, o recorrente requereu então a certidão.

Em 4 de Setembro e 16 de Outubro deslocou-se de propósito do seu escritório àquele Tribunal para levantar a certidão, e neste último dia informaram-no de que tinha de requerer de novo a certidão, o que o recorrente fez de imediato.

Em 25 de Outubro o recorrente foi notificado de que a certidão requerida estava passada e em 29 daquele mesmo mês foi então levantá-la ao Tribunal, onde se deslocou de novo.

O processo não estava em segredo de justiça, pelo que o recorrente tinha direito de pedir verbalmente a passagem de certidão o que por erro não lhe foi reconhecido, determinando que aquela não lhe tivesse sido passada no próprio dia em que a requereu verbalmente e obrigando-o a deslocar-se do seu escritório ao Tribunal por três vezes no seu veículo, com o que despendeu o montante de 870\$ em gasolina; uma hora e meia em cada deslocação, o que, sendo a hora

de trabalho remunerada a 2000\$, o recorrente deixou de auferir, em consequência de tais deslocações, o montante de 9000\$.

O recorrente sentiu frustrações, desgostos e cansaço por não conseguir que a certidão fosse passada a pedido verbal e por ter que se deslocar por três vezes ao Tribunal, tendo mesmo a sensação de que vivia num sistema em que nada se ganhava em ter direitos conferidos por lei, estimando estes danos não patrimoniais em 18 000\$.

Dizendo que o Estado tem o dever de reparar os prejuízos de terceiros decorrentes de factos ilícitos e culposos praticados pelos seus agentes no exercício das suas funções (artigos 22.º da Constituição e 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, ambos do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967), termina por pedir a condenação do Estado a pagar-lhe, por danos patrimoniais e não patrimoniais, o montante de 29 610\$, acrescido dos juros legais.

Na decisão de fls. 18 e 19, o M.^{mo} Juiz *a quo*, referindo que a situação fáctica constante da petição integra tão-só a prática de actos relativos a matéria administrativa dos tribunais judiciais e fazendo apelo ao disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea *c*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), disse ser o Tribunal incompetente em razão da matéria determinante de incompetência absoluta, pelo que indeferiu liminarmente a petição.

Inconformado, o recorrente, na alegação do recurso que interpôs daquela decisão, concluiu:

1.º Os actos em que o A. fundou o seu pedido são actos em matéria administrativa dos tribunais judiciais;

2.º Tais actos consistem em meras tarefas — as que fundamentam o pedido — executadas pelos funcionários no exercício das suas funções, capazes de responsabilizar civilmente o Estado;

3.º Porque é assim, o tribunal competente para a acção é o tribunal administrativo, e não o tribunal comum (artigos 66.º do Código de Processo Civil e 3.º e 51.º, n.º 1, alínea *b*), ambos do ETAF);

4.º O despacho impugnado violou o artigo 66.º do Código de Processo Civil e os artigos 4.º, n.º 1, alínea *c*), e 51.º, n.º 1, alínea *b*), estes últimos do ETAF;

5.º Assim, desprovido de qualquer base jurídica que lhe sirva de suporte, o mencionado despacho não pode senão ser revogado e substituído por outro que, declarando o tribunal administrativo competente, mande prosseguir os autos, sendo esta a única forma de se fazer a justiça que é devida;

6.º Não obstante o disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea *c*), do Código das Custas Judiciais, se o recorrente contra-alegar e o recurso merecer provimento, deve o mesmo ser condenado em custas.

Com efeito, o referido preceito está em conflito com o disposto no artigo 6.º, § 1.º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que consagra o princípio da igualdade de «armas processuais», que a isenção do pagamento de custas viola.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, em representação do Estado, em contra-alegações conclui:

1.º As acções e omissões de serviços respeitantes à satisfação de um pedido de certidão de peças de um processo, constituem «actos em matéria administrativa dos tribunais judiciais»;

2.º As causas que tenham por objecto actos em matéria administrativa dos tribunais judiciais estão excluídas da jurisdição administrativa, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea *c*), do ETAF;

3.º A causa de pedir da presente acção é integrada por acções e omissões de serviço concernentes à passagem de uma certidão de peças de um processo de um tribunal judicial, requeridas pelo ora autor;

4.º Logo, a acção que se abriga em tal causa de pedir está excluída da jurisdição administrativa;

5.º E, logo, o douto despacho que assim julgou não merece censura.

O M.^{mo} Juiz *a quo*, pelo despacho de fl. 27, manteve o despacho impugnado.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Pretende o recorrente ser indemnizado pelo Estado, como se disse, dos danos materiais e morais por ele sofridos, em consequência de uma funcionária do Tribunal Judicial de Vila Franca de Xira, a pedido verbal do recorrente, na qualidade de advogado, se ter recusado a passar-lhe uma certidão de determinadas peças de um processo-crime, dizendo-lhe ser necessário um requerimento, o que foi confirmado pela chefe de secção, e, depois, mediante reclamação, pelo juiz titular, obrigando-o, assim, a produzir aquele requerimento e posteriormente um outro e obrigando-o a deslocar-se do seu escritório ao Tribunal por três vezes para lhe ser entregue aquela certidão.

Considera esta conduta dos funcionários e do juiz ilícita e culposa, determinante de fazer incorrer o Estado em responsabilidade civil extracontratual.

O M.^{mo} Juiz *a quo* considera que os factos imputados aos funcionários e juiz titular do Tribunal Judicial de Vila Franca de Xira integram tão-só a prática de actos relativos a matéria administrativa, pelo que a apreciação de tal matéria se encontra subtraída à apreciação do contencioso administrativo, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea *c*), do ETAF.

Na verdade, nos termos desta disposição legal, estão excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tenham por objecto «actos em matéria administrativa dos tribunais judiciais».

A questão a resolver consiste, pois, em saber se a acção proposta pelo recorrente se enquadra nesta disposição legal, o que implica que se determine o que são «actos em matéria administrativa dos tribunais judiciais.»

Tal como é definido no artigo 120.º do Código do Procedimento Administrativo, consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visam produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

Ora, como ensina Marcello Caetano, in *Manual*, vol. I p. 430: «O órgão, para produzir um acto administrativo, tem de estar integrado na Administração, isto é, de agir como elemento desta. Assim, não são actos administrativos, no sentido em que aqui os tomamos, os actos tendentes a produzir efeitos jurídicos em casos concretos quando provenientes de órgãos legislativos ou dos tribunais. Uma assembleia legislativa ou a sua mesa podem praticar actos da mesma natureza dos actos da Administração (nomeações, promoções, concessões) e o mesmo pode suceder com os juizes em relação a actividades parajudiciais: mas tais actos não são administrativos.»

Também Esteves de Oliveira, in *Direito Administrativo*, p. 380, diz que o sentido que assume o elemento do acto administrativo ser uma conduta voluntária e unilateral da Administração é de que com ele se excluem do acto administrativo todos aqueles que não provenham

de órgãos administrativos ou que sejam praticados no exercício da função administrativa.

Assim se compreende que o artigo 26.º, n.º 1, alíneas b), c) e d), do ETAF disponha que compete à Secção do Contencioso Administrativo, pelas suas subsecções, conhecer dos recursos de actos em matéria administrativa do Presidente da República, da Assembleia da República, das Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira, da Assembleia Legislativa do Território de Macau, dos Presidentes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça, do Conselho Superior de Defesa Nacional, do Conselho Superior do Ministério Público, do Procurador-Geral da República e da comissão de eleições prevista na Lei Orgânica do Ministério Público.

Do acabado de expor são actos em matéria administrativa as decisões dos órgãos não integrados na Administração que ao abrigo de normas de direito público visam produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

E actos em matéria administrativa dos tribunais judiciais são aquelas mesmas decisões tomadas pelos órgãos dos tribunais judiciais, começando logo pelo Conselho Superior da Magistratura, que, nos termos do artigo 136.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, é o órgão superior da gestão e disciplina da magistratura judicial e exerce, também, jurisdição sobre os funcionários.

Assim, podem considerar-se actos desta natureza todas as deliberações daquele Conselho Superior da Magistratura que nomeie juizes para os tribunais judiciais e os movimente de uma comarca para a outra, a promoção a uma instância superior, a aplicação de penas disciplinares, etc., etc.

São actos desta natureza que o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do ETAF subtrai ao contencioso administrativo, pois, nos termos do artigo 168.º do Estatuto referido, das deliberações do Conselho Superior da Magistratura recorre-se para o Supremo Tribunal de Justiça.

Ora a acção proposta pelo recorrente não tem por objecto qualquer acto daquela natureza, mas sim a responsabilidade da Administração por actos de gestão pública.

Desta maneira não se enquadra no disposto do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do ETAF mas sim no artigo 51.º n.º 1, alínea b), do mesmo Estatuto, que declara competentes os tribunais administrativos de círculo para conhecer das acções sobre a responsabilidade civil do Estado, dos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública.

E não existem dúvidas de que tal como o recorrente configura a acção se verifica aquele pressuposto.

Refere finalmente o recorrente de no caso de o Estado contra-alegar no presente recurso deve ser condenado em custas, não obstante o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Código das Custas Judiciais o isentar, pois tal isenção colide com o artigo 6.º, § 1.º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que tem na sua previsão a igualdade de «armas processuais».

O não pagamento de custas pelo Estado em nada afecta o recorrente quanto aos meios processuais ao seu dispor para obter ganho de causa, não se vendo como tal isenção possa colidir com o disposto no artigo 6.º, § 1.º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Improcede, assim, tal pretensão.

Pelo exposto, concede-se provimento ao recurso, revoga-se a decisão recorrida e ordena-se que os autos baixem à 1.ª instância a fim de prosseguirem os legais trâmites.

Sem custas.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — Fui presente, *José da Cruz Rodrigues*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Ajudas de custo. Domicílio necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A residência oficial para efeitos do abono de ajudas de custo corresponde à periferia da localidade onde o funcionário ou agente tem o seu domicílio necessário.*
- 2 — *O domicílio necessário de um funcionário municipal, cuja actividade abranja toda a área do município, coincidirá com a localização do centro de gravidade da sua actividade funcional.*
- 3 — *Preenche tal conceito o local onde diariamente faz a marcação pontográfica de entrada e saída do serviço e onde recebe as ordens e instruções para deslocação para outras localidades a fim de executar serviços profissionais por conta da entidade empregadora.*

Recurso n.º 31 877, em que são recorrente a Câmara Municipal de Castelo Branco e recorrido Domingos Manuel Reis Paulo. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Domingos Manuel Rui Paulo, funcionário da Câmara Municipal de Castelo Branco, com a categoria de servente, recorreu contentiosamente do indeferimento tácito da Câmara Municipal de Castelo Branco que incidiu sobre os requerimentos de 7 de Março de 1991, 18 de Outubro de 1991 e 8 de Novembro de 1991, nos quais pedia o pagamento das ajudas de custo constantes dos boletins itinerários que lhes iam anexos.

Fundamentou o seu pedido nas razões de facto e de direito que desenvolve na petição de fls. 2 a 7, repetidas nas alegações produzidas, imputando-lhes o vício de violação de lei do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, 6.º e 7.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro.

Por douda sentença de fls. 47 e seguintes, foi concedido provimento ao recurso interposto e, em consequência, anulada a deliberação impugnada.

A Câmara Municipal de Castelo Branco não se conformou com o decidido, tendo dele interposto o presente recurso, alegando devidamente para concluir da seguinte forma:

«a) O domicílio necessário dos funcionários e agentes que não têm local certo de exercício de funções é o local onde se situa o centro da actividade funcional desde que aí estejam colocados com carácter de permanência;

b) No caso *sub judice*, o trabalhador não está colocado com carácter de permanência na localidade onde se situa o centro da sua actividade profissional;

c) Daí que a resolução jurídica da questão não possa ser resolvida pela subsunção do caso ao n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro;

d) Na ausência de força vinculativa geral do despacho conjunto ministerial, a lacuna da lei deverá ser integrada nos termos do disposto no artigo 87.º do Código Civil.»

O recorrido não contra-alegou, mas o Ex.º Magistado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«A tese da recorrente não nos parece ter qualquer apoio na matéria de facto dada como assente, concretamente na circunstância de ser o ora recorrido funcionário da Câmara Municipal de Castelo Branco e de, em resultado das funções que ali exerce, se apresentar diariamente na sede do concelho onde faz a marcação pontográfica, aí recebendo ordens e instruções e onde lhe é distribuído o serviço diário.»

«Ora, assim sendo, e tal como vem decidido através da douta sentença recorrida, na linha aliás do que propugna o Ministério Público na 1.ª instância, o centro de actividade funcional do recorrido não poderá ser outro senão a localidade onde se situa a sede do município de Castelo Branco, relativamente a cuja periferia se deverá aferir o seu domicílio necessário, tudo em conformidade com o preceituado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro.»

«Assim, e na linha do que já se propugnou nos recursos n.ºs 31 777 e 31 773, somos de parecer que não merece provimento o recurso interposto.»

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

Os factos:

O douto tribunal de 1.ª instância deu como provada a seguinte factologia, que não mereceu qualquer censura por parte da recorrente:

O recorrente exerce as funções de servente no município de Castelo Branco e, como tal, foi-lhe distribuído serviço para ser executado na área do concelho, em conformidade com os boletins de itinerário que entregou nos serviços competentes da Câmara Municipal de Castelo Branco, juntos aos autos e aqui tidos por reproduzidos, demonstrativos de ter prestado serviço para além de 5 km da periferia de Castelo Branco, sua residência oficial.

Apresenta-se o recorrido diariamente na sede do concelho onde faz a marcação pontográfica, onde recebe ordens e instruções dos seus superiores hierárquicos e onde lhe é distribuído o serviço diário.

O direito:

O Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, determina que têm direito a ajudas de custo os funcionários ou agentes quando se desloquem da sua residência oficial por motivo de serviço desde que tais deslocações preencham os requisitos temporais (superiores a de-

terminado período de tempo) e espaciais (deslocações para além de 5 km da periferia da localidade onde têm a residência oficial).

Tais requisitos temporais não vêm postos em causa, no caso presente, limitando-se o problema posto em saber se se constata o requisito espacial do recorrido ter sido deslocado para mais de 5 km da periferia da sua «residência oficial», em serviço. O exposto implica fixar o conceito de «residência oficial», para os específicos efeitos da concessão do abono de ajudas de custo, conceito esse que é fornecido pelo artigo 2.º do mencionado decreto-lei, nos seguintes termos:

«1 — Considera-se residência oficial, para efeitos de abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.

2 — O domicílio necessário é determinado pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço, por aquele onde exerce as respectivas funções, se for colocado noutra local, ou, não havendo local certo, por aquele onde se situe o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com carácter de permanência e ainda pelo estabelecido em lei especial.»

Do dispositivo transcrito ressalta clara a necessidade e até o direito de se fixar ao funcionário ou agente um domicílio necessário, para os efeitos de abono de ajudas de custo, fazendo-o coincidir com um dos vários critérios que a própria lei estabelece. Tal fixação é solicitada pelas finalidades que esse abono procura alcançar, como a compensação ou indemnização das despesas ocasionadas com deslocações em serviço para fora da sua residência oficial.

Sendo este o fundamento jurídico que o reclama, a *ratio juris* que o impõe, o escopo que realiza, a função e a finalidade que cumpre, o sentido desta norma tem de ser obtido de acordo com a consecução daquele resultado. Só desta forma se dará satisfação às relações da vida para cuja regulamentação foi criada.

Mas tal conclusão opõe-se, com nitidez, à tese da recorrente ao defender a diluição desse conceito por todo o território onde se possa entender a actividade de um funcionário ou agente, retirando-lhe toda a racionalidade.

Na verdade, mal se compreenderia que sendo obrigado a deslocar-se regularmente em serviço para fora da localidade onde estabeleceu residência, por ser aí que diariamente se tem de apresentar à entrada e saída do serviço, lhe seja negado um abono que lhe seria creditado se, porventura, tais deslocações tivessem carácter meramente ocasional.

Evitando uma tal consequência e dando valor prático à norma, de acordo com o espírito que lhe subjaz e que o texto não repele, ter-se-á de concluir que, para os específicos efeitos tratados, o domicílio necessário coincidirá com a localização do centro de gravidade da sua actividade funcional.

E à falta de outros elementos concretizadores, tal centro de gravidade deve situar-se, no caso concreto, na sede do município, por ser aí que o ora recorrido faz a marcação pontográfica à entrada e saída do serviço, ser aí que recebe as ordens e instruções determinadas pelos seus superiores hierárquicos e ser aí, ainda, que lhe são determinadas as deslocações para outras localidades do município para execução de trabalhos.

Tais elementos têm-se como bastantes e suficientes para considerarmos a situação do recorrido subsumível à previsão do n.º 2 do

artigo 2.º do já citado decreto-lei, localizando o centro da sua actividade funcional, com carácter de permanência, na sede do município. Aliás, em igual sentido e em caso bem similar se decidiu já neste Supremo Tribunal Administrativo, como bem resulta do acórdão proferido no recurso n.º 31 771.

Improcedem, deste modo, todas as conclusões da alegação da recorrente, razão por que se acorda em negar provimento ao recurso. Sem custas.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *António Fernando Samagaio*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Acumulação de funções públicas com actividades privadas. Autorização prévia. Poder vinculado e poder discricionário. Artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

Doutrina que dimana da decisão:

O poder conferido à Administração de conceder ou não conceder a autorização prévia a que se reporta o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, é vinculado à verificação de todos os pressupostos previstos nas quatro alíneas do n.º 3 ou à não verificação de algum.

Recurso n.º 31 915, em que são recorrente Mário Ricardo Assis Gomes e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António. Relator, o Ex.º Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Mário Ricardo Assis Gomes, casado, funcionário da administração local, residente na Urbanização Pombalina, lote 6, 3.º, direito, 2.ª fase, Vila Real de Santo António, recorre da decisão do M.º Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que no recurso contencioso de anulação em que é recorrente e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António lhe negou provimento.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1.ª A sentença recorrida, ao considerar erradamente a existência de incompatibilidade entre o horário que o alegante pratica na Câmara e o horário que praticava na actividade privada e ao considerar a possibilidade de, por causa do exercício da actividade privada, haver perda de produtividade, assenta em errados pressupostos fácticos, com a consequente ilegalidade;

2.ª O despacho recorrido viola os artigos 26.º, 269.º e 270.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), pelo que a decisão recorrida, ao não o considerar, viola estes normativos da lei fun-

damental e também o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

Não houve contra-alegação.

O digno procurador-geral adjunto pronunciou-se pelo improvimento do recurso.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1 — O agravante é leitor-cobrador de consumos de 2.ª classe da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, onde presta serviço das 9 horas às 17 horas.

2 — No mês de Março de 1992, o valor calculado do vencimento do agravante na Câmara Municipal de Vila Real de Santo António foi de 66 120\$.

3 — Do processo individual do recorrente na Câmara Municipal de Vila Real de Santo António constava, no ano de 1990, zero faltas ao serviço e no ano de 1991 19 faltas por doença.

4 — O agravante esteve contratado, desde data não determinada, até 10 de Novembro de 1991, como pagador do Casino de Monte Gordo, de que é concessionária a sociedade SOINTAL.

5 — O Casino de Monte Gordo está instalado em prédio arrendado pela SOINTAL à Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, distando cerca de 4 km das instalações desta, onde o agravante presta serviço.

6 — Pelo contrato de concessão de exploração de jogo a SOINTAL está obrigada a pagar à Câmara Municipal de Vila Real de Santo António 0,5% das receitas brutas dos jogos e da venda de cartões de acesso às salas de jogo.

7 — Tal obrigação cifrou-se, em Fevereiro de 1992, no montante de 840 998\$.

8 — Em 2 de Dezembro de 1991 o agravante e a SOINTAL celebraram contrato de trabalho a termo, obrigando-se ele a prestar a sua actividade como pagador do referido Casino, mediante retribuição mensal de 58 700\$, entre 1 de Dezembro de 1991 e 30 de Novembro de 1992, sendo o horário de trabalho das 17 horas às 3 horas, cinco dias por semana.

9 — Em 6 de Dezembro de 1991 o agravante fez entrar nos serviços da recorrida um requerimento do teor seguinte:

«Mário Ricardo Assis Gomes, exercendo funções de leitor-cobrador de consumos do quadro desta Câmara Municipal, vem para o efeito do previsto e nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, aplicado à administração local por força do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, requerer autorização da acumulação do exercício na actividade privada, como pagador de banca, no Casino de Monte Gordo, desde 1 de Junho de 1990, respeitando totalmente as condições previstas no n.º 3 do referido artigo do mesmo diploma.»

10 — Em 31 de Janeiro de 1992 o presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António respondeu ao requerido pela forma seguinte:

«Acumulação de funções»:

«Em resposta ao requerimento de V. Ex.ª de 20 de Novembro de 1991, relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-me comunicar que, face aos elementos fornecidos pelo director do Casino de Monte Gordo, verifica-se a existência da incompatibilidade dos horários por si praticados na Câmara Municipal e na empresa SOINTAL, uma

vez que desempenha funções naquele Casino no período compreendido entre as 17 horas e as 3 horas, o que origina ser humanamente impossível largar a actividade diária que desenvolve na autarquia pelas 17 horas e, nesse preciso momento, retomar a actividade privada noutra local distanciado de 4 km, aliado ao facto de se encontrar impedido de beneficiar do período mínimo de oito horas contínuas de repouso diário, universalmente recomendado, sob pena de perda de produtividade, além das necessariamente funestas consequências na saúde, circunstâncias que devem ser sempre salvaguardadas em quaisquer contratações laborais.

Cumpre-me comunicar também que ao desempenhar funções naquela empresa está a incorrer na incompatibilidade estabelecida pelo n.º 3 do artigo 543.º do Código Administrativo, uma vez que a referida empresa tem contrato com esta autarquia.

Assim, não se aplica a V. Ex.ª o preceituado no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, aplicado à administração local pelo Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, dada a actividade a acumular e a parcial coincidência de horários de que resulta um prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Face ao exposto, indefiro o requerimento de V. Ex.ª e notifico-o desde já para, no prazo de 30 dias a contar da data da notificação, optar por uma das duas actividades que vem exercendo em regime de acumulação sem autorização prévia para o efeito.»

11 — Em 5 de Janeiro de 1992 a SOINTAL praticava, nas salas de jogo do Casino de Monte Gordo, o horário das 18 horas às 3 horas, de segunda-feira a sexta-feira, e das 17 horas às 3 horas, sábado e domingo.

12 — O horário do pessoal das salas de jogo é variável, mas compreende-se sempre entre as 15 horas e as 3 horas, que é o horário legal normal das salas de jogos.

13 — Entre 15 de Março e 9 de Maio de 1992, o agravante iniciou o trabalho no Casino de Monte Gordo, às 18 horas (à terça-feira), 19 horas (à segunda-feira), 20 horas (domingo) e 21 horas (sexta-feira e sábado), folgando à quarta e quinta-feira.

Como vimos, o agravante ataca a decisão recorrida, imputando-lhe a violação dos artigos 26.º, 269.º e 270.º da CRP e o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

Comecemos pela última:

Prescreve o artigo 32.º citado:

«1 — O exercício em acumulação de actividades privadas carece de autorização prévia do membro do Governo competente, a qual pode ser delegada no dirigente máximo do serviço.

2 — O disposto no n.º 1 não abrange a criação artística e literária e a realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras actividades de idêntica natureza.

3 — A autorização referida no n.º 1 só pode ser concedida se se verificarem as seguintes condições:

a) Se a actividade a considerar não for legalmente considerada compatível;

b) Se os horários a praticar não forem total ou parcialmente coincidentes;

c) Se não ficarem comprometidas a isenção e imparcialidade do funcionário ou agente no desempenho de funções;

d) Se não houver prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

4 — A recusa de autorização para o desempenho de funções públicas em acumulação com actividades privadas carece de fundamentação, nos termos gerais.»

Como consta da exposição da matéria e facto, a autoridade recorrida indeferiu a pretensão do recorrente, porque não se verificaram as condições previstas na transcrita disposição.

E não se verificaram porque a actividade a acumular era incompatível com o serviço que o agravante prestava à autarquia e, também, porque havia parcial coincidência de horários, resultando, de uma coisa e outra, prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

A incompatibilidade adviria de a actividade privada ser prestada a uma sociedade que mantinha com a autarquia um contrato de arrendamento do imóvel em que funciona a empresa empregadora, com violação do disposto no artigo 543.º, n.º 3, do Código Administrativo; a parcial sobreposição de horários adviria do facto de ser humanamente impossível largar a actividade diária que desenvolve para a autarquia às 17 horas e nesse preciso momento retomar a actividade privada noutra local distanciado 4 km.

Na sentença recorrida considerou-se correcta a ilação de facto em que se fundou o acto contenciosamente impugnado, de que havia sobreposição de horários, diz-se nela mesmo «simultaneidade das prestações de trabalho», reproduzindo a mesma razão invocada pela autoridade recorrida.

O agravante insiste que é errada tal ilação factual porque, na verdade, não há qualquer coincidência de horário.

E tem razão, no plano dos factos e da interpretação da lei.

A norma estabelece como requisito negativo da concessão da autorização a inexistência de total ou parcial coincidência de horários.

O vocábulo «coincidência» está utilizado na norma com o sentido que lhe é usual, na significação comum dos utentes da língua portuguesa, pelo que é perfeitamente adequado servirmo-nos dos dicionaristas de reconhecida autoridade para fixação do seu conteúdo semântico.

Assim, reportando-se à acção que não ao estado, diz Cândido de Figueiredo, no *Pequeno Dicionário da Língua Portuguesa*: «Ajustar-se exactamente (falando-se de linhas ou superfícies com dimensões e formas idênticas). Suceder ao mesmo tempo. Concordar.»; José Pedro Machado, no *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*: «Acto de coincidir. Estado de duas coisas que coincidem. Realização simultânea de dois ou mais acontecimentos. Simultaneidade. Ser idêntico em formas e dimensões. Ajustar-se perfeitamente (uma linha de superfície sobre outra). Suceder, acontecer ao mesmo tempo. Concordar. Combinar.» Caldas Aulette, em *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*: «Estado de duas coisas que coincidem (fig.). Realização simultânea de dois ou mais acontecimentos, simultaneidade [...]»; «ser idêntico em formas, em dimensões; ajustar-se perfeitamente (uma linha ou superfície sobre outra). Suceder, acontecer ao mesmo tempo [...]».

Só poderia, pois, com propriedade linguística e jurídica, no caso, falar-se de «coincidência» desde que os horários de trabalho do agravante na autarquia e na empresa privada se sobrepusessem em algum momento. Ora, tal situação não se verifica, manifestamente, porque,

como resulta da matéria de facto provada, o horário de trabalho na empresa privada inicia-se em momento imediatamente posterior ao momento temporal fixado como termo do período normal de trabalho do agravante na autarquia.

Ora, não foi com este sentido que a autoridade recorrida e o M.^{mo} Juiz aplicaram o texto legal à situação de facto, porque entenderam, erradamente, que o vocábulo «coincidência» não conotava apenas a significação supra-referida, mas um sentido que compreendesse a «possibilidade» material de a actividade privada ser prestada dentro do horário de trabalho previsto.

Por isso, que ambos justificam o juízo de «coincidência» parcial dos horários a que chegaram, por apelo a uma regra de senso comum: a impossibilidade material de se iniciar o cumprimento de uma prestação laboral numa empresa situada a 4 km de distância, no momento temporal imediatamente seguinte àquele em que se cessava o cumprimento da actividade na administração autárquica.

Só que tal consideração e interpretação não é lícita por contrariar o correcto sentido e alcance da lei na sua letra e na sua *ratio*.

O interesse que o legislador pretende defender e proteger, com o estabelecimento daquela condição, não é, pelo texto e contexto da lei, o interesse do empregador privado.

Nada importou ao legislador, por claramente exterior ao fim da lei, que o requerente da acumulação não possa cumprir o horário previsto para a prestação da actividade privada. O interesse público cuja defesa o legislador confiou ao administrador foi o de assegurar que a actividade pública não fosse prejudicada, em termos de cumprimento integral do respectivo horário de trabalho, com a eventual autorização para o exercício de uma actividade privada.

Ora, se o agravante cumpre o seu horário de trabalho na função pública, rigorosamente, até ao último segundo, não tem nem tinha a autoridade recorrida de preocupar-se se cumpriria ou não, ou se lhe era humanamente possível ou não, iniciar a tempo a sua actividade privada. Tal questão resolvê-la-á o agravante com o empregador privado. Como, aliás, no passado foi resolvida, através da flexibilidade consentida pelo empregador privado na hora do começo da prestação de trabalho do agravante — cf. n.º 13 da exposição da matéria de facto.

As considerações precedentes, sobre a teleologia da norma e o núcleo essencial dos interesses que a lei concita o administrador a defender, servem, também, para retirar qualquer relevância a especulações, porque disso se trata e não de factos, que a autoridade recorrida tece, com aplauso da sentença, sobre as hipotéticas repercussões negativas da acumulação de funções públicas e privadas sobre a produtividade, saúde e o direito ao descanso do trabalhador. Esse tipo de conclusões, a serem lícitas, resultantes de juízos de prognose, sem base em factos concretos, mas em simples conjecturas, justificariam a proibição, em termos absolutos, do exercício de funções públicas e privadas, em manifesta contradição, senão com um direito subjectivo à acumulação que a Constituição consagra, pelo menos com directa violação do interesse juridicamente protegido, de igual conteúdo, que as normas que disciplinam esse exercício, obviamente, reconhecem.

Há que concluir, pois, que o agravante tem razão quando afirma terem a autoridade recorrida e a sentença violado a norma analisada por erro de interpretação e de aplicação.

Sucedem, todavia, que sendo os requisitos elencados no n.º 3 do artigo 32.º cumulativos, a não verificação do requisito da alínea *b*) não é bastante para se decidir pela revogação da sentença e pela anulação do acto impugnado, como o agravante pede.

Esse erro não afectará o dispositivo da sentença, nem consequentemente o acto, se tiver sido decidido correctamente que outra condição se não verificava.

Essas outras condições fundantes do acto e apreciadas pela sentença são as das alíneas *a*) e *d*) do n.º 3 do referido artigo.

Quanto à condição da alínea *a*), afirmou a autoridade recorrida a incompatibilidade das funções, invocando o artigo 543.º, n.º 3, do Código Administrativo, por apelo ao facto de a empresa empregadora manter com o município uma relação contratual.

Essa relação contratual, como se vê do n.º 5 da exposição da matéria de facto, tinha por objecto o arrendamento do imóvel pertença do município onde funciona o casino de Monte Gordo.

Ora, quanto a esta condição a sentença recorrida entendeu que a referida disposição legal é inaplicável ao caso do agravante e julgou que a incompatibilidade invocada, por não ser uma incompatibilidade legal, não preenchia a hipótese normativa da citada alínea *a*) do n.º 3 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

Esta decisão, sendo correcta, não foi, aliás, impugnada. Há que concluir que a autoridade recorrida errou na aplicação da norma da referida alínea *a*).

Quanto à alínea *d*), consta do acto recorrido o seguinte:

«Assim, não se aplica a V. Ex.^a o preceituado no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, aplicado à administração local pelo Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, a actividade a acumular e a parcial coincidência de horários de que resulta um prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.»

A interpretação deste trecho do despacho impugnado, pela sua simples análise literal, deixa logo ver que a autoridade recorrida e a sentença impugnada entenderam o requisito da alínea *d*) como mera ilação da verificação dos dois requisitos das alíneas *a*) e *b*).

Mas entenderam mal.

Com efeito, o requisito da alínea *d*) comporta uma condição autónoma e de verificação específica em relação às das outras alíneas.

Da economia da disposição logo se vê que, na intenção legislativa, ainda que se não verifiquem as condições das alíneas *a*), *b*) e *c*), se a acumulação implicar prejuízo para a interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, a autorização não poderá ser concedida. A verificação da condição da alínea *d*) não poderia, pois, resultar por simples automatismo da constatação das condições precedentes.

Ora, nenhum prejuízo público ou direito ou interesse dos cidadãos (terceiros, evidentemente) foi concretamente referido como lesado ou passível de lesão imediata com a concessão da autorização pedida.

Quer a autoridade recorrida quer a sentença impugnada erraram, pois, na aplicação da lei, concluindo pela não verificação da referida condição pela causa invocada.

Em suma, procede a conclusão da alegação do agravante quando aponta à sentença recorrida a violação do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, por errada interpretação e aplicação das normas das alíneas *a*), *b*) e *d*) do seu n.º 3.

E não se diga, como se sustenta na sentença recorrida, que apesar de verificada a violação de lei, esta será irrelevante, porquanto a negação da autorização relevaria de um poder discricionário da Administração.

A correcta interpretação da lei não consente tal entendimento. A regulação do exercício cumulativo de funções públicas e privadas por agentes da Administração Pública, entendida esta em sentido amplo, como abrangendo todas as administrações constitucionalmente admitidas, tem hoje assento constitucional.

Prescrevem os n.ºs 4 e 5 do artigo 269.º da CRP:

«4 — Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei.

5 — A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e outras actividades.»

Da leitura das indicadas normas constitucionais decorre imediatamente que o legislador constitucional estabeleceu, claramente, regimes diferentes para o exercício cumulativo de empregos ou cargos públicos e destes com o exercício de actividades privadas.

Para os primeiros rege o princípio da proibição relativa, para os segundos o das incompatibilidades legais.

Nos termos do preceito constitucional, só não será possível a acumulação de actividades públicas e privadas se e quando a lei as considerar incompatíveis.

Devolveu, pois, a constituição ao legislador ordinário a tarefa de explicitar quais as actividades privadas que não podem ser objecto de exercício cumulativo pelo mesmo trabalhador.

Mas a devolução tem obviamente um limite. Não é irrestrita. O legislador ordinário não está constitucionalmente autorizado a declarar a proibição absoluta ou relativa da cumulação de actividades públicas e privadas, sem o que ficaria sem sentido a evidente distinção que a constituição estabelece entre os dois regimes.

Não interessa indagar se o preceito constitucional permite concluir pela existência de um direito subjectivo do funcionário à acumulação da actividade pública que exerce com actividade privada não incompatível, o que, aliás, quer o princípio interpretativo constitucional *pro libertate*, quer o texto da lei ordinária, ao fazer depender de um comportamento autorizativo a possibilidade desse exercício, *prima facie*, avalizariam. Cf., sobre o sentido e fins dos procedimentos autorizativos — remoção de limites ao exercício de direitos preexistentes ou conceder direitos legalmente retirados —, por todos, Rogério Ehrhardt Soares, *Direito Administrativo, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra no Ano Lectivo de 1977/78* [...] onde se escreve: [...] «referem-se a actividades excepcionalmente retiradas à disponibilidade de um sujeito (privado ou público) mas que se tornam possíveis depois de uma manifestação de um agente administrativo».

Será, na verdade, suficiente, e isso aparece evidente da observação do preceito em causa, concluir que a norma constitucional veda absolutamente que o legislador ordinário devolva, por seu turno, ao administrador, em termos de discricionariedade, a eleição dos pressupostos que em cada caso concreto permitiriam ou não o exercício cumulativo das duas actividades.

Quer dizer, interpretar a lei ordinária, no caso o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que desenvolveu o indicado preceito constitucional, como consentindo à Administração não conceder dis-

cricionariamente a autorização da acumulação do exercício de actividades públicas e privadas, não é apenas uma interpretação desconforme à Constituição, mas uma violação directa daquele preceito constitucional.

Por isso, não é possível sufragar a tese da sentença recorrida de que a lei atribui à Administração o poder discricionário volitivo para não conceder autorização para o exercício em acumulação de funções públicas e privadas.

Aliás, o próprio texto da lei repudia, com bastante clareza, esse entendimento.

Em primeiro lugar, porque o poder conferido pela lei ao administrador é o de assumir um comportamento autorizativo perante uma pretensão deduzida pelo administrado — a lei diz: [...] «*o exercício em acumulação de actividades privadas carece de autorização prévia do membro do Governo competente*» [...] — Os procedimentos autorizativos, porque se reconduzem à adopção de decisões tomadas na base de juízos sobre interesses contrapostos e na ponderação de circunstâncias concretas que permitam estabelecer o ponto de equilíbrio entre os interesses públicos e privados conflitantes não se compadecem com o uso de poderes discricionários volitivos que por definição prescindem desse tipo de avaliações.

Em segundo lugar, repetindo, noutra perspectiva, ideia já exposta, porque se o preceito constitucional não invalidará que a lei ordinária remeta para o administrador a definição concreta das actividades privadas incompatíveis com o exercício de funções públicas, invalidaria, por certo, o preceito legal que remetesse para o administrador a definição dos pressupostos abstractos dessa incompatibilidade, tarefa que indelegavelmente atribuiu ao legislador.

Por fim, a própria estrutura do preceito do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que revela que as duas atitudes possíveis da Administração, face ao pedido do administrado, autorizar ou não autorizar, só podem ter lugar através do procedimento único instituído no n.º 3, ou seja, pela verificação de todos ou inverificação de algum dos pressupostos inscritos nas suas quatro alíneas.

Em suma, a sentença recorrida violou, por erro de interpretação, o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

Por tudo o exposto:

Considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam procedentes as conclusões da alegação do agravante, dão provimento ao recurso, revogam a sentença recorrida e anulam o acto contenciosamente impugnado.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 21 de Junho de 1993. — José Acácio Dimas de Lacerda (relator) — Artur Joaquim de Faria Maurício — Manuel António Lopes Rocha. — Fui presente, Carlos Alberto Fernandes Cadilha.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Revogação. Inutilidade superveniente da lide.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A revogação de um acto de licenciamento para a remodelação e ampliação de um edifício, concedida por despacho de vereador substituto do presidente da Câmara, pode verificar-se por um novo acto administrativo.*
- 2 — *Não é acto administrativo a deliberação da Câmara Municipal que se limita a tomar conhecimento de um parecer emitido pelo DROT acerca de um projecto rectificativo para aquela ampliação e remodelação, posteriormente apresentado, sem que tenha decidido aprová-lo ou reprová-lo.*
- 3 — *A deliberação referida no n.º 2 não é um acto revogatório do acto referido no n.º 1.*
- 4 — *Com aquela deliberação não se verifica a inutilidade superveniente da lide, pelo que não deve ser declarada extinta a instância.*

Recursos n.ºs 31 950 e 31 951, em que são recorrente António Ferreira e recorridos o vereador substituto do presidente da Câmara Municipal de Cinfães e outro. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

António Ferreira, casado, reformado, residente na Travessa da Rua do Camões, em Águeda, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto recurso contencioso de anulação da deliberação da Câmara Municipal de Cinfães, tomada na sua reunião de 8 de Junho de 1991, sobre processo de licenciamento de Lourenço e Madureira, L.^{da}, para remodelação e ampliação de um edifício na vila de Cinfães, e do despacho do Sr. Vereador Substituto do Sr. Presidente da mesma Câmara de 11 de Julho 1991, em que foi concedida a licença para aquela construção, o que originou o processo n.º 2899/91.

Interpôs ainda naquele mesmo Tribunal recurso contencioso da deliberação da Câmara Municipal de Cinfães, tomada na sua reunião de 13 de Janeiro de 1992, sobre o processo de licenciamento de Lourenço e Madureira, L.^{da}, para remodelação e ampliação de um edifício na vila de Cinfães, o que originou o processo n.º 3209/92.

Naquele primeiro processo n.º 2899/91, o M.^{mo} Juiz *a quo*, por despacho de fls. 29 e seguintes de 26 de Março de 1992, por manifesta ilegalidade da interposição, indeferiu o recurso interposto relativamente à deliberação da Câmara Municipal de Cinfães, de 8 de Junho de 1991, prosseguindo os autos quanto ao despacho do Sr. Vereador Substituto do Sr. Presidente da mesma Câmara de 11 de Julho de 1991.

Por despacho de fls. 62 e seguintes, foi julgada extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, por se entender que a deliberação da Câmara Municipal de Cinfães de 13 de Janeiro de 1992, impugnada no processo n.º 3209/92, havia revogado aquele despacho do Sr. Vereador Substituto.

Por sua vez no processo n.º 3209/92 o M.^{mo} Juiz *a quo*, por decisão de fls. 47 e seguintes de 18 de Novembro de 1992, indeferiu liminarmente o recurso interposto da deliberação da Câmara Municipal de Cinfães de 13 de Janeiro de 1992 com o fundamento de não considerar tal deliberação como acto administrativo.

Tanto da decisão proferida no processo n.º 2899/91 como da proferida no processo n.º 3209/92, foram interpostos recursos, que foram admitidos por despachos de 4 de Dezembro de 1992 e 7 de Dezembro de 1992, respectivamente.

Por despacho de fls. 97 e 8 de 12 de Fevereiro de 1993, foi ordenada a apensação ao processo n.º 2899/91 do processo n.º 3209/92, que originaram neste Supremo Tribunal Administrativo os recursos n.ºs 31 950 e 31 951, respectivamente.

Em ambos os recursos foram produzidas alegações, em que se conclui:

1) A recorrida particular apresentou na Câmara Municipal de Cinfães um projecto para a remodelação e ampliação de um edifício que possuía em Cinfães, pedindo a competente licença;

2) No acto impugnado no recurso n.º 3209 a Sr.^a Vereadora Substituta do Sr. Presidente daquela Câmara, com poderes delegados para o efeito, havia de vir a aprovar aquele projecto, para aquele despacho, em cuja sequência foi passada a competente licença;

3) Posteriormente, a recorrida particular, satisfazendo a exigência camarária, apresentou um projecto rectificativo que alterava, em parte, o projecto aprovado pelo acto daquela Sr.^a Vereadora;

4) Na sequência daquela deliberação, não foi passada qualquer licença, nem foi passada nova licença, nem dado qualquer outro impulso ao processo;

5) Assim, como se teve de reconhecer mais tarde, a deliberação de 13 de Janeiro de 1992 não revogou o acto impugnado no processo n.º 2891, aliás, da parte em que aceitou o projecto alterado, o mais que podia constituir era um acto confirmativo;

6) Quer dizer que o acto impugnado no recurso n.º 2899, com a deliberação recorrida no processo n.º 3209, constituiu acto definitivo e executório e como tal recorrível contenciosamente;

7) Logo, ao decidir de forma diferente, a douta sentença em apreço proferida no recurso n.º 2899 violou por erro de aplicação e interpretação o artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 267/85 e o artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e o artigo 287.º da Constituição da República Portuguesa, como, aliás, a douta sentença proferida no recurso n.º 3209, ao decidir de forma diferente da que acima se propunha, violou também, por erro de interpretação e aplicação, aqueles mesmos preceitos, com excepção do artigo 287.º do Código de Processo Civil.

A recorrida particular, Lourenço e Madureira, L.^{da}, no processo n.º 2899, em contra-alegações, conclui:

1) Na petição do seu recurso n.º 3209 o recorrente alega:

Que ficou sem objecto o recurso destes autos n.º 2899; o que é certo no entender da recorrida;

Que a deliberação que por aquele recurso pretende impugnar não quis defender a licença; com isso também concorda a recorrida, até porque deferida já havia sido essa licença;

2) Na pendência destes autos foi praticado novo acto, que revogou o ora impugnado, dado que a recorrida, ora alegante, apresentou um projecto rectificativo da sua obra, que foi aprovado pela deliberação camarária de 13 de Janeiro de 1992;

3) Facto, aliás, que a recorrente reconhece na sua petição de recurso n.º 3209.

E no processo n.º 3209 concluiu:

1) Na sua petição de recurso o recorrente alega:

Que ficou sem objecto o recurso pendente no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, registado sob o n.º 2899; o que é certo, no entender da recorrida;

Que a deliberação que, pelo presente recurso, pretender impugnar não quis deferir a licença; com isso também concorda a recorrida, até porque deferida já havia sido essa licença;

2) O licenciamento da obra em causa processou-se, primeiro, tacitamente, e mais tarde, ainda por forma expressa, não tendo sido tais actos objecto de impugnação por parte do recorrente;

3) A deliberação em questão em nada afecta os interesses do recorrente, que tem de se considerar parte ilegítima, ou carecido de interesse de agir, consoante posição doutrinal que se defenda;

4) Porém, a deliberação em causa — como doutamente decidido — nem sequer é um acto administrativo, não sendo, por isso, passível de recurso contencioso.

O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte duto parecer:

«No processo que deu origem ao recurso n.º 31 950 foram impugnados a deliberação de 8 de Junho de 1991 da Câmara Municipal de Cinfães, que incidiu sobre um pedido de licenciamento de construção apresentada por Lourenço e Madureira, L.^{da}, e o despacho do vereador substituto, de 11 de Julho de 1991, que concedeu licença para aquela construção.

Mais tarde aquela empresa apresentou um projecto rectificativo sobre que incidiu a deliberação camarária de 13 de Janeiro de 1992 impugnada no processo que deu origem ao recurso n.º 31 951.

A questão que se coloca nos recursos é a de saber se esta deliberação de 13 de Janeiro de 1992 revogou ou não a anterior decisão sobre o licenciamento da construção.

Segundo se vê pelo documento que consta de fl. 46 do processo n.º 31 951, na sequência da deliberação de 13 de Janeiro de 1992, não foi emitida qualquer licença ou alvará de construção, não tendo sequer a Câmara aprovado o projecto rectificativo.

Não tendo sido emitida licença para construção na sequência deste acto de 13 de Janeiro de 1992, parece ter de se concluir que não há aqui qualquer acto definitivo e executório e que o único acto lesivo dos interesses do recorrente é o acto de emissão da licença de 11 de Julho de 1991.

Pelo exposto, entende-se que deve ser provido o recurso interposto no processo n.º 31 950 e não provido o interposto no recurso n.º 31 951.»

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

O objecto dos presentes recursos jurisdicionais, como já se referiu, são a decisão proferida no recurso n.º 31 950, a fls. 62 e seguintes, de 25 de Novembro de 1992, e a proferida no recurso n.º 31 951, a fls. 47 a 49, de 13 de Novembro de 1992.

Na primeira, considerando que na pendência do recurso foi praticado novo acto revogatório do impugnado, desaparecendo este da ordem jurídica, e que o recurso havia, assim, perdido o seu objecto, foi declarada extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide.

Na segunda, considerando que o acto impugnado não era um acto materialmente administrativo, indeferiu liminarmente o recurso.

Sendo estas decisões o objecto do presente recurso jurisdicional e visando a revogação das mesmas, mediante a reapreciação à luz das razões invocadas pelo recorrente atinentes à demonstração de que se decidiu mal, tem este Supremo Tribunal delimitado o âmbito do seu conhecimento àquelas decisões, cabendo-lhe averiguar e decidir

se aquelas estão conformes à lei, de harmonia com o alegado e conclusões do recorrente, salvo no que respeita a matéria de conhecimento oficioso, conforme o artigo 110.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Ora, a recorrida particular, nas suas contra-alegações, além de suscitar questões que não podem ser objecto do presente recurso, de harmonia com os princípios atrás expostos, suscita, no entanto, a questão da legitimidade do recorrente, que, devido a ser de conhecimento oficioso, cumpre conhecer.

As condições da legitimidade activa para a interposição de recurso contencioso são estabelecidas nos artigos 46.º, n.º 1, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e 821.º, n.º 1, do Código Administrativo.

Aí se exige que o recorrente tenha interesse directo, pessoal e legítimo.

Segundo doutrina e jurisprudência firmada, o interesse directo será directo não só quando seja negada satisfação a uma pretensão formulada mas também quando seja causa imediata de prejuízos para o recorrente o acto administrativo impugnado.

Pessoal, quando os efeitos da declaração da nulidade ou anulação do acto se repercutem na esfera jurídica do recorrente, que não de terceiro.

E é legítimo, sempre que eles não sejam reprovados pela ordem jurídica.

Por outro lado, a legitimidade afere-se pela posição do recorrente em relação ao acto impugnado, face aos termos em que a petição se encontra formulada.

Ora, os actos impugnados respeitam a licença para a remodelação e ampliação de um edifício que a empresa Lourenço e Madureira, L.^{da}, quer levar a efeito na Rua de Camões, da vila de Cinfães, onde se situa um prédio de habitação, de rés-do-chão e andar, de que o recorrente é dono e possuidor, que contigua com aquele.

As obras a serem licenciadas, segundo o recorrente, vão prejudicar a salubridade da sua habitação que tem a nível do rés-do-chão e do andar, e, em cada um deles, dois quartos com janelas voltadas para o prédio da recorrida particular e uma sala com porta-janela e varanda, em idêntica circunstâncias.

Tem, pois, o recorrente legitimidade directa pessoal e legítima em impedir que as obras que a recorrida particular pretende levar a efeito não se efectuem, impedindo, assim, que das mesmas para ele resultem prejuízos resultantes do atentado à salubridade da sua habitação a que tem direito.

Improcede, pois, a questão da ilegitimidade suscitada pela recorrida particular.

O conhecimento do recurso da decisão proferida no processo n.º 31 951 mostra-se prejudicial em relação à decisão proferida no processo n.º 31 950, pelo que se impõe que comecemos a apreciação por aquele.

O recorrente, com fundamento na sua ilegalidade, pretende a anulação da deliberação da Câmara Municipal de Cinfães de 13 de Janeiro de 1992, que tem o seguinte teor:

«Obra de Lourenço e Madureira L.^{da} [...]»

O DROT remeteu a informação seguinte sobre a obra de «Lourenço e Madureira, L.^{da}: «Quanto ao acesso superior solicitado, conside-

ra-se que do ponto de vista do interesse público não se vê qualquer vantagem na sua execução.

Entende-se que os acessos e os arranjos exteriores devem ser inseridos nos primeiros estudos (proposta da equipa da PGU) para os espaços públicos a potenciar entre a Praça de 25 de Abril e novo arruamento da Volta da Lomba (a elaborar eventualmente pela mesma equipa).

Quanto à construção do edifício, embora apresente uma ocupação ligeiramente superior à preexistente, num local de arruamentos estreitos, levantado algumas questões de insolação, entende-se que a cêrcea não deverá ser superior a rés-do-chão + 2 (prevista no PGU) e deverá ser cumprido o RCTU no seu artigo 59.º

Considerando a informação anterior e a presente, mantém-se a informação favorável quanto à localização do prédio, desde que cumpridas as condições expostas.

Esta informação obteve despacho favorável em 26 de Dezembro de 1991.

Posto este caso à votação, teve o seguinte resultado, quanto à colocação do passadiço, a partir do Largo da Pesqueira: a favor — engenheiro Nuno Miranda, Pedro Miranda, Isidro Semblano, D. Marina e Araújo Cardoso, desde que o mesmo fique a ser utilizada sem restrições pelo público.

Quanto ao resto, deve ser cumprido rigorosamente o parecer do DROT. O Sr. Presidente absteve-se, por não ter à sua frente uma maquete que lhe mostre claramente como é que o prédio ficará inserido no conjunto e que implicações daí resultarão, estando preocupado até com a volumetria e cêrcea do mesmo. Este caso foi assim aprovado por maioria.»

A questão que se coloca é saber se esta deliberação configura ou não um acto materialmente administrativo susceptível de ser objecto de recurso contencioso.

As circunstâncias em que a Câmara Municipal proferiu aquela deliberação foram as seguintes:

A empresa Lourenço e Madureira, L.^{da}, requereu licença para remodelação e ampliação de um edifício que possuía na Rua de Camões, na vila de Cinfães;

Sendo-lhe concedida, o recorrente impugnou contenciosamente aquele acto, dando origem ao recurso n.º 31 950, a que este se encontra apenso;

Na pendência deste recurso, a referida Câmara Municipal exigia que aquela empresa apresentasse novo projecto rectificativo, o que esta cumpriu;

Tal projecto rectificativo foi apresentado ao DROT, que emitiu o parecer constante da deliberação impugnada;

Na sequência daquela deliberação não foi emitida qualquer licença de construção à empresa Lourenço e Madureira, L.^{da};

Na sequência da apresentação do projecto rectificativo, a Câmara Municipal, porque a informação técnica não a orientava no sentido de uma cabal decisão, acabou por não o aprovar nem reprovar.

Perante estes elementos decidiu o M.^{mo} Juiz *a quo* que «não estamos perante um acto administrativo que tenha a posição jurídica da recorrida particular, nem, pelas mesmas razões, tenha criado uma situação geradora de efeitos jurídicos que pudessem repercutir-se na esfera do recorrente».

Refere este que se é certo que a recorrida particular, na sequência da deliberação impugnada, não deu qualquer impulso ao processo de licenciamento nem lhe foi passada outra licença, a verdade é que aquela deliberação aprovou «autónoma e expressamente» uma parte do processo, o que se refere ao outro passadiço, e, ao menos implicitamente, aprovou o projecto rectificativo.

Mas não lhe assiste qualquer razão.

Na verdade, como acima já se referiu e de harmonia com o informado pela Câmara Municipal — officio de fl. 46 — «Na sequência da apresentação do projecto rectificativo, a Câmara, porque a informação técnica não a orientava no sentido de uma cabal decisão, acabou por não a aprovar nem reprovar [. . .]»

Assim, ao contrário do afirmado pelo recorrente, a deliberação impugnada não aprovou o projecto rectificativo apresentado pela recorrida particular, limitando-se a tomar conhecimento do parecer emitido pelo DROT.

Não tomou, pois, qualquer decisão.

Como é doutrina e jurisprudência uniforme e se encontra definido no artigo 120.º do Código do Procedimento Administrativo, «consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visam produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta».

Ora, no caso *sub judice*, a deliberação da Câmara Municipal impugnada, ao não tomar qualquer decisão acerca do processo rectificativo que lhe foi apresentado pela recorrida particular, não o tendo aprovado nem reprovado, não dispôs sobre a definição de uma concreta relação jurídico-administrativa de maneira a produzir efeitos jurídicos na esfera jurídica do recorrido particular, isto é, não praticou qualquer acto administrativo.

E porque só estas podem ser objecto de recurso contencioso, bem decidiu o M.^{mo} Juiz *a quo* ao indeferir liminarmente, ou seja, em rejeitar o recurso contencioso.

Desta maneira, porque não merece qualquer censura, mantém-se a decisão recorrida e nega-se provimento ao recurso.

Passando, agora, a apreciar o recurso interposto da decisão proferida no processo n.º 31 950, a tarefa encontra-se facilitada, dado o anteriormente decidido.

O M.^{mo} Juiz *a quo* naqueles autos decidiu que se verificava a inutilidade superveniente da lide, porque na pendência dos mesmos tinha a Câmara Municipal de Cinfães, com a deliberação de 13 de Janeiro de 1992, praticado novo acto que revogara o impugnado e, assim, declarou extinta a instância.

O objecto daquele recurso era o despacho do Sr. Vereador Substituto do Sr. Presidente da Câmara, de 11 de Junho de 1991, nos termos do qual foi concedida licença a Lourenço e Madureira, L.^{da}, para remodelação e ampliação de um edifício na vila de Cinfães.

Assentou aquela decisão que declarou extinta a instância no pressuposto de que a deliberação da Câmara de 13 de Janeiro de 1992 era um novo acto de licenciamento que revogara o despacho impugnado.

Ora, como atrás já se decidiu, aquela deliberação não é um acto administrativo, pelo que a mesma nunca poderia ter revogado o acto impugnado, dado que este só poderia sê-lo por um outro acto administrativo, mantendo-se desta maneira na ordem jurídica.

Pelo exposto, mantendo-se a utilidade da lide, pois o despacho impugnado, ao contrário do decidido, não fora revogado, dá-se provimento ao recurso e revoga-se a decisão recorrida.

Custas pelo recorrente e recorrido particular, na parte em que decaíram com a taxa de justiça e procuradoria de 15 000\$ e de 8000\$, quanto ao recorrente, e de 20 000\$ e de 10 000\$, quanto ao recorrido particular.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *José da Cruz Rodrigues*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Perda de mandato. Ilegalidade grave. Acto tutelar. Acto de declaração confirmativa. Revogação. Pressuposto processual.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *É exigível o reconhecimento exposto de ilegalidade grave nos casos de perda de mandato com fundamento no disposto no artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89.*
- 2 — *Esclarecido o sentido de um despacho por outro subsequente em termos que o teor do primeiro comportava, deve este ser entendido em conformidade com a declaração feita no acto interpretativo.*
- 3 — *Se dessa declaração resulta a revogação do acto tutelar que reconheceu a ilegalidade grave da conduta do autarca, falta o pressuposto processual em que se traduz aquele reconhecimento para ser intentada acção de perda de mandato.*

Recurso n.º 32 330, em que são recorrente o Ministério Público e recorrido Jaime Carlos Marta Soares. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O magistrado do Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo recorre da sentença deste Tribunal que julgou improcedente a acção intentada contra Jaime Carlos Marta Soares para declaração de perda de mandato, pedindo a sua revogação.

Nas suas alegações formula as seguintes conclusões:

1 — O despacho de S. Ex.^ª a Sr.^ª Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento de 10 de Dezembro de 1992 não revoga o despacho de 2 de Março de 1992 da mesma entidade, que qualificou como ilegalidade grave praticada de forma continuada as irregularidades praticadas pelo R. enquanto presidente da Câmara Municipal de Vila

Nova de Poiães e detectadas em inquérito promovido pelo Inspector-Geral de Finanças.

2 — Na verdade, este despacho de 10 de Dezembro de 1992 limita-se a esclarecer o de 2 de Março de 1992, considerando que, em relação ao R., configura ilegalidade grave a matéria do n.º 5 do parecer de fls. 134 a 137, ou seja, a realização de frequentes fornecimentos à Câmara Municipal por firma de que era sócio gerente um vereador daquele órgão, substituto do presidente da Câmara, sem consulta a quaisquer outros potenciais fornecedores e sem que as despesas fossem precedidas da necessária requisição e cabimentação orçamental.

3 — Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 67/89, perdem o mandato os membros dos órgãos autárquicos que incorram por acção ou omissão em ilegalidade grave ou numa prática continuada de irregularidades, verificadas em inspecção, inquérito ou sindicância, e expressamente reconhecidas como tais pela entidade tutelar.

4 — E, de acordo com o n.º 3 do mesmo preceito, constitui ainda causa de perda de mandato a verificação, em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito ou sindicância, de prática, por acção ou omissão, de ilegalidade grave ou prática continuada de irregularidades, em mandato imediatamente anterior exercido em qualquer órgão de qualquer autarquia.

5 — No caso *sub judice*, as ilegalidades graves foram praticadas pelo R. também no mandato de 1986-1989, mas só verificadas no que actualmente decorre em inquérito promovido pelo Inspeção-Geral de Finanças.

Por isso, mesmo considerando como revogado o despacho de 2 de Março de 1992, o R. perderia sempre o mandato por força do disposto no n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89.

7 — Pelo exposto, a douda sentença recorrida, ao considerar que o despacho de 2 de Março de 1992 foi revogado pelo despacho de 10 de Dezembro de 1992, julgando a acção improcedente, viola os citados n.ºs 1, alínea c), e 3 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89, devendo, por isso, ser revogada.

Em contra-alegações, conclui o recorrido:

1 — O recorrido já teve oportunidade de, quer na sua contestação quer muito especialmente nas conclusões das suas alegações, levantar as questões que tinha direito a que fossem analisadas, as quais aqui dá por reproduzidas para todos os efeitos legais, linha por linha, palavra por palavra.

2 — O recorrente veio arguir a ilegalidade da sentença, por no seu entender o despacho de 2 de Dezembro de 1992 não ter revogado o de 2 de Março de 1992.

3 — Este despacho de 2 de Março de 1992 não qualificava expressamente os actos e as omissões apontadas ao recorrido como ilegalidades graves ou prática continuada de irregularidades.

4 — Logo, este despacho jamais podia servir de fundamento substancial a qualquer acção declarativa da perda de mandato, pelo que mesmo que este não tivesse sido revogado não existia lei que sustentasse a perda de mandato.

5 — E o despacho de 3 de Dezembro de 1992 é que veio qualificar a matéria apurada no inquérito em função dos comandos do artigo 9.º da Lei n.º 87/89.

6 — E a qualificação apenas enquadrava em ilegalidade grave o vereador referido no parecer da Secretaria de Estado da Adminis-

tração Local e do Ordenamento do Território e não o presidente da Câmara, ora recorrido.

7 — Por outro lado, apenas a Sr. Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento qualificou como de ilegalidade grave os factos referidos no item 5 do parecer citado na conclusão anterior, pois na parte da competência do Ministro do Planeamento e da Administração do Território não foram assim qualificados.

8 — Logo, jamais podia o recorrido perder o mandato, quer por os factos apurados serem relativos à competência tutelar do Ministro do Planeamento e da Administração do Território quer porque este não qualificava como ilegalidades graves ou como uma prática continuada de irregularidades.

9 — Pois a Sr.^a Secretária de Estado apenas podia dar respaldo legal a uma acção declarativa de perda de mandato se se verificasse a falta de requisições e de cabimentação, o que nem sequer foi alegado e não se apurou, antes pelo contrário ficou demonstrada a cabimentação.

10 — E o direito de instaurar a acção mesmo por factos anteriores à entrada em vigor da Lei n.º 87/89, ou do presente mandato, estava sempre dependente da qualificação prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 99.º da Lei n.º 87/89, o que não aconteceu.

11 — E esses factos, fora da presente lei, para conduzirem à perda de mandato levavam à aplicação de uma lei que determinava que a mesma fosse declarada pelo órgão executivo e não pelo Tribunal Administrativo de Círculo.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

A sentença recorrida deu como provados os seguintes factos, que aqui se dão também por assentes:

A) O R. foi eleito presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares (CMVNP), nos mandatos de 1983-1985 e 1986-1989, voltando a ser reeleito para o mesmo cargo nas eleições autárquicas de 17 de Dezembro de 1989;

B) A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) levou a cabo, de 9 de Maio de 1990 a 19 de Setembro de 1991, um inquérito ao município de Vila Nova de Poiares, na sequência do qual o inspector-chefe emitiu parecer no sentido de que a actividade funcional do R. era susceptível de integrar, por acção e omissão, o conceito de «ilegalidade grave» de «prática delituosa grave» e de «prática continuada de irregularidades», a que se referem os artigos 70.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e 9.º, n.º 1, alínea c), e 3, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, sancionável com a perda de mandato;

C) Tal parecer mereceu despachos de concordância da subinspectora-geral e do inspector-geral de Finanças;

D) Esta conclusão alicerçava-se nos seguintes factos:

1 — O vereador Rui Manuel Dias Pinto Ferreira é sócio gerente de Auto-Mecânica Poiarense, L.^{da};

2 — Pelo menos desde 1983 até 31 de Outubro de 1990 aquela firma prestou sistematicamente serviços de tornearia e reparações, lubrificantes, fusíveis, parafusos, filtros, abraçadeiras, terminais e rolamentos;

3 — Assim, a CMVNP pagou à Auto-Mecânica Poiarense, L.^{da}, as quantias de 1 803 094\$, no mandato de 1983-1985, de 2 160 595\$, no mandato de 1986-1989, e de 319 655\$, no actual mandato;

4 — E em 19 de Novembro de 1990 era devedora à aludida firma do montante de 1 666 101\$50;

E) Nunca houve qualquer deliberação do órgão executivo que contemplasse a adjudicação de fornecimentos a Auto-Mecânica Poiarense, L.^{da}, sendo estes autorizados directamente pelo R. e pelo próprio vereador Rui Manuel nos períodos em que exerceu funções de presidente da CMVNP, em substituição, ou seja, de 26 de Setembro de 1987 a 23 de Abril de 1988 e de 9 de Dezembro de 1988 a 12 de Janeiro de 1989;

F) Nestes períodos várias requisições à Auto-Mecânica Poiarense, L.^{da}, foram subscritas pelo vereador Rui Manuel, o qual também mandou emitir a favor desta firma as ordens de pagamento, algumas das quais assinou, sendo que outras foram pagas sem terem sido assinadas;

G) As vendas e prestações de serviço da Auto-Mecânica Poiarense, L.^{da}, à CMVNP prolongaram-se pelo menos até 31 de Outubro de 1990, sem consulta a quaisquer outros fornecedores;

H) Por despacho de 2 de Março de 1992, da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, proferido ao abrigo de delegação de poderes conferida pelo Despacho n.º 18/91, do Ministro das Finanças, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 27 de Dezembro de 1991, concordou com o parecer de que o R., face aos factos descritos, praticara ilegalidades graves, pelo que se deveria promover através do Ministério Público a propositura de acção para declaração de perda do mandato de presidente da CMVNP;

I) Uma adjunta do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território elaborou parecer em 11 de Novembro de 1992, em que a propósito do inquérito ao município de Vila Nova de Poiares descreve «ilegalidades apuradas pela IGF e por ela qualificadas como graves, para efeitos do disposto na Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro [...]»

5 — Realização de frequentes fornecimentos à Câmara Municipal por firma de que era sócio gerente um vereador daquele órgão, substituído do presidente da Câmara, sem consulta a quaisquer outros potenciais fornecedores e sem que as despesas fossem precedidas da necessária requisição e cabimentação orçamental [...].

Já no que toca à situação referida no n.º 5, parece-nos que pode ser qualificada como ilegalidade grave, levando à interposição da acção de perda de mandato em relação ao vereador nela interveniente»;

J) O Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território concordou com o parecer referido na alínea anterior em despacho de 11 de Novembro de 1992;

L) Em 10 de Dezembro de 1992, a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento exarou o seguinte despacho no ofício em que lhe eram comunicados os despacho e parecer referidos nas alíneas I) e J):

«Ponderadas as questões suscitadas, concordo com os parâmetros adoptados pela Secretária de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, pelo que a acção não deve prosseguir, salvo no que se refere à situação referida no n.º 5, que configura ilegalidade grave.»;

M) Em ofício dirigido ao R. em 19 de Março de 1993, a chefe de Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, sob

a epígrafe «Assunto: Inquérito ao Município de Vila Nova de Poiares, a cargo da IGF», comunicava:

Em referência à carta relativa ao assunto indicado em epígrafe, comunico a V. Ex.^a que sobre a mesma S. Ex.^a a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento exarou despacho do seguinte teor:

«O despacho a que se refere a presente carta qualificou como graves, para efeitos de perda de mandato, nos termos da Lei n.º 87/89, a prática dos actos descritos no n.º 5, que consubstanciam o envolvimento de interesses pessoais que põem em causa a imparcialidade e independência no exercício de funções do autarca apontado como envolvido. Transmita-se. — 9 de Março de 1993, *Maria Manuela Dias Ferreira Leite*.»

Assente nesta matéria de facto a sentença recorrida julgou improcedente a acção apenas com o fundamento na falta de reconhecimento expresso por parte da entidade tutelar da prática de ilegalidade grave ou da prática continuada de irregularidades.

A impugnação do magistrado recorrente assenta em dois pontos essenciais.

Por um lado, sustenta que a entidade tutelar reconheceu expressamente as referidas práticas, imputadas ao R.

Por outro, defende que tal reconhecimento nem seria necessário, face ao disposto no artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89.

Vejamos se assim é, começando por conhecer da segunda questão, já que, a proceder a posição defendida pelo recorrente, poderá ficar prejudicada a apreciação da primeira.

O artigo 9.º da Lei n.º 87/89 prevê os casos em que os membros dos órgãos autárquicos perdem o mandato.

Relativamente ao regime legal anterior, verifica-se, no n.º 1 do citado artigo, que apenas se acrescentou a situação prevista na alínea *d*), pois todas as outras constavam já, com ligeiras diferenças, da redacção dada ao artigo 70.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100/84 pela Lei n.º 25/85, de 12 de Agosto, e da versão original deste último preceito.

Apenas se assinala que nesta versão original não se impunha na alínea *c*) [que passa a ser a alínea *e*] na redacção da Lei n.º 25/85] que a «ilegalidade grave» ou «a prática delituosa continuada» fossem «expressamente reconhecidas como tais pela entidade tutelar».

No n.º 2 do mesmo artigo 9.º da Lei n.º 87/89 não há também alterações sensíveis ao regime anterior, pois o artigo 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, quer na versão original, quer na redacção da Lei n.º 25/85, estabelecia também a perda de mandato quando o autarca intervém ou tem interesse em contrato celebrado pelo órgão de que era membro quando se verificam as causas de impedimento estabelecidas no Decreto-Lei n.º 370/83.

O referido artigo 81.º, n.º 2, foi expressamente revogado pelo artigo 17.º da Lei n.º 25/85, pelo que o n.º 2 do artigo 9.º deste diploma parece apenas significar, com a explicitação das várias situações previstas no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 370/83 e o aditamento de uma alínea *h*), sem interesse para o caso, a unificação num mesmo artigo dos casos de perda de mandato.

Já o n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89 não tem qualquer correspondente no regime anterior.

Dispõe ele:

«Constitui ainda causa de perda de mandato a verificação em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito ou sindicância

de prática, por acção ou omissão, de ilegalidade grave ou de prática continuada de irregularidades, em mandato anterior exercido em qualquer órgão de qualquer autarquia.»

O fundamento da perda de mandato é aqui praticamente idêntico ao previsto no n.º 1, alínea *c*), do mesmo artigo: a prática, por acção ou omissão, de ilegalidade grave, ou a prática continuada de irregularidades, verificadas em inspecção, inquérito ou sindicância.

A diferença reside essencialmente na circunstância de, neste último caso, a verificação da ilegalidade grave ou da prática continuada de irregularidade ocorrer num momento em que o autarca se encontra já a exercer um mandato posterior àquele em que os factos tiveram lugar.

Ora é sabido que na vigência do artigo 70.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 100/84 [correspondente, na redacção da Lei n.º 25/85, à alínea *c*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89] se suscitou a dúvida sobre se a verificação da ilegalidade ou da prática continuada de irregularidade nas condições agora previstas no artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89 poderia ou não relevar para a perda do mandato em curso no momento da verificação e reconhecimento pela entidade tutelar.

Disso é exemplo o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 19/87, de 17 de Dezembro de 1987, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 378, pp. 74 e segs., emitido sobre consulta do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, onde precisamente se deu resposta afirmativa àquela questão em termos que inteiramente se acolhem.

É, assim, de admitir que o disposto no artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89 surja com a finalidade de deixar esclarecido o que, afinal, o artigo 70.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 100/84 já comportaria.

Sucedo, no entanto, que aquele artigo 9.º, n.º 3, não refere o reconhecimento expresso por parte da entidade tutelar da ilegalidade grave ou da prática continuada da irregularidade.

Simplesmente, no contexto apontado, não parece de atribuir relevância a tal omissão.

Na verdade, reconhecida a única (aparente) especialidade do n.º 3, deve entender-se — como bem se sustenta na sentença recorrida — que o legislador não tenha sentido a necessidade de repetir a exigência de reconhecimento expresso já constante da alínea *c*) do n.º 1.

Mas o que se afigura, ainda, de maior relevância é o facto de se não descortinar qualquer razão para a diferença de regimes que a tese do magistrado recorrente propugna.

Com efeito, a intervenção da tutela através daquele reconhecimento é claramente justificada com o fim de evitar que o autarca seja demandado — o que desde logo para ele implica um considerável gravame — apenas com base em relatórios e conclusões dos serviços inspectivos.

Ora, não se compreenderia que não houvesse já essa preocupação na situação prevista no n.º 3 do artigos 9.º, quando a procedência da acção, em ambos os casos, conduz ao mesmo resultado «sancionatório», para além de que, como bem se evidencia na sentença recorrida, é então menor (por se tratarem de factos passados) a censura pública, o que significa uma menor receptividade ao accionamento do autarca.

Bem se decidiu, pois, ao considerar exigível o reconhecimento expresso na entidade tutelar no caso previsto no citado artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89.

E foi igualmente correcto o fundamento do julgado de, no caso, não ter ocorrido aquele reconhecimento, como se passa a demonstrar.

Os sucessivos actos, todos proferidos pela Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, que devem ser considerados, são os mencionados supra em *H*), *L*) e *M*).

O primeiro, de 2 de Março de 1992, foi exarado sobre a informação n.º 118/TAL/91, da IGF, a qual propunha a propositura de acção para declaração de perda de mandato contra o ora recorrido.

Sendo de concordância com este parecer, parece inequívoco que aquele despacho reconhece expressamente ilegalidades graves praticadas pelo recorrido, ocorridas quer em mandatos anteriores quer no mandato em curso (citada informação n.º 4.4).

Posteriormente, porém, é presente à mesma entidade o parecer a que se refere a alínea *I*) e o despacho do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território de 11 de Novembro de 1992.

No primeiro, como se deixou extractado, conclui-se dizendo:

«Já no que toca à *situação referida no n.º 5*, parece-nos que pode ser qualificada como ilegalidade grave, levando à interposição de acção de perda de mandato *em relação ao vereador nela interveniente*.» [itálico nosso].

A situação referida no n.º 5 era a de «realização de frequentes fornecimentos à Câmara Municipal por firma de que era sócio gerente um vereador daquele órgão, substituto do presidente da Câmara, sem consulta a quaisquer outros potenciais fornecedores e sem que as despesas fossem precedidas da necessária requisição e cabimentação orçamental».

No segundo, o Secretário de Estado da Administração e do Ordenamento do Território concorda com este parecer.

E então proferido o despacho da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento nos termos referidos em *L*).

Não se manifesta aqui qualquer discordância relativamente à posição assumida pela Secretária de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, aderindo-se até «aos parâmetros adoptados pelo Secretário de Estado da Administração e do Ordenamento do Território».

Importa, no entanto, realçar o trecho conclusivo do mesmo despacho:

«[...] pelo que a acção não deve prosseguir, salvo no que se refere à *situação referida no n.º 5*, que se afigura ilegalidade grave» [itálico nosso].

Ora, é de admitir uma relativa ambiguidade deste trecho.

Com efeito, se, por um lado, parece que ele traduz uma adesão integral ao que consta do parecer mencionado na alínea *I*) — não só ao que se considera ser ilegalidade grave como à conclusão que ali se extrai, no sentido de ser interposta acção de perda de mandato contra «o vereador nela interveniente» (que não era o recorrido, presidente da Câmara) —, *sendo, então, revogatório do despacho de 2 de Março de 1992*, por outra, a expressa alusão à «situação» poderia conduzir à interpretação de que a concordância se limitava aos *factos* referidos no n.º 5, que, simultaneamente, englobavam uma actuação em situação de impedimento, uma adjudicação sem consulta a outros

fornecedores e a realização de despesas sem a necessária requisição e prévia cabimentação orçamental — o que cobriria os factos que constituem a causa de pedir na presente acção intentada contra o presidente da Câmara de Vila Nova de Poiares.

Compreende-se assim que, embora a solicitação do recorrido, a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento tenha esclarecido o seu despacho com o proferido em 9 de Março de 1993, que consta da alínea *M*) e onde se diz:

«O despacho a que se refere a presente carta qualificou como graves, para efeitos de perda de mandato, nos termos da Lei n.º 87/89, a prática dos actos descritos no n.º 5, que consubstanciam o *envolvimento de interesses pessoais que põem em causa a imparcialidade e independência no exercício de funções do autarca apontado como envolvido*» [itálico nosso].

Este acto configura-se, sem margem para quaisquer dúvidas, como interpretativo, sendo que a interpretação dada se comporta, como se viu, nos termos do primeiro (de outro modo, ele poderia ser qualificado de revogatório, o que também em nada confortaria a pretensão do magistrado recorrente).

Mas sendo assim, passando a integrar o conteúdo dispositivo do acto interpretado, o despacho de 9 de Março de 1993 implica que se não possa ter como verificado o necessário reconhecimento expresso, por parte da entidade tutelar, de ilegalidade grave.

Na verdade, a referência ao «envolvimento de interesses pessoais» e ao «autarca apontado como envolvido» confere agora um sentido inequívoco ao despacho de 10 de Dezembro de 1992, no ponto em que apenas daria respaldo a uma acção a intentar contra o vereador Rui Manuel (único que teria interesses pessoais e era expressamente apontado como envolvido) e não contra o recorrido.

E deste modo revogado foi o despacho de 2 de Março de 1992.

Improcedem, pois, todas as conclusões do recorrente.

Deixa-se, apenas, uma única nota sobre a qualificação que na sentença se faz da exigência do expresso reconhecimento de ilegalidade grave pela entidade tutelar.

Ali se considerou que tal exigência constituiria um requisito de procedência da acção e daí que essa fosse julgada improcedente e o R. absolvido do pedido.

Afigura-se, contudo, que se trata antes de um pressuposto processual próprio, uma condição de procedibilidade específica deste tipo de acções (que habilita o Ministério Público a intentar a acção), tal como já este Supremo Tribunal Administrativo a qualificou, embora com referência ao procedimento administrativo de perda de mandato que culminava com uma deliberação do órgão colegial autárquico (cf. acórdão de 15 de Janeiro de 1991, processo n.º 27 713).

Pelo exposto e com esta alteração, a qual determina que na acção o R. fique absolvido da instância (e não do pedido), acordam em negar provimento ao recurso.

Sem custas.

— Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Nunes Ferreira*. — Fui presente, *Gouveia e Melo*.

Acórdão de 29 de Junho de 1993.

Assunto:

Intimação para passagem de certidões. Pressupostos.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Resulta dos termos do artigo 82.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos que a indicação, ainda que por forma genérica, mas sempre perceptível, do fim a que se destina a certidão requerida e não passada, no prazo de 10 dias («uso de meios administrativos ou contenciosos»), constitui um requisito ou pressuposto necessário para que se possa utilizar o meio processual acessório regulado nos artigos 82.º a 85.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos — «intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões».*
- 2 — *Tal indicação, como é lógico e, aliás, resulta claramente da letra da lei, deve constar do requerimento dirigido à Administração.*
- 3 — *Está sobejamente preenchido o referido requisito quando, no requerimento dirigido à Administração, se diz que a certidão requerida se destina a «permitir o uso dos meios administrativos ou contenciosos adequados», requerimento esse que acompanhou o requerimento de intimação e que neste foi dado por integralmente reproduzido.*

Recurso n.º 32 331, em que são recorrente António José Antão Pinto Loureiro e recorrido o director da Telecom Portugal da área de Coimbra. Relator, o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo:

António José Antão Pinto Loureiro, solteiro, advogado, residente em Coimbra, na Rua de Gil Vicente, 2-A, 1.º, requereu ao Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, nos termos do n.º 2 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho [Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)], a intimação do Sr. Director da Telecom Portugal da área de Coimbra para lhe passar uma certidão.

O pedido veio, porém, a ser indeferido por decisão do M.^{mo} Juiz daquele Tribunal Administrativo de Círculo, exarada a fl. 18, fundamentalmente porque, como da mesma, em síntese, consta, o requerente não alegou nem demonstrou o fim a que se destinava a certidão, conforme exige o artigo 82.º da LPTA, limitando-se a referir, na petição, que «tem evidente interesse no requerido».

Com esta decisão não se conformou o requerente, pelo que dela nos trouxe o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação, junta a fls. 23-25, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1.ª Os CTT carecem de legitimidade passiva neste processo;

2.ª O despacho recorrido violou, assim, o n.º 2 do artigo 82.º e o n.º 1 do artigo 83.º da LPTA;

3.ª Devendo a resposta dos CTT e os documentos que a acompanham ser desentranhados dos autos;

4.ª A indicação do fim a que se destina a certidão deve ter lugar no requerimento dirigido à Administração e não no requerimento ao Tribunal Administrativo de Círculo;

5.ª Entendendo diversamente, o despacho recorrido violou o disposto no n.º 1 do artigo 82.º da LPTA;

6.ª Mesmo que assim se não entendesse, e dado que no requerimento ao Tribunal Administrativo de Círculo se dá por reproduzido o requerimento à administração, que se junta, é aquele requerimento integrado por este, pelo que o fim se tem de considerar nele indicado;

7.ª Entendendo diferentemente, o despacho recorrido violou o princípio geral que permite dar por reproduzido num documento um outro, que se junta;

8.ª Pelo que o despacho recorrido deverá ser revogado, com todos os efeitos legais.»

A recorrida *Telecom Portugal, S. A.*, contra-alegou, nos termos expressos a fls. 27-29, que aqui se dão por reproduzidos, a defender a manutenção da decisão recorrida.

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto emitiu, a fls. 56 e 57, parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

Colhidos os vistos dos Ex.^{mos} Juízes-Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Com interesse para o julgamento do recurso, extraem-se dos autos os seguintes factos:

a) Em Dezembro de 1992, o ora recorrente recebeu, assinado por delegação do requerido, o ofício junto, por fotocópia, a fl. 3, do seguinte teor:

«Assunto: Regularização de cheque.

Foi recebido nesta área o cheque n.º 170310/2194806276, sobre o Banco Português do Atlântico, no valor de 50 472\$, referente ao pagamento de serviços de telecomunicações [...]

Tendo o referido cheque sido devolvido pelo Banco por irregularidade de requisitos mais falta de provisão, deverá V. Ex.^a efectuar o pagamento da importância indicada, acrescida de juros de mora no valor de 784\$ [...] através de cheque visado ou vale de correio a favor da Telecom Portugal [...], ou pessoalmente, nos serviços financeiros desta área [...] todos os dias úteis, no prazo de dois dias a contar da data da recepção deste ofício.

Findo este prazo, a cobrança efectuar-se-á pelas vias judiciais [...];»;

b) No dia 29 do mesmo mês apresentou o recorrente ao requerido o requerimento junto, por fotocópia, a fl. 4, do seguinte teor:

«Ex.^{mo} Sr. Director da Telecom Portugal de Coimbra: António José Antão Pinto Loureiro, solteiro, advogado, residente na Rua de Gil Vicente, 210, em Coimbra, tendo recebido, subscrito por delegação de assinatura de V. Ex.^a, o ofício de que, para melhor identificação, se anexa fotocópia e dado que, em tal ofício, se notifica(m) um (ou vários) acto(s) administrativos, omitindo as indicações exigidas pelos artigos 68.º, n.º 1, e 38.º do Código do Procedimento Administrativo, pelo artigo 30.º da LPTA e pelo artigo 21.º do Código de Processo Tributário, vem requerer certidão que contenha tais indicações, a fim de permitir o uso dos meios administrativos ou contenciosos adequados. Pede deferimento.»;

c) Respondendo a este requerimento, a entidade requerida endereçou ao ora recorrente, em 8 de Janeiro de 1993, o ofício n.º 0119, junto, por fotocópia, a fl. 13, do seguinte teor:

«Em resposta à solicitação formulada, informamos V. Ex.^a de que os normativos invocados não presidem ao assunto mencionado em epígrafe, objecto do ofício remetido em 18 de Dezembro de 1992, em virtude de o mesmo não estar abrangido pelo âmbito de aplicação das referidas normas consagrado no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro (Código do Procedimento Administrativo) e no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 154/91, de 23 de Abril (Código de Processo Tributário), pelo que indeferimos a pretensão deduzida.

Contudo, esclarecemos V. Ex.^a que a irregularidade mencionada no ofício supracitado consiste no aludido cheque haver sido referenciado pela instituição bancária como extraviado.

Atento ao exposto, reiteramos o teor do referido ofício.

Com os melhores cumprimentos, A Jurista, *Maria Teresa Maia*.»;

d) Notificado pelo M.^{mo} Juiz *a quo* para especificar qual o acto que pretende ver notificado, o ora recorrente veio dizer, a fl. 17, o seguinte:

«O acto que se pretende ver notificado é, como requerido a fl. 4, o pretendido notificar pelo ofício de fl. 3.

Se bem se lê e entende, é o acto que, considerando que determinado cheque foi devolvido por invocada «irregularidade de requisitos», impõe o pagamento, com 784\$ de juros de mora, sob determinadas formas e no prazo de dois dias.»

Dispõe o artigo 82.º da LPTA:

«1 — A fim de permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos, devem as autoridades públicas facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, a requerimento do interessado ou do Ministério Público, no prazo de 10 dias, salvo em matérias secretas ou confidenciais.

2 — Decorrido esse prazo sem que os documentos ou processos sejam facultados ou as certidões passadas, pode o requerente, dentro de um mês, pedir ao tribunal administrativo de círculo a intimação da autoridade para satisfazer o pedido.

3 — [...]»

Subjacente a este preceito legal está, como é sabido, o direito que os cidadãos têm de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (cf. o artigo 268.º, n.º 1, da Constituição da República e o artigo 61.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo).

Este «direito à informação» e «ao conhecimento das decisões» pode efectivar-se, em caso de recusa da Administração, através de um processo de intimação judicial, qual seja o meio processual acessório regulado nos artigos 82.º a 85.º da LPTA.

Destina-se, pois, este processo a permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos, se a autoridade pública não cumprir o dever legal de, para o efeito, facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, no prazo de 10 dias, a requerimento do interessado, que pode ser o Ministério Público.

Resulta, porém, bem explícito, dos termos do artigo 82.º, n.º 1, da LPTA, acima transcrito, que a indicação, ainda que por forma

genérica, mas sempre perceptível, do fim a que se destina a certidão requerida e não passada, no prazo de 10 dias (uso de meios administrativos ou contenciosos), constitui um requisito ou pressuposto necessário para que se possa utilizar o meio processual acessório a que nos vimos reportando, indicação essa que, como é lógico e, aliás, resulta claramente da letra da lei, deve constar, como bem sustenta o recorrente, do requerimento dirigido à Administração — neste sentido, podem ver-se, entre outros, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 30 de Setembro de 1987 (recurso n.º 25 343), de 26 de Novembro de 1987 (recurso n.º 25 418), de 26 de Novembro de 1987 (recurso n.º 25 435), de 28 de Setembro de 1989, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 389, p. 415, de 24 de Abril de 1990 (recurso n.º 28 209) e, mais recentemente, de 17 de Dezembro de 1991 (recurso n.º 30 031), de 28 de Janeiro de 1992 (recurso n.º 30 223), de 11 de Fevereiro de 1992 (recurso n.º 30 259) e de 1 de Junho de 1993 (recurso n.º 32 144).

Ora, no caso em apreço, o requerimento dirigido pelo ora recorrente à entidade requerida é expresso na indicação desse fim [cf. alínea b) da matéria de facto].

Nele se diz, com efeito, que a certidão requerida se destina a «permitir o uso dos meios administrativos ou contenciosos adequados».

Requerimento esse que acompanhou o requerimento de intimação e que neste foi dado por integralmente reproduzido (cf. fls. 2 e 4).

Não tem, pois, o M.^{mo} Juiz *a quo* razão quando expõe, como único fundamento justificativo da sua decisão, que se traduziu no indeferimento do pedido formulado pelo ora recorrente, a falta de referência, na petição, ao fim a que se destina a certidão requerida.

Esse requisito, sem dúvida, necessário para se utilizar o meio processual acessório da intimação para a passagem de certidão, regulado nos artigos 82.º a 85.º da LPTA, está, como vimos, sobejamente preenchido.

Com tal fundamento, a decisão recorrida não pode, pois, manter-se.

Pelo exposto, e considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, acordam em conceder provimento ao recurso e, desta sorte:

a) Revogam a decisão recorrida;

b) Ordenam que os autos baixem ao tribunal *a quo*, a fim de que o M.^{mo} Juiz conheça dos motivos de recusa da passagem da pretendida certidão, invocados pela entidade requerida.

Sem custas.

Lisboa, 29 de Junho de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Rolão Preto*. — Fui presente, *João Manuel Belchior*.

Depósito legal n.º 25 495/89

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P.